



Programa de Cooperación
en Seguridad Regional

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ARGENTINA

ILDIS
EN BOLIVIA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN BRASIL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
en Chile

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ECUADOR

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN PERU

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
TESUR

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

RELACIONES COLOMBIA-ECUADOR: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA

RESUMEN

La frontera común de Colombia y Ecuador es, actualmente, un escenario de conflictos latente. Más allá de las cuestiones comerciales y migratorias, este territorio es central en la definición de la agenda mutua, marcada por la lucha contra el narcotráfico, la posible propagación del conflicto armado colombiano y la cuestionada presencia de Estados Unidos en mitad del debate. El reto para los gobiernos de Quito y Bogotá es recuperar el diálogo a nivel ejecutivo y la cooperación judicial y policial, además de la búsqueda de condiciones para el desarrollo integral de la región. En este *policy paper* se explora la coyuntura actual y se plantean los posibles escenarios de progreso o retroceso de la relación bilateral, justo en el momento en el que Colombia decide reanudar las fumigaciones de cultivos ilícitos cerca de los límites con Ecuador.

I. PROBLEMAS Y PREGUNTAS CLAVES

Desde finales de los noventa, las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador empezaron a sufrir importantes tensiones. Estas han estado asociadas con la agudización del conflicto armado colombiano y sus conexiones internacionales, a través de flujos ilegales transfronterizos, la puesta en marcha de operaciones militares y políticas anti-drogas más agresivas por parte del Estado colombiano, con ayuda de los Estados Unidos; el abuso de territorio ecuatoriano por parte de guerrilleros colombianos, y episodios de persecución en caliente por parte de la fuerza pública colombiana.

Algunos de los eventos más críticos fueron la captura de Ricardo Palmera alias «Simón Trinidad» de las Farc, en Quito en el 2004, que se hizo en un supuesto operativo secreto conjunto difícil de

explicar a la opinión pública. En el 2005, tuvo lugar el atentado de las Farc a la base militar de Teteyé en el departamento de Putumayo. En esta ocasión las autoridades colombianas argumentaron que las Farc habían abusado del territorio ecuatoriano para llevar a cabo el ataque y recriminaron al Ecuador por su pasividad. Ese mismo año, y durante el 2006, siguieron varios episodios de «traspasos involuntarios» al Ecuador por las Fuerzas Armadas de Colombia que perseguían a las Farc, lo que suscitó airadas protestas por la violación de la soberanía del Ecuador. En julio de 2006, miembros de la fuerza pública colombiana dispararon y mataron a un ecuatoriano cuando evadía un retén en suelo colombiano, lo que desató la furia de los habitantes ecuatorianos de la frontera.

Estos sucesos son muestra de los retos que cualquier vecindad enfrenta cuando hay fenómenos

Como consecuencia de la dimensión transfronteriza del conflicto, Colombia se ha convertido en un tema de discusión en el extranjero, uno susceptible de politizarse, dependiendo de las dinámicas coyunturales en los demás países. Por todo esto, cabe preguntarse ¿con qué herramientas cuenta la diplomacia colombiana para manejar este tipo de desafíos?

de criminalidad y violencia de por medio. Una de las encrucijadas de Colombia es que el conflicto armado es en esencia un fenómeno interno, pero sus dinámicas económicas y logísticas rebasan las fronteras del país. Por ello, muchas de las estrategias para contener y acabar el conflicto armado requieren acciones conjuntas con otros países. ¿Cómo lograr que los otros países quieran cooperar y tengan las capacidades adecuadas para hacerlo? Además, como consecuencia de la dimensión transfronteriza del conflicto, Colombia se ha convertido en un tema de discusión en el

extranjero, uno susceptible de politizarse, dependiendo de las dinámicas coyunturales en los demás países. Por todo esto, cabe preguntarse ¿con qué herramientas cuenta la diplomacia colombiana para manejar este tipo de desafíos?

Para los vecinos, el reto es protegerse de los efectos nocivos que pueda generar el conflicto armado colombiano sin provocar daños colaterales indeseados, entre ellos, represalias de las Farc, y procurar que Colombia ponga fin, cuanto antes, al conflicto. ¿Cómo protegerse sin inmiscuirse en un conflicto que es interno pero que tiene dimensiones transfronterizas? Y ¿cómo ayudar a Colombia para satisfacer los intereses nacionales propios, pero sin inmiscuirse más allá de lo tolerable por Colombia y por las mismas audiencias domésticas del Ecuador?

Aún cuando no ha sido fácil, Colombia y algunos de sus vecinos han logrado cierto grado de cooperación. ¿Qué hacer para que los desacuerdos sobre el conflicto armado no determinen el carácter de la relación, no obstruyan la rutina de las coordinaciones básicas que deben hacerse en temas como la migración o el control al contrabando, y no contaminen iniciativas en otros ámbitos, como el económico?

II. IDEAS Y PERCEPCIONES: LA NATURALEZA DEL CONFLICTO ARMADO Y ESTADOS UNIDOS

Poco a poco, Colombia ha venido conociendo y entendiendo lo que en el Ecuador se piensa sobre el conflicto colombiano. Aunque no es posible generalizar, existen voces dentro de la sociedad civil y sectores políticos que condenan la violencia y el conflicto armado en Colombia, pero pien-

san que, en últimas, el Estado y en particular la administración del presidente Álvaro Uribe, no le están dando el tratamiento adecuado a la existencia de guerrillas marxistas. Para ellos, la naturaleza del conflicto radica en la pobreza, la marginalización social y política de los menos favorecidos y el exceso de políticas militaristas por parte del Estado, y por eso, en parte, las Farc y el ELN pelean por unas causas justificadas. De ahí que la categorización de estos grupos como «terroristas» se considere errada.

Esta lectura puede estar, en parte, sustentada en las narrativas nacionales del Ecuador. Según su propia historia, uno de los factores por los cuales dicho país logró prevenir el surgimiento de guerrillas marxistas fue justamente la implementación de políticas de seguridad con una visión más desarrollista y programas de atención a la población menos privilegiada y a los indígenas. Dentro de esta lógica, los militares se adjudicaron la tarea de construcción de nación sin demonizar a la izquierda. Fue así como lograron, a su juicio, tener una estrategia no sólo más acertada sino más justa que la colombiana, y es así como se explica que las políticas implementadas en Colombia se perciban como desatinadas.

Por otra parte, estas ideas refuerzan la noción de que la problemática está circunscrita a Colombia y que los problemas de Ecuador, el crecimiento del narcotráfico y sus debilidades institucionales, están por completo desligadas de los problemas «internos» de Colombia.

Al mismo tiempo, el sentimiento anti Estados Unidos en Ecuador refuerza la poca simpatía frente a las políticas de seguridad de Colombia. El sentimiento de rechazo hacia Estados Unidos se ha agudizado por los profundos descontentos sociales asociados con una globalización rapaz timoneada desde Washington. Estos toman forma en agudas protestas contra las políticas anti-drogas y anti-terrorismo de Estados Unidos, los tratados de libre comercio y las multinacionales norteamericanas. La base de Estados Unidos en Manta, por ejemplo, desde donde se llevan a cabo operaciones anti-drogas regionales, también ha sido objeto de controversia, hasta el punto que el nuevo presidente ecuatoriano anunció una posible cancelación del acuerdo que permite la existencia de la base en Manta.

Es por eso que el «factor Estados Unidos» le genera ruido a la relación bilateral. Debido a la cercanía de Colombia con Estados Unidos, en especial a la forma similar como los dos gobiernos piensan acerca del terrorismo y la necesidad

de combatir con mano dura el narcotráfico y a la negociación del Tratado de Libre Comercio, Colombia es vista por unos como un país «vendido» a Estados Unidos.

III. LA ASIMETRÍA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR

Otro sentimiento en el Ecuador es la sensación de asimetría frente a Colombia. En la relación bilateral con Ecuador, Colombia es el país «grande». De esta manera, algunos sienten que el Ecuador ha sido una simple «víctima» del conflicto armado colombiano y de los Estados Unidos por el flujo de refugiados, que elevan el crimen en ciertas localidades y que le quitan oportunidades de trabajo a los mismos ecuatorianos; por las fumigaciones y sus consecuencias y por la «exportación» del problema del narcotráfico a su territorio. De ahí que Ecuador merezca asistencia y compensaciones –al fin y al cabo Ecuador no es tan rico como Colombia y los Estados Unidos.

Ecuador también siente que debido a la asimetría, Colombia busca imponerle sus prioridades sin atender los intereses del Ecuador. Reclaman así que Colombia quiera *securitizar* la agenda bilateral, que no atienda con mayor diligencia a sus desplazados y reos, y que no hubiera tenido en cuenta las posibles consecuencias negativas del TLC para el Ecuador y para el futuro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Otra de las dinámicas usuales cuando hay asimetría es que el país pequeño sea altamente sensible a cualquier afrenta a su soberanía y a su reputación, pues dadas sus debilidades, el reconocimiento externo es fundamental para la legitimidad tanto del Estado, como del gobierno de turno. Por eso, los países pequeños son especialmente sensibles al lenguaje diplomático de sus interlocutores más grandes y a la presencia de fuerzas armadas extranjeras en su territorio. Cabe observar que Colombia no está acostumbrada a estar del lado ventajoso de la asimetría y quizás no ha pensado con suficiente imaginación como desarrollar constructivamente un rol de país «grande» que no sea contraproducente.

IV. ALGUNAS PREOCUPACIONES DE COLOMBIA Y ECUADOR A NIVEL PRÁCTICO

Puntualmente, en los últimos cinco años estas han sido las preocupaciones imperantes en la agenda bilateral de Colombia y Ecuador:

1. FUMIGACIONES DE CULTIVOS DE COCA

Para algunos, las fumigaciones en áreas de cultivos de coca en Colombia que se intensificaron como una herramienta de lucha contra las Farc, causaron en el Ecuador problemas de salud a habitantes de la frontera y daños a plantaciones legales de subsistencia de las comunidades locales. Las presiones sociales locales llevaron a que el Ecuador solicitara a Colombia desde el 2000 limitar aspersiones aéreas a 10 kilómetros de distancia de la frontera mutua. Luego exigió la elaboración de estudios científicos sobre el tema, criticó el informe encargado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) y finalmente amenazó con llevar el caso ante organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la ONU y la Corte de la Haya.

A finales del 2005, Ecuador logró que el presidente Álvaro Uribe suspendiera por un tiempo indefinido las fumigaciones en la frontera y le diera paso a una estrategia de erradicación manual de cultivos. En diciembre del 2006, el gobierno colombiano anunció la reactivación inmediata de la fumigación con glifosato en la zona fronteriza, hecho que generó una protesta formal, también inmediata del gobierno de Quito.

En Colombia también hay sectores opuestos a las fumigaciones bajo el argumento de que el glifosato, el químico utilizado, es nocivo. Expertos dicen que no hay pruebas científicas lo suficientemente sólidas para probar que el glifosato hubiera causado el tipo de daños que se le aducen y que la razón por la cual las fumigaciones no siempre son útiles. Entre otras razones son las tensiones sociales causadas por los desplazamientos de campesinos dependientes del cultivo de la coca y el efecto «globo interno» en Colombia.

No obstante, para la administración Uribe, las fumigaciones tienen sus ventajas: le han otorgado ventajas tácticas a las Fuerzas Armadas de Colombia en su lucha contra los grupos armados ilegales. Y no descartan que las Farc estén

No obstante, para la administración Uribe, las fumigaciones tienen sus ventajas: le han otorgado ventajas tácticas a las Fuerzas Armadas de Colombia en su lucha contra los grupos armados ilegales. Y no descartan que las Farc estén contribuyendo a manipular a las comunidades locales en el Ecuador para que se pronuncien en contra de la fumigación.

contribuyendo a manipular a las comunidades locales en el Ecuador para que se pronuncien en contra de la fumigación.

2. DESPLAZADOS, REFUGIADOS Y PRESOS COLOMBIANOS

Según cifras de la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), entre 2000 y 2005 se desplazaron más de 250.000 colombianos hacia Ecuador, ese país recibió 32.000 solicitudes de asilo y otorgó estatus de refugiados a unas 11.500 personas. Los refugiados recibieron asistencia humanitaria, incluyendo atención

médica, educación y provisión de enseres para el hogar. En algunos lugares, el flujo de inmigrantes ha generado resentimientos, bien sea porque los colombianos han estado involucrados en actos de criminalidad (robos, prostitución), porque compiten por empleo con los ecuatorianos o porque su atención le genera cargas fiscales adicionales a las autoridades.

Por ello, muchos en el Ecuador piensan que Colombia debería subsidiar o pagar los programas de atención a sus propios nacionales. Esta idea es reforzada por la percepción de que la migración no es causada por el conflicto y las acciones de las Farc, sino por las «erradas» políticas de seguridad de Uribe y por las fumigaciones.

Hay debates entre los dos países sobre la magnitud real del problema. Para Colombia, las cifras ecuatorianas están infladas. El tema de los desplazados se discute

a nivel bilateral en un comité creado por instancias técnicas y de las Cancillerías respectivas y por la Acnur. Aunque en diciembre de 2005 Colombia afirmó colaborar más con el Ecuador y ayudarlo a conseguir más fondos para atender a los colombianos, el resultado concreto de esta gestión solo se podrá medir en su fase de implementación.

Otro problema son los prisioneros colombianos en el Ecuador, muchos de los cuales están en las cárceles acusados de narcotráfico. Ecuador preferiría trasladarlos a Colombia, pero algunos piensan que el vecino del norte no ha dado suficiente agilidad a los trámites de repatria-

ción porque sus propias cárceles están ya saturadas.

3. PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES COLOMBIANOS EN EL ECUADOR

Las zonas de frontera en América Latina son lugares apetecidos por grupos criminales e irregulares, porque generalmente se encuentran fuera del alcance del Estado y las jurisdicciones nacionales limitan la acción de la fuerza pública. En el caso colombiano, la intensificación del conflicto armado trajo consigo una mayor presencia de las Farc, el ELN e incluso las autodefensas en los países vecinos. Las Farc han utilizado el territorio ecuatoriano para esconderse cuando realizan operaciones, lanzar ataques contra fuerzas colombianas, montar campamentos de descanso y reabastecerse, acceder a armas en el mercado negro, a insumos críticos a través del contrabando y lucrarse del tráfico de drogas que se hace a través del Ecuador.

Su interacción con las comunidades fronterizas ha generado nodos de criminalidad que involucran tanto a población colombiana como ecuatoriana, las cuales sobreviven del contrabando de éter y otros precursores para el procesamiento de droga, del contrabando de armas y uniformes y de la prestación de otros servicios (transporte fluvial, por ejemplo) a miembros de dicho grupo ilegal. Adicionalmente, las Farc también han incurrido allí en hostigamientos a la población, secuestros y extorsiones. Y en Colombia algunos sectores de las fuerzas de seguridad tienen la percepción de que militares y policías en el Ecuador han sido particularmente vulnerables a la corrupción alimentada por los sobornos de los grupos armados ilegales y del narcotráfico.

Por todo esto, la forma de la presencia de las Farc en el Ecuador se ha convertido en el punto de mayor controversia en la relación bilateral y ha puesto a prueba la capacidad política y operativa de las autoridades de ambos lados para lidiar con el grupo armado. ¿Cuáles han sido los problemas y las discusiones?

CAPACIDAD MILITAR EN LA FRONTERA

Uno de los primeros debates que surgió entre las Fuerzas Armadas de ambos países era si el otro estaba haciendo «lo suficiente». Para algunos en Ecuador, la ausencia de puestos fijos de las Fuerzas Armadas colombianas en ciertas partes de la zona de frontera era evidencia de la falta de

La forma de la presencia de las Farc en el Ecuador se ha convertido en el punto de mayor controversia en la relación bilateral y ha puesto a prueba la capacidad política y operativa de las autoridades de ambos lados para lidiar con el grupo armado. ¿Cuáles han sido los problemas y las discusiones?

voluntad colombiana. Las críticas mutuas sobre los dispositivos militares en frontera llevaron eventualmente a ambos lados a aumentar su tropa. Más recientemente, las Fuerzas Armadas del Ecuador han introducido cambios en su forma de operar, fortaleciendo su capacidad logística y su movilidad e incrementado el patrullaje fluvial para dar respuesta más oportuna a posibles eventualidades. La estrategia nacional de «contracción de fuerzas» y las medidas de confianza mutua con Perú le han permitido al Ecuador fortalecer la frontera norte.

De todas maneras, como la dinámica de la guerra en Colombia lo ha demostrado, la presión militar a las Farc no solo es cuestión de número, y batallones con sedes fijas no necesariamente sirven para combatir a la guerrilla. Por eso, en últimas, una cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia que sea realmente eficaz para contrarrestar la movilidad de las Farc tendrá que tener elementos de intercambio de información y cooperación policial y judicial. Es posible que en un futuro las recriminaciones por la «cantidad» de esfuerzos pasen a concentrarse más bien en la «calidad» de los mismos.

COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL PARA LA CAPTURA DE MIEMBROS DE LAS FARC

Mientras Colombia y el Ecuador han tenido algunas dificultades para definir en qué podría consistir la cooperación entre sus Fuerzas Armadas, la cooperación policial y judicial, por ejemplo en materia anti-drogas, ha sido comparativamente más fluida. De todas maneras, la cooperación policial y judicial no deja de tener sus complicaciones, en particular cuando se trata de las Farc. Esto es así por la falta de consensos internos en el Ecuador sobre el conflicto colombiano y sobre cómo reconciliar la idea de «no intervención» en el conflicto con la necesidad de aplicar medidas contra el crimen local y transnacional. Es por eso, por ejemplo, que la captura de alias «Simón Trinidad», generó tantos problemas. Por un lado se trataba de una operación «estándar» de cooperación judicial y policial, pero por el otro, era un operativo anti-Farc, es decir, conectado al conflicto armado colombiano.

En el nivel práctico, actores «híbridos» como los grupos armados colombianos, los cuales se han entrelazado con actividades criminales, hacen que haya toda suerte de confusiones en la fuerza pública sobre la división de sus responsabilidades. Si la policía es responsable de luchar

contra el narcotráfico, ¿puede también hacer operaciones contra las guerrillas?

La otra dificultad es que, a veces, la cooperación requiere la presencia de agentes extranjeros en territorio nacional. Por eso, al gobierno de Ecuador le fue difícil admitir ante la opinión pública de ese país la participación de agentes colombianos y estadounidenses en el operativo, pues era vista por muchos como una violación a la soberanía de su país.

Adicionalmente, estos debates politizan la cooperación judicial y policial y generan presiones en los círculos diplomáticos, los cuales deben balancear su discurso entre las expectativas de las audiencias internas y externas. En el caso ‘Trinidad’, Raúl Baca, entonces Ministro de Gobierno de Ecuador, declaró que el hecho había sido producto de un control migratorio de rutina, y frente a las afirmaciones sobre el supuesto seguimiento en vídeo que las autoridades colombianas le habrían estado haciendo a Trinidad, afirmó que «constituían una violación a la soberanía» de su país. Luego el Ecuador anunció que estaría considerando, nuevamente, la petición de visado a los ciudadanos colombianos. Hoy por hoy, la politización del tema del conflicto colombiano se ha convertido en un obstáculo para la rutina de la cooperación cuando se trata de los problemas del narcotráfico.

PERSECUCIONES EN CALIENTE

Con la intensificación de las operaciones militares en el sur de Colombia, las Fuerzas Armadas colombianas han penetrado en territorio ecuatoriano. Las incursiones han generado problemas prácticos y políticos.

Fuera de las implicaciones operativas sobre el terreno, los sobrepasos de la frontera tienen implicaciones diplomáticas que no siempre son tenidas en cuenta por los estamentos militares. Para aquellos en el gobierno del Ecuador que han sido receptivos a las necesidades de Colombia, es difícil justificar permisividad o pasividad frente a las incursiones de Colombia en su territorio. El costo político es alto por las críticas de la opinión pública o de sus rivales burocráticos y no pueden aparecer «débiles» frente a Colombia. No

Una cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia que sea realmente eficaz para contrarrestar la movilidad de las Farc tendrá que tener elementos de intercambio de información y cooperación policial y judicial. Es posible que en un futuro las recriminaciones por la «cantidad» de esfuerzos pasen a concentrarse más bien en la «calidad» de los mismos.

En Colombia algunos piensan que si el Ecuador no repele mediante combates a las Farc, dicha guerrilla le causará con el tiempo mayores daños, no con ataques directos sino a través del narcotráfico o alentando la creación de alguna guerrilla local.

hay que olvidar que la soberanía es símbolo de la legitimidad de un Estado y si su violación no es rechazada, el país intervenido pierde «estatus político».

Por estas razones, los trasposos militares inevitablemente constituyen un problema político para el Ecuador, así parezcan beneficiosos a la hora de combatir a las Farc: el país siempre se verá en la necesidad de reaccionar. Esto implica retos para Colombia porque se generan expectativas sobre su respuesta.

Por ejemplo, a finales del 2005, las autoridades ecuatorianas denunciaron el ingreso de helicópteros colombianos en las provincias de Esmeraldas y Carchi, a las que Colombia respondió con

reclamos por la presencia de las Farc en el Ecuador. Eventualmente, el Ministro de Defensa ecuatoriano, Oswaldo Jarrín, tratando de bajar el tono a las acusaciones mutuas, aseguró que no se había tratado de una violación a la soberanía de su país, sino el producto de una «persecución en caliente» contra las Farc. Pero un mes después, a finales de enero de 2006, se produjo un nuevo incidente de incursión colombiana en la provincia de Sucumbíos. Esta vez, Ecuador emitió una nota de protesta y solicitó a Colombia que «esto no volviera a ocurrir», y la relación bilateral llegó a uno de los puntos más críticos de su historia.

Luego, en marzo de 2006 se presentó un nuevo incidente de sobrevuelo de aviones colombianos en la provincia de Sucumbíos. Esta vez el asunto se resolvió citando a una reunión de la Combifron para discutir el tema. Pero de nuevo, tan sólo pocos días después, un avión fantasma colombiano fue registrado en la zona de frontera, lo que generó no solo otra nota de protesta del Ecuador. Según fuentes colombianas, se dio un sobrevuelo de aviones A-37 de la Fuerza Aérea ecuatoriana en el espacio aéreo del Putumayo sin previa autorización. Ecuador negó el hecho y afirmó que los radares en uno y otro país no estaban estandarizados. Ecuador manifestó querer llegar a un acuerdo con Colombia para «terminar definitivamente» con los incidentes de supuestas incursiones áreas de uno y otro lado de la frontera. El ajuste de los radares habría sido definido en una reunión de la Combifron en

abril de 2006. De las protestas diplomáticas se pasó a un escalamiento más adverso.

OPERACIONES COORDINADAS

Una de las expectativas concretas de algunos militares colombianos ha sido que los militares del Ecuador cooperen a través de operaciones «coordinadas». Por algún tiempo, hubo discusiones constantes sobre el verdadero significado los términos operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas. Ante la negativa rotunda de realizarlas conjuntamente, en las que las fuerzas actúan unidas bajo un comando único o compartido, la solicitud vigente de Colombia es que en tiempo real los militares ecuatorianos puedan comunicar a la fuerza pública colombiana sobre los movimientos de las Farc y que Colombia pueda advertir a los ecuatorianos sobre el paso de miembros de las Farc para que estos puedan reaccionar. Pero, ¿qué significa «reaccionar»?

Aunque Ecuador ha desmantelado campamentos y laboratorios de las Farc, la preocupación es que este tipo de operaciones los lleve a combates con las Farc y que, eventualmente, las fuerzas de seguridad ecuatorianas, o puntos clave de infraestructura energética y vial, se conviertan en objetivo militar de la guerrilla colombiana. Hasta el momento, no ha habido hostilidades de las Farc hacia el Ecuador como tal. Algunos expertos argumentan que una movida militar así solo justificaría una arremetida regional y mayor cooperación militar de los Estados Unidos, algo que las Farc quisieran evitar.

En Colombia algunos piensan que si el Ecuador no repele mediante combates a las Farc, dicha guerrilla le causará con el tiempo mayores daños, no con ataques directos sino a través del narcotráfico o alentando la creación de alguna guerrilla local. La situación para el Ecuador no es fácil. Combatir activamente a las Farc u otros grupos armados ilegales colombianos activaría de inmediato ajustes en los planes nacionales de seguridad y defensa, tendría implicaciones presupuestales y sería objeto de debate político público. La decisión estratégica del Ecuador es si le conviene más mantenerse «ambiguo», sin ocasionar escándalos domésticos y, a la vez, manejar las solicitudes de Colombia caso por caso, o definir respuestas específicas frente a las Farc tanto en el nivel operativo como en el nivel discursivo y político.

CONTROL MIGRATORIO

Tanto el Ecuador como Colombia han incrementado los controles migratorios mediante el cierre

de pasos, horarios restringidos de circulación y retenes de seguridad cada vez más onerosos. Es posible que estas medidas ayuden a identificar personas y bienes ilegales vinculadas a las Farc, el narcotráfico y el contrabando, pero pueden afectar a los civiles. Cuando no se han tomado las precauciones necesarias o cuando han ocurrido incidentes, como la muerte de un ciudadano ecuatoriano cuando evadía un retén colombiano, las comunidades locales a uno y otro lado de la frontera resienten las medidas de seguridad y se genera un ambiente hostil frente a las autoridades legales. Ambos países deberán encontrar fórmulas más eficaces para ejercer controles en sus propios territorios, llevar registros que sean útiles y compartir un desarrollo fronterizo integral.

LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO CUANDO ÉSTE SE MEZCLA CON GRUPOS ARMADOS ILEGALES

En el Ecuador no hay grandes cultivos, pero si algunas parcelas con coca en la zona de frontera. El lavado de dinero se ha facilitado con la dolarización y las costas ecuatorianas se han convertido en puntos de embarque para cargamentos ilícitos. Tanto las Farc como las autodefensas y redes de traficantes colombianos han contribuido a estos fenómenos, pero no han sido los únicos factores detrás de lo que sucede en el Ecuador. El combate de drogas en Bolivia y Perú, la inestabilidad en el Ecuador y sus debilidades institucionales han ayudado al crecimiento del problema de las drogas allí.

Como en otros países de América Latina, en Ecuador se han dado álgidas discusiones sobre el narcotráfico: qué tan cierto es que se está expandiendo, cómo combatirlo y quién debe ser el responsable de las operaciones, la policía o los militares. En general, hay prevenciones sociales frente a la lucha anti-drogas, la cual se percibe como una imposición de Estados Unidos. A Estados Unidos, y a Colombia también, se les endilga querer militarizar las acciones anti-drogas en el Ecuador, es decir, a empujar para que sean los militares ecuatorianos y no la policía los que implementen las acciones anti-drogas. La «militarización» es anatema en muchos círculos. Se dice que expone a los militares a confrontaciones con la población y los empodera frente a las autoridades civiles.

De todas maneras, a pesar de las prevenciones hay una receptividad relativa en Ecuador frente al combate anti-drogas por las consecuencias

negativas del narcotráfico, entre ellas la corrupción del sector público, la violencia, la criminalidad y la erosión del capital social. Por otro lado, el Ecuador ha suscrito varios acuerdos en el marco de la Comunidad Andina, la OEA y la ONU comprometiéndose con la lucha anti-drogas, lo que le permite tener un sustento jurídico que a los ojos de las audiencias domésticas hacen más admisibles las acciones anti-drogas.

Otro factor que afecta la cooperación es la dificultad en la práctica de separar las acciones puramente anti-drogas de aquellas acciones que afectan a las Farc, ya que los dos fenómenos están mezclados. Las fuerza pública de Ecuador, además, está en constante riesgo de ser acusada por la opinión pública de estar combatiendo a las Farc.

Lo que en algunos sectores oficiales se percibe es que el Ecuador aún no se ha dado cuenta de los riesgos que conlleva el narcotráfico, y que podría estar haciendo más para frenar tanto a narcotraficantes como a las Farc.

V. ESTRATEGIAS PARA MANEJAR LAS DIFERENTES EXPECTATIVAS Y LOS PROBLEMAS: LECCIONES Y OPCIONES

1. IMPROVISACIÓN

Dadas las tensiones en la relación bilateral, es evidente que ninguno de los países estaba preparado para manejar las dimensiones transfronterizas del conflicto armado colombiano y la existencia de una brecha marcada en las expectativas mutuas.

Al comienzo, la estrategia colombiana fue precaria. Asumiendo que todos los países vecinos debían combatir a las Farc, solicitó al Ecuador que las declararan terroristas y que sus Fuerzas Armadas accedieran a los requerimientos de cooperación de los militares colombianos. Colombia además prestó poca atención a los efectos de sus traspasos al territorio ecuatoriano, desestimando el impacto de las tensiones diplomáticas, y no tuvo reparos en hacer fuertes reprimaciones públicas por la supuesta «falta de cooperación» evidenciada en la continua presencia de las Farc en el Ecuador.

Para algunos en el sector de seguridad en Colombia, el cálculo fue que dicha aproximación

Como en otros países de América Latina, en Ecuador se han dado álgidas discusiones sobre el narcotráfico: qué tan cierto es que se está expandiendo, cómo combatirlo y quién debe ser el responsable de las operaciones, la policía o los militares. En general, hay prevenciones sociales frente a la lucha anti-drogas, la cual se percibe como una imposición de Estados Unidos.

En ambos países la estrategia de política exterior estuvo atravesada por complejos juegos internos de balance entre cancillerías y ministerios de defensa. En Colombia, el Ministerio de Defensa había ganado mayor protagonismo, cerrando espacio a la diplomacia, y en el Ecuador hubo rivalidades y desconfianzas entre las dos carteras. Esto dificultó el manejo de los problemas y las diferencias.

de «garrote» no implicaba riesgo de hostilidades militares entre los dos países y hacía que el vecino país cayera en cuenta de las ventajas de frenar a las Farc y las drogas. Por su parte, los actores diplomáticos colombianos, que prefirieron tomar distancia del Ecuador arguyendo que sus vaivenes políticos hacían difícil confiar en las verdaderas intenciones de los políticos de turno, no pudieron responder a los nuevos retos.

Las primeras respuestas del Ecuador ante los efectos del conflicto colombiano fueron demandar mayores controles fronterizos y compensaciones de Colombia bajo el argumento de que los fenómenos no eran su ‘culpa’. También apelaron a organismos internacionales como la ONU para hacer que Colombia cambiara algunas de sus políticas de seguridad percibidas como nocivas, como por ejemplo, la fumigación. Luego empezó lentamente a fortalecer sus propias medidas de seguridad en la frontera y a asumir una

postura más dura frente a Colombia mediante notas de protesta diplomáticas y llamadas a consulta a su embajador. El objetivo era evitar proyectar una imagen de debilidad acentuada por las incursiones de las Fuerzas Armadas colombianas.

En cuanto a las demandas colombianas de una mayor cooperación para combatir a las Farc, Ecuador ofreció respuestas difíciles de entender en el exterior: apeló al principio de «no-intervención» para justificar legalmente su postura; se negó a llamar «terroristas» a las Farc, pero condenó las acciones violentas de este grupo; manifestó que lucharía contra el narcotráfico pero no contra las Farc, y optó por apoyar la solución negociada o pacífica del conflicto, es decir, critica la Política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe. Otra reacción fue acudir a la ONU y la OEA para frenar a Colombia, por ejemplo en las fumigaciones, lo que Colombia percibió como una afrenta. El conjunto de las acciones y declaraciones resultaron no solo insatisfactorias para Colombia sino confusas.

Por último, en ambos países la estrategia de política exterior estuvo atravesada por complejos juegos internos de balance entre cancillerías y

ministerios de defensa. En Colombia, el Ministerio de Defensa había ganado mayor protagonismo, cerrando espacio a la diplomacia, y en el Ecuador hubo rivalidades y desconfianzas entre las dos carteras. Esto dificultó el manejo de los problemas y las diferencias.

2. ACERCAMIENTOS Y ACUERDOS PARCIALES

En los últimos meses, sin embargo, ha habido cambios importantes en el manejo de los desafíos de seguridad y de las diferencias entre los dos países.

REACTIVACIÓN Y AJUSTE DE LA COMBIFRON Y LA COMISIÓN DE VECINDAD

Desde su creación, Ecuador y Colombia estipularon que la Comisión Binacional de Frontera (Combifron), compuesta por miembros de las cúpulas de la Fuerza Pública de ambos lados, se reuniera cada seis meses para tratar asuntos de seguridad de interés binacional, como el narcotráfico y la criminalidad transfronteriza. Pero el mecanismo se quedó corto frente a la agudización del conflicto armado colombiano. Aportó poco entre 2002 y 2006 para desactivar las tensiones relacionadas con la fumigación y los trasposos, debido a las desconfianzas y la ausencia de una guía política estratégica a las conversaciones entre militares. Finalmente, en enero de 2006, los dos países introdujeron ajustes a la Combifron mediante la «cartilla de seguridad» y un reglamento de procedimientos, reconocidos en el ámbito militar como mecanismos de confianza mutua.

Estos incluyen guías para evitar accidentes entre las tropas de los dos países en operaciones terrestres, aéreas, marítimas y fluviales y abren la posibilidad de hacer reuniones extraordinarias para reaccionar a tiempo a los sucesos en la frontera. Hasta el momento, los cambios han permitido una comunicación más frecuente y relevante con respecto a los retos sobre el terreno, y la Combifron ha podido usarse para solucionar problemas que antes se abordaban con notas diplomáticas y fuertes declaraciones públicas. No obstante, la Combifron no debe ser entendida como el único instrumento para solucionar todos los problemas. Por ejemplo, la comisión no logró blindar la relación bilateral de la coyuntura electoral ecuatoriana en el 2006, cuando la incertidumbre sobre la nueva dirección política ecuatoriana obstaculizó acciones de cooperación en seguridad. Esto quiere decir que se necesitan estrategias complementarias.

Por su parte, la Comisión de Vecindad fue reactivada en el 2006 tras dos años de interrupción, y ha servido como plataforma para identificar y hacerle seguimiento a proyectos conjuntos de desarrollo fronterizo. Dichos proyectos cubren temas de salud, educación, infraestructura y gobernabilidad y hacen parte de una nueva estrategia bilateral de fortalecer los lazos de interdependencia y mejorar las condiciones socioeconómicas de la frontera –ambas medidas de largo plazo que pretenden atenuar algunos de los factores que inciden en la inseguridad. De todas formas, a nivel operativo, la amplitud de la Comisión de Vecindad dificulta sus acciones y el seguimiento a todos los temas. Una opción es agrupar sus comités técnicos, que hoy son alrededor de 24, para hacerlos más manejables.

DIALOGO DE ALTO NIVEL MÁS FRECUENTE

A medida que los problemas binacionales avanzaron, también lo hizo la desconfianza y, con frecuencia, tanto Colombia como Ecuador prefirieron encerrarse en sus temores, en lugar de incrementar las conversaciones. Ante la inestabilidad política en Ecuador, Colombia temía ser utilizado por el gobierno de turno para algún fin político de corto plazo. Finalmente, tras la frecuencia y el agravamiento de las declaraciones diplomáticas entre los dos países, ambos optaron por abrir canales de comunicación más frecuentes y directos a nivel ministerial, tanto en la cartera de Defensa y como en la de Relaciones Exteriores. Este diálogo de alto nivel ha permitido mayor entendimiento de las expectativas mutuas y mayor coordinación en los discursos públicos.

MANEJO CONSTRUCTIVO DE LA ASIMETRÍA

Durante todo el período de tensiones bilaterales, Colombia trazó como una de sus estrategias evitar exponerse a una escalada de solicitudes económicas por parte del Ecuador, que demandaba «compensaciones». Temía generar una eventual dependencia que rebasara sus capacidades financieras y sentar un precedente de admisión de ‘culpa’ que tuviera repercusiones legales. No obstante, en el 2006, Colombia aceptó por primera vez indemnizar a habitantes locales ecuatorianos posiblemente afectados por un mortero lanzado por sus Fuerzas Armadas en un combate con las Farc. El gesto ha ayudado a aliviar los roces diplomáticos y han frenado la percepción entre algunos círculos en Ecuador de que Colombia emula la arrogancia de Estados Unidos.

INTERDEPENDENCIA Y DIVERSIFICACIÓN DE LA AGENDA

Una estrategia clásica en el sistema internacional para evitar espirales de desconfianza entre Estados y atar los intereses nacionales a la seguridad colectiva consiste en generar vínculos de interdependencia. La lógica es que existan lazos económicos y culturales lo suficientemente fuertes para equilibrar las diferencias en materia de seguridad. La idea es que la estrategia funcione cuando hay crisis políticas o protagonizadas por los militares de cada lado, activando presiones desde el sector empresarial, la sociedad civil y los sectores estatales que no están relacionados con la seguridad. Estos abogan por la resolución pronta y pacífica de las diferencias entre los dos países porque los costos de un rompimiento de las relaciones son muy altos para ellos.

Es así como diferentes voces en ambos países han venido empujando la «diversificación» de la agenda bilateral, para que la relación no dependa exclusivamente de las coincidencias o diferencias en seguridad. Así mismo, académicos han venido impulsando intercambios para disipar algunos mitos sobre las realidades de cada país, por ejemplo en cuanto a las políticas anti-drogas, el desplazamiento y el carácter de los grupos armados ilegales.

Estas iniciativas son útiles, pero es necesario tener en cuenta que sus resultados son de largo plazo y que no reemplazan la acción diplomática directa, las medidas de confianza mutua en el plano militar o la cooperación judicial y policial.

VI. ESCENARIOS

En el corto y mediano plazos continuarán vigentes las situaciones que hacen difícil el manejo de la relación bilateral. El contexto que deberán enfrentar gobernantes, diplomáticos y fuerzas de seguridad pública en los siguientes años estará marcado por el conflicto armado colombiano (incluyendo las dificultades en el proceso de paz con los paramilitares), las dinámicas de expansión y diversificación del narcotráfico, los problemas sociales y políticos en Ecuador y la presencia de Estados Unidos en la región. Ante dicho panorama, hay dos posibles escenarios para la relación: uno de retroceso y otro de progreso.

A medida que los problemas binacionales avanzaron, también lo hizo la desconfianza y, con frecuencia, tanto Colombia como Ecuador prefirieron encerrarse en sus temores, en lugar de incrementar las conversaciones. Ante la inestabilidad política en Ecuador, Colombia temía ser utilizado por el gobierno de turno para algún fin político de corto plazo.

La intensificación de la presencia de las Farc en el sur de Colombia o en el mismo Ecuador y la criminalización de grupos de autodefensas desmovilizados en la zona de frontera – causada por las falencias mismas de la desmovilización o el fracaso definitivo del proceso de paz con los líderes paramilitares– se convierten en factores que generan presiones a los militares y policías de ambos países.

1. RETROCESO

Existen varios factores que pueden inducir un retroceso en las relaciones diplomáticas y la cooperación en seguridad. Unos se refieren a la situación de seguridad sobre el terreno y otros al manejo que los gobiernos de cada país quieran darle a su política exterior.

La intensificación de la presencia de las Farc en el sur de Colombia o en el mismo Ecuador y la criminalización de grupos de autodefensas desmovilizados en la zona de frontera –causada por las falencias mismas de la desmovilización o el fracaso definitivo del proceso de paz con los líderes paramilitares– se convierten en factores que generan presiones a los militares y policías de ambos países.

Del lado colombiano, la fuerza pública incrementó las operaciones contra las Farc y las redes criminales. Esto lleva a mayores persecuciones en caliente, mayores solicitudes de cooperación ecuatoriana y menor tolerancia frente a las dificultades políticas internas de Ecuador, que frenan una cooperación más clara tanto en el plano militar, como en el policial y judicial. Puede haber episodios críticos de desplazamiento forzado o accidentes en los que la fuerza pública lesiona a habitantes de Ecuador. Ante esta situación, gobernantes y diplomáticos revierten a sus antiguas prácticas de reconvenciones públicas. No solo se desatan nuevas crisis diplomáticas, sino que mecanismos como la Comisión de Vecindad y la Combifron pierden legitimidad y la cooperación se frena.

El ascenso en Ecuador de un gobernante que públicamente se ha opuesto a las políticas de seguridad de Colombia también puede provocar un retroceso en las nuevas estrategias diplomáticas del manejo de los problemas de seguridad transfronterizos. Es posible que dicho gobierno recu-

rra de nuevo a un discurso público de crítica a Colombia o que frene efectivamente los avances de cooperación. Así mismo, posibles tensiones entre Estados Unidos y Ecuador pueden tener repercusiones sobre la relación colombo-ecuatoriana.

2. PROGRESO

Un escenario de progreso es viable si se presenta una mejora en la situación de seguridad, si hay una continuidad en los problemas e incluso si llegan a agudizarse el conflicto y el narcotráfico en la zona de frontera. Todo depende de la capacidad de comunicación entre los dos gobiernos, que no recurran a mensajes públicos hostiles, y de la audacia en el manejo de sucesos difíciles. Para ello, habrá que capitalizar sobre el reciente aprendizaje en los frentes militar y diplomático, el cual ha ayudado a evitar nuevas crisis políticas entre los dos países.

Entre los factores que pueden ayudar al progreso están:

- Mayor atención colombiana a los temas de migraciones, desplazados y reos.
- Mayor atención política y dedicación financiera a los programas de desarrollo fronterizo que involucren a la sociedad civil y a los empresarios.
- El continuo funcionamiento y ajuste a la Combifron y la Comisión de Vecindad para volverlos mecanismos ágiles y efectivos.
- Una mejor coordinación entre Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa en cada país.
- Mejoras en los procesos que sostienen la cooperación judicial y policial.
- Definiciones más claras en ambos países de las responsabilidades de militares y policías en el combate al narcotráfico y la criminalidad.
- El fortalecimiento de los componentes no militares de las operaciones que buscan frenar los flujos ilegales de drogas y armas.

Esta mejoras tienen el potencial de evitar crisis políticas entre los dos países e incluso mejorar la situación de seguridad fronteriza en el mediano y largo plazo.

POLICY PAPERS

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL

Nº 10 LA POLÍTICA DE DEFENSA BRASILEÑA: DIAGNÓSTICOS, PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL

Con la aprobación en el 2005 de la Política Nacional de Defensa (PND) Brasil avanza en la formulación de una política pública que supere las concepciones de la época de la dictadura militar, ampliando la participación del sector académico. Una consideración territorial integral –Amazonia y Atlántico Sur–, las perspectivas de crecimiento de la industria militar, la protección del medio ambiente y la cooperación estratégica para combatir el delito son algunos de sus aciertos. Sin embargo, en este *policy paper* se critica la ausencia de otros sectores, como el poder legislativo y la sociedad civil, durante el proceso de elaboración de la PND, con lo que se mantiene una perspectiva primordialmente militar de la defensa, y la omisión de una definición precisa de líneas de acción, tareas y actores concretos.

Nº 9 TENDENCIAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL SUR E IMPACTOS EN LA REGIÓN ANDINA

Este *policy paper* es el producto de los debates desarrollados en el grupo de trabajo sobre seguridad regional de la Friedrich Ebert Stiftung (FES) en el Ecuador sobre la situación actual de la seguridad en América del Sur. En este documento se contrastan, la perspectiva «sudamericana» con base en el Cono Sur y el eje Brasil-Argentina, con la región andina que enfrenta los desafíos de la irradiación del conflicto colombiano y la influencia de Estados Unidos. Desde comienzos del siglo XXI, han surgido estrategias alternativas tanto a la política norteamericana como a la visión de seguridad hemisférica de los organismos multilaterales, especialmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) –una lectura generalizada sobre la coexistencia, en la posguerra fría, de múltiples arreglos subregionales o binacionales en el hemisferio en función de amenazas y desafíos considerados como «multi-dimensionales y transfronterizos»–.

Desde el Cono Sur y a través de la política exterior, se estaría consolidando un proyecto de seguridad e integración con perspectivas políticas hacia el conjunto de países sudamericanos, fincado en la oportunidad y desafío de construir espacios de relativa autonomía subregional para emprender, en procesos de integración económica, cooperación en seguridad y defensa, sin entrar en ruptura con la política estadounidense en la región. Preocupa la especial situación de los países andinos cuyo núcleo problemático es el conflicto interno colombiano y la influencia directa de Estados Unidos en sus agendas. Especiales expectativas se promueven en torno a las políticas de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Evo Morales (Bolivia) por el nuevo significado internacional y/o regional de sus países en el mercado de abastecimiento energético, convertido hoy en día en eje primordial del mundo industrializado. Por último, preocupa la incidencia de este complejo de relaciones en el posicionamiento del Ecuador en el nuevo escenario continental.

Nº 8 LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO. ELECCIONES NACIONALES 2006 EN PERÚ

La seguridad en el Perú y en muchos países de América Latina es un factor de enorme preocupación ciudadana. Por complejas razones su tratamiento no ha sido propiamente político y ha sufrido distorsiones. Percepciones de carencia y crisis en las instituciones armadas y policiales; falta de orientaciones y decisiones políticas en temas de seguridad interna y externa, unidas al crecimiento de la delincuencia y la reconocida impotencia del Estado para enfrentarla, llevan a una generalizada sensación de inseguridad. La legislación electoral ha obligado a las agrupaciones políticas a la presentación pública de sus programas de gobierno. Es un comienzo que apela a mayor participación de la sociedad civil y la ciudadanía y debe ser saludado. Este Policy Paper examina los planteamientos de los principales partidos políticos, subraya ciertas coincidencias, divergencias y carencias, e identifica algunos escenarios y tendencias.

POLICY PAPERS

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL



Nº 10 La política de defensa brasileña: diagnóstico, propuestas y perspectivas para la cooperación regional



Nº 9 Tendencias de seguridad en América del Sur e impactos en la región andina



Nº 8 La seguridad y defensa en los programas de gobierno. Elecciones nacionales 2006 en Perú



Nº 7 Venezuela y los Estados Unidos: una relación compleja



Nº 6 La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil (2000-2005)



Nº 5 Venezuela. La reconceptualización de la seguridad (1999-2005): Impactos internos y externos



Nº 4 Brasil frente a los desafíos de la cooperación en seguridad



Nº 3 Problemas transnacionales de seguridad: desafíos para Colombia y la cooperación en la región andino-brasileña



Nº 2 Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática



Nº 1 Seguridad regional andina y escenarios posibles

ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL Y FUE PREPARADO POR EL GRUPO DE TRABAJO DE COLOMBIA, COORDINADO POR ALEXANDRA GUÁQUETA CON LA ASISTENCIA DE GIOVANNI MANTILLA.

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org