

## La Agenda de Seguridad de los Estados Unidos y sus Efectos para el Ecuador

*Alejandro Dávalos\**

que los intereses latinoamericanos sean debidamente respetados.

**E**l interés en la región manifestado por la administración Bush al comienzo de su mandato tuvo un cambio radical al variar las prioridades de seguridad de los Estados Unidos luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, los que provocaron una nueva doctrina nacional de seguridad en los Estados Unidos, denominada de «prevención», que busca evitar ataques con armas de destrucción masiva a ese país y sus aliados por parte de Estados y organizaciones enemigas, por medio de acciones preventivas, de índole militar y otras.

Actualmente, la atención de los Estados Unidos en los países andinos se centra en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos. Adicionalmente, con Colombia, Ecuador y Perú está negociando un Tratado de Libre Comercio. De acuerdo a sus voceros, el propósito final de los Estados Unidos es fortalecer las instituciones democráticas en la región, extender la soberanía efectiva de cada país sobre la totalidad de su territorio y dismi-

nuir los riesgos de seguridad provenientes de actividades ilícitas.

La Iniciativa Andina Contra las Drogas es el instrumento que utiliza la actual Administración norteamericana para la consecución de los objetivos enunciados en su estrategia de seguridad. Un cambio fundamental en la política estadounidense en Colombia fue el reconocimiento del estrecho vínculo entre las organizaciones terroristas y de narcotraficantes y la imposibilidad en la práctica de diferenciar ambas actividades. Esto permitió que la asistencia estadounidense sea destinada a luchar contra los dos problemas.

El Ecuador, en el año 2000, cuando la administración Clinton propuso al Congreso el Plan Colombia, adoptó una política dual que consistió en expresar su preocupación por los efectos negativos que la implementación de dicho plan podría representar para el país y, al mismo tiempo, gestionar la provisión de recursos adicionales bajo ese programa ante la Administración y el Congreso estadounidenses.

A partir de ese año, la posición oficial del Ecuador ha sido la de mantener una prudente distancia frente a los aconteci-

\* Segundo Secretario del Servicio Exterior del Ecuador

mientos en Colombia, proclamando una pretendida neutralidad, y reclamando recursos para paliar los efectos negativos a través de una estrategia en dos frentes: el fortalecimiento de la seguridad en la zona de frontera y la implementación de programas de desarrollo económico y social en la misma.

El Ecuador percibe que la Administración estadounidense ha subestimado los efectos negativos para el país de sus acciones en Colombia. Igualmente, considera que ha subestimado sus esfuerzos para luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes, reflejados en la inexistencia de cultivos en el país y en el aporte otorgado a la lucha regional, entre otros, a través del FOL de Manta.

Por su parte, los Estados Unidos considera que el Ecuador ha exagerado los posibles efectos de los programas en Colombia, que ha enviado señales confusas sobre su compromiso con la causa de la lucha contra las drogas y el terrorismo en la región, que debería colaborar más con sus pares colombianos y, adicionalmente, controlar de manera más efectiva la frontera común. El tráfico ilícito de personas es otro problema que las autoridades estadounidenses consideran que el gobierno ecuatoriano no se ocupa adecuadamente.

La situación descrita supone una incapacidad del país para transmitir a las autoridades esta-

dounidenses su situación real en este campo y las consecuentes necesidades de asistencia. Falta un consenso interno al respecto y, más importante, un acuerdo básico sobre la política del país frente al tema colombiano. Por un lado, los principios de «neutralidad» y «no intervención» son plenamente válidos y deben ser respetados. Por otro, no se puede desconocer la realidad de nuestro vecino y las consecuencias de su situación para el país.

Adicionalmente, algunos intereses del país en esta materia podrían coincidir en cierta medida con los intereses de seguridad de los Estados Unidos, lo que facilitará que el Ecuador consiga la atención de los líderes de la Administración y el Congreso a través de una adecuada comprensión de su situación. De lo contrario, las consecuencias para el Ecuador podrían derivar en un eventual aislamiento del país y en un agravamiento de su situación de seguridad, así como en la falta de apoyo para enfrentar un escalamiento del problema colombiano.

#### **Política de seguridad de los Estados Unidos para la región**

En septiembre de 2002, un año después de los ataques del 11 de septiembre, cuando el presidente George Bush presentó la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, señaló que como un

asunto de defensa propia, ese país actuaría contra las amenazas antes de que éstas estén plenamente formadas. Añadió que «en el nuevo mundo en el que hemos entrado, el único camino a la paz y la seguridad es el camino de la acción».<sup>1</sup>

Bush indicó en esa ocasión que «los Estados Unidos usarán este momento de oportunidad para extender los beneficios de la libertad alrededor del mundo. Trabajaremos activamente para llevar la esperanza de la libertad, el desarrollo, el libre mercado y el libre comercio a cada rincón del mundo». Todos elementos con los que podemos estar de acuerdo en principio, sin embargo éstos no pueden ser utilizados para justificar una nueva «cruzada», esta vez a cargo de ese país. En palabras del presidente Bush, «los Estados Unidos reciben bien la responsabilidad de liderar esta gran misión».

Indica que, aunque ese país sabía antes del 11 de septiembre que en el mundo actual Estados pequeños y débiles podían representar una amenaza tan peligrosa para sus intereses nacionales como los Estados fuertes, ese evento hizo que la teoría pase a la práctica. La Estrategia de Seguridad Nacional, añade

Bush, tiene como objetivo ayudar a que el mundo sea no solamente más seguro, sino mejor, a través de la libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros Estados y respeto por la dignidad humana.<sup>2</sup>

En el capítulo III de la ESN, se indica que los Estados Unidos continuarán alentando a sus socios regionales para que adopten esfuerzos coordinados que aislen a los terroristas, y una vez que se localice la amenaza a un Estado en particular, los Estados Unidos ayudarán a que ese Estado tenga los medios militares, policiales, políticos y financieros para finalizar esa tarea. La idea es identificar y destruir la amenaza antes de que llegue a su territorio y, aunque intentará concertar acciones con la comunidad internacional, no dudará en actuar unilateralmente si es necesario, para ejercitar su derecho de legítima defensa actuando preventivamente en contra de las amenazas terroristas. Otro de los objetivos es negar apoyo o santuario a terroristas, convenciendo o forzando a los Estados a aceptar sus responsabilidades soberanas.

Sobre este punto, Charles V. Peña<sup>3</sup> señala que actualmente las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos provienen de los gru-

1 THE WHITE HOUSE, *U.S. National Security Strategy*, Washington D.C., 17 de septiembre, 2002

2 Ibid.

3 PEÑA, Charles V., *Bush's National Security Strategy is a Misnomer*, Cato Institute, Washington D.C., 30 de octubre, 2003

pos terroristas y no de Estados hostiles, por lo que esos grupos, y específicamente Al-Qaeda, y no los Estados, deben ser el objetivo primario de la estrategia de seguridad. Añade un interesante comentario sobre la creencia popular en los Estados Unidos de que esa organización terrorista odia a los Estados Unidos «por lo que es», cuando la motivación radica en «lo que hace», es decir políticas y prácticas, particularmente en el mundo musulmán, por lo que si desea adoptar medidas apropiadas para disminuir esa amenaza, debe entender primero qué la motivó. La respuesta puede ser una política exterior intervencionista que genera resentimientos y violencia. En un campo que interesa a la región andina directamente, haciendo una analogía, debe entenderse que lo que motiva la producción de drogas es el consumo.

Al continuar su análisis, Peña señala que la conclusión obvia de su razonamiento debería llevar al gobierno estadounidense a detener su injerencia en asuntos internos de otros países y regiones, excepto cuando éstos directamente amenacen la integridad territorial, la soberanía y la libertad de los Estados Unidos. Sin embargo, sostiene, la ESN del Presidente Bush hace precisamente lo contrario, «basándose en la falsa creencia de que la mejor y única manera de alcanzar la segu-

ridad de los Estados Unidos es creando por la fuerza un mundo mejor y seguro a la imagen de los Estados Unidos».<sup>4</sup> Por lo tanto, la invasión a Iraq, analizada desde esta perspectiva, significa el surgimiento de nuevas amenazas terroristas para los Estados Unidos y su población, precisamente lo contrario de lo que se intentó.

Sobre el hemisferio occidental, la ESN señala que ese país ha formado coaliciones flexibles con países que comparten sus prioridades, en particular México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia, para promover un hemisferio verdaderamente democrático en el que la integración permita avances en seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza. En este punto existe una confusión entre los principios y las prioridades, que son compartidos por prácticamente todos los países de la región, a nivel individual, subregional y hemisférico, a través de la Organización de los Estados Americanos, y por otro lado con los métodos, ya que está en entredicho que los mismos sean compartidos por todos los países de la región, incluso por algunos de los mencionados en la ESN.

La ESN añade que partes de América Latina enfrentan conflictos regionales, en particular a causa de la violencia de los carteles de la droga, que pueden poner en peligro la salud de sus habitantes y la seguri-

dad de los Estados Unidos. Ante esta situación, indica, han desarrollado una estrategia para ayudar a los países andinos a poner en orden sus economías, aplicar sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar la oferta de drogas.

En cuanto a Colombia, en la ESN los Estados Unidos reconocen el vínculo entre grupos terroristas que desafían la seguridad del Estado y las actividades de tráfico de drogas que ayudan a financiar las actividades de aquellos. Indica que están trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales expandiendo la soberanía efectiva del Estado sobre todo el territorio nacional y proporcionando seguridad básica a toda su población.

En el capítulo V se busca justificar el concepto de ataque preventivo y se indica que durante siglos el derecho internacional ha reconocido que los Estados no necesitan sufrir un ataque antes de que legítimamente puedan adoptar acciones para defenderse a sí mismos de fuerzas que presentan un peligro de ataque inminente. Tradicionalmente se condiciona la legitimidad del acto de prevención a la inminencia de la amenaza, materializada en la movilización de ejércitos en preparación para la acción bélica.

Sin embargo, los Estados Unidos sostienen que se debe adaptar ese concepto de ataque inminente a las

capacidades y objetivos de los adversarios del mundo actual. Estados enemigos y terroristas no buscan atacar utilizando medios convencionales, sino con actos de terror y, eventualmente, utilizando armas de destrucción masiva. Los objetivos de esos ataques pueden ser las fuerzas militares o la población civil, en violación de los códigos de guerra. Por lo tanto, dicen, si es necesario los Estados Unidos adoptarán acciones para prevenir actos de sus adversarios que amenacen su seguridad nacional.

En el capítulo VI de la ESN, sobre economía y comercio, se indica que los Estados Unidos promoverán el crecimiento económico, el libre mercado y el libre comercio más allá de sus fronteras, en el entendido de que una economía mundial robusta asegura su seguridad nacional.

El capítulo VIII se refiere al desarrollo de agendas para acciones de cooperación con los principales centros de poder global, y menciona a la Organización para el Tratado del Atlántico Norte —OTAN—, a la Unión Europea, Australia, Federación de Rusia, India y China. No se menciona a la región en el análisis, ni siquiera a Brasil.

Finalmente, en el capítulo IX, se indica que para enfrentar los desafíos de seguridad, los Estados Unidos requerirán bases y estaciones en y más allá del hemisferio occidental y Asia nororiental, así como acceso y arreglos temporales para

4 Ibid.

sus fuerzas militares desplegadas en otras latitudes. A más del apoyo a sus fuerzas militares, otorgará suficientes fondos al Departamento de Estado para asegurar el éxito de su gestión diplomática y las negociaciones que tienen a cargo para asegurar sus intereses.

En este punto, la ESN indica que adoptará todas las acciones necesarias para asegurarse que sus esfuerzos no sean obstaculizados por las eventuales investigaciones o enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional, «cuya jurisdicción no llega a los americanos y la cual no aceptamos». Para el efecto, se aprobó el Acta del 2002 sobre la Protección de los Miembros del Servicio Estadounidense, ASPA, que establece prohibiciones de asistencia a los Estados Parte del Estatuto de Roma que no hayan suscrito un acuerdo bilateral de conformidad con el artículo 98 de ese instrumento internacional.

La ESN concluye que en el mundo actual la distinción entre asuntos domésticos e internacionales está desapareciendo, ya que eventos más allá de sus fronteras tienen un gran impacto en su territorio. Así, en el ejercicio de su liderazgo, los Estados Unidos respetará los valores, opiniones e intereses de sus amigos y socios. Esto dejaría de lado los valores, opiniones e intereses del resto del mundo.

En su mensaje a la nación pocos meses después de presentar la ESN, el presidente Bush amenazó con extender la guerra contra el terrorismo hacia países que estén desarrollando armas de destrucción masiva y a aquellos «que sean tímidos frente al terror» y adelantó que podría tomar acciones preventivas contra esas naciones. De acuerdo con Ivan Eland<sup>5</sup>, la expansión de la guerra en esos términos es una posibilidad real y peligrosa, ya que de conformidad con el Pentágono, 12 países tienen programas nucleares; 13, armas biológicas; 16, armas químicas; y 28, misiles balísticos, por lo que se pregunta si el presidente está preparado para atacar a todas estas naciones. Meses después vino la invasión a Iraq, lo que ha motivado a los fundamentalistas para iniciar una nueva campaña en contra de los Estados Unidos.

Eland sugiere que los Estados Unidos debe acostumbrarse a vivir con un creciente número de Estados que poseen armas de destrucción masiva, que no deben ser sus enemigos naturales, a menos de que continúe interviniendo en sus regiones o en guerras civiles en el nombre de la lucha contra el terrorismo, lo que podría exacerbar el problema en lugar de reducirlo. Este «estado de guerra permanente» no podrá ser sostenido militar ni económicamente,

y distrae recursos de las amenazas directas, como Al-Qaeda, que, además, ganará adeptos con la estrategia estadounidense.

### Programas para implementar esa política

La ESN planteada por el presidente Bush estableció por primera ocasión al desarrollo global como el «tercer pilar» de la seguridad nacional, junto a la defensa y la diplomacia. Al mismo tiempo, en 2002, el presupuesto de la función ejecutiva para la asistencia externa comenzó resaltando que la guerra contra el terrorismo es la mayor prioridad de esa asistencia.

En efecto, un instrumento fundamental de la política exterior de los Estados Unidos es la asistencia externa que está dividida en cinco categorías: ayuda bilateral para el desarrollo; asistencia económica que apoye los objetivos políticos y económicos de los Estados Unidos; ayuda humanitaria; contribuciones económicas multilaterales; y, ayuda militar. La categoría más grande es la de asistencia bilateral para el desarrollo, dada la implementación de la Cuenta del Desafío del Milenio y la Iniciativa Global contra el sida. El monto de asistencia externa en los dos últimos años representa el 0,2% del Producto Interno Bruto, entre los más bajos de los últimos

50 años, y el 0,9% como porcentaje del presupuesto federal<sup>6</sup>.

La Administración Bush estableció tres pilares fundamentales de la asistencia externa: crecimiento económico, agricultura y comercio; salud global; y, democracia, fortalecimiento de Estados frágiles, prevención de conflictos y asistencia humanitaria. La idea de la asistencia externa es avanzar los objetivos estratégicos de los Estados Unidos.

La Corporación para el Desafío del Milenio fue establecida a comienzos de 2004 y constituye un nuevo concepto de asistencia externa por medio del cual los Estados Unidos entregarán ayuda adicional a los países de ingresos bajos y bajos-medios que hayan demostrado su compromiso con reformas políticas, económicas y sociales, que gobiernen con justicia, inviertan en su gente y promuevan libertad económica. Los problemas relativos a la salud global se han convertido igualmente en los últimos años en una prioridad.

Entre los mayores receptores de asistencia norteamericana se encuentran Colombia, Perú y Bolivia, a través de la asistencia antinarcóticos dirigida a suprimir la producción y el tráfico de drogas, lo que ha sido consistentemente considerado a través de los años como un objetivo prominente. En 1994, el Perú fue

5 ELAND, Ivan, *War Against Terror Expands Excessively* Cato Institute, Washington D.C., de enero, 2002.

6 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*, Washington D.C., The Library of Congress, abril 15, 2004.

el séptimo receptor de ayuda norteamericana en el mundo, con US\$140 millones, en tanto que Bolivia ocupó el undécimo lugar y recibió US\$100 millones. En 2004, Colombia recibió US\$570 millones (quinto lugar, luego de Iraq, Israel, Egipto y Afganistán); Perú, US\$170 millones (noveno), y Bolivia, US\$150 (undécimo)<sup>7</sup>.

El impacto de los ataques terroristas de septiembre 11 y el consiguiente uso de asistencia para apoyar a naciones amenazadas por el terrorismo o que ayuden a los Estados Unidos a combatir esta amenaza puede ser observada claramente en las asignaciones de asistencia bilateral para el año fiscal 2004. El sudeste asiático se ha convertido en una región prioritaria (de 3,8% en el AF1994 a 17,3% en el AF2004), en tanto que América Latina es una región cuya asistencia ha crecido modestamente (de 8,2% en el AF1994 a 11,4% en el AF2004).

La asistencia externa es proporcionada a través de distintos mecanismos, entre ellos las transferencias de efectivo, las que han sido entregadas como recompensa a los países que han apoyado a los Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo (Turquía y Jordania en el AF2004), para proporcionar apoyo político y estratégico (Egipto e Israel desde 1979) y como compensación por adoptar difíciles reformas

políticas y económicas (países del África desde los años ochenta). En el AF2004 más de US\$800 millones fueron entregados como transferencias de efectivo.

Los programas de asistencia externa humanitaria y para el desarrollo, en su mayor parte, no son directamente implementados por miembros del gobierno de los Estados Unidos, sino por entidades del sector privado.

La responsabilidad por la aprobación de la asistencia externa recae sobre el Congreso de los Estados Unidos, a través de los Comités de Autorizaciones y los Subcomités de Apropiaciones. Los «autorizadores» deben autorizar legislación estableciendo programas y políticas, y vigilando los programas de asistencia externa. En ausencia de la promulgación regular de leyes de autorización sobre asistencia externa, medidas de los «apropiadores» consideradas anualmente por las leyes de gasto de Operaciones Extranjeras han asumido gran significado en el Congreso para influenciar la política de asistencia externa de los Estados Unidos.

Las leyes permanentes de autorización más importantes son el Acta de Asistencia Externa de 1961 (cubre la mayoría de programas de asistencia bilateral económicos y de seguridad); el Acta de Control de Exportaciones de Armas de 1976

(autoriza ventas y financiamiento militar); el Acta de Desarrollo de Comercio Agrícola y Asistencia de 1954 (ayuda alimentaria); y, el Acta del Acuerdo de Bretton Woods de 1945 (autoriza la participación de los Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo).

#### **Plan Colombia, la iniciativa regional andina y la iniciativa andina contra las drogas**

El Plan Colombia fue diseñado por el Gobierno de Colombia, con el decidido apoyo y directo asesoramiento de los Estados Unidos, y presentado a finales de 1999 como una estrategia integrada para resolver los serios problemas que enfrenta ese país, en particular para luchar contra el tráfico de drogas y la inseguridad, fortalecer las instituciones democráticas y la economía, y proteger los derechos humanos<sup>8</sup>.

El Congreso de los Estados Unidos conoció el Plan Colombia en 2000 y lo aprobó en julio de ese año. Para su ejecución, ese país destinó US\$330 millones en el presupuesto fiscal 2001 y a través de una ley suplementaria de emergencia se aprobaron US\$1.300 millones adicionales. En el caso de Colombia, estos fondos fueron destinados a apoyar los derechos humanos y la reforma

judicial (US\$122 millones); expansión de las operaciones antinarcoóticos en el sur de Colombia (US\$390,5 millones); desarrollo alternativo (US\$81 millones); aumento de operaciones de interdicción (US\$129,4 millones); y, asistencia para la Policía (US\$115,6 millones).

En 2001, la Administración estadounidense presentó la Iniciativa Regional Andina<sup>9</sup>, para contrarrestar las críticas al Plan Colombia, dentro y fuera de los Estados Unidos, tanto en el Congreso como en la misma Administración. Se buscó equilibrar mejor el componente de seguridad e interdicción y aquel de desarrollo económico y protección de los derechos fundamentales, destinando a ambos fines partes iguales en cuanto a montos de asistencia. Igualmente, pretendió distribuir los fondos de mejor manera entre los países de la región (55%) y Colombia (45%). Así, para el año fiscal 2002, solicitó al Congreso la aprobación de US\$882 millones en fondos de asistencia internacional para programas antinarcoóticos, fortalecimiento de las instituciones democráticas y proyectos de desarrollo en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela<sup>10</sup>. Finalmente, para el año fiscal 2002, el Congreso aprobó US\$782 millo-

8 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Plan Colombia*, Washington D.C., marzo 14, 2001

9 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Regional Initiative*, Washington D.C., Mayo 16, 2001

10 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *On—the—Record Briefing: Andean Regional Initiative*, Washington D.C., Mayo 16, 2001

7 *Ibid*

nes (US\$100 millones menos que los solicitados por la Administración), de los que Colombia recibió US\$380,5 millones (US\$243,5 para seguridad y US\$137 para desarrollo) y el Ecuador, US\$46,9 millones (US\$15 para seguridad y US\$31,9 para desarrollo)<sup>11</sup>.

Igualmente, en 2001, la Administración abogó por la renovación del Acta de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y la expansión de sus beneficios, como una importante contribución al crecimiento económico y prosperidad de los países beneficiarios (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). El ATPA fue aprobado en 1991 para proporcionar a estos países alternativas legales ante la producción y tráfico de drogas<sup>12</sup>. El comercio entre los beneficiarios y los Estados Unidos se duplicó en ese periodo. Esta ley fue aprobada por ambas cámaras del Congreso a finales de 2002, como el Acta de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

Para el año fiscal 2003, el Congreso aprobó US\$700 millones de US\$731 millones solicitados por la

Administración para el paquete de asistencia a la región, que esta vez tomó el nombre de Iniciativa Andina contra las Drogas (ACI). Colombia recibió US\$433 millones, retomando su posición de privilegio frente a los demás países andinos que se repartieron los US\$298 millones restantes. Igualmente, al contrario de lo que sucedió con la ARI y desarmando el mensaje político que se pretendió enviar en esa ocasión, nuevamente el componente de seguridad recibió casi el doble de los recursos destinados al desarrollo<sup>13</sup>.

En el año fiscal 2004, la aprobación para la ACI fue de US\$726 millones. El Ecuador, en el marco de la ACI, recibió US\$31 millones en el AF2003, US\$35 millones en el AF2004 y la Administración ha propuesto US\$26 millones para el AF2005. El monto de asistencia total para el país ha sido aproximadamente de US\$55 millones en el AF2003, US\$60 millones en el AF2004 y US\$47 millones propuestos para el AF2005<sup>14</sup>.

En 2004, sus programas en el Ecuador tuvieron el propósito de

combatir el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, defender los derechos humanos, promover iniciativas de desarrollo económico y social, fortalecer la administración de justicia y las instituciones democráticas y asistir a los desplazados por el conflicto en Colombia.

#### Intereses de seguridad de los Estados Unidos

Para la región, la estrategia analizada en el primer punto se traduce en la agenda de la Administración Bush con cuatro objetivos: fortalecer la seguridad, promover la democracia, alentar un gobierno responsable y estimular el desarrollo económico.

Sobre el primer punto, a los Estados Unidos le preocupa que Colombia enfrente las amenazas de tres grupos terroristas (FARC, ELN y AUC) financiados por las ganancias del tráfico de drogas. Estos son tres de los cuatro grupos del Hemisferio designados como Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO, por sus siglas en inglés) por el Departamento de Estado.

Uno de los cambios radicales en la política estadounidense para la región luego de los ataques de septiembre 11 se produjo con el reconocimiento del estrecho vínculo entre las organizaciones terroristas y de narcotraficantes y la imposibilidad en la práctica de diferenciar ambas actividades. Esto permitió que la

asistencia estadounidense sea destinada a luchar contra los dos problemas desde el año fiscal 2003.

Los ataques de septiembre 11 cambiaron el mundo y las relaciones entre Estados en múltiples formas. Para los Estados Unidos significó el cambio de sus doctrinas políticas, militares y de seguridad y, por supuesto, las relaciones con América Latina debían ser parte de esa transformación, aunque la región continúe fuera de las prioridades de política exterior de ese país. Ahora, el terrorismo es un asunto fundamental en la política exterior estadounidense.

Así, uno de los principales intereses de los Estados Unidos tiene relación con la lucha contra la amenaza terrorista en la región. Entre los componentes para la materialización de ese interés se encuentra aquel relativo a que los países de la región nieguen refugio a los terroristas mediante el mejoramiento de los sistemas de inteligencia, de aplicación de la ley y de control del sistema financiero.

Este interés se suma a aquel en la lucha contra las drogas. De esta manera, la agenda de seguridad de los Estados Unidos para la región, incluyendo el Ecuador, comprendería una estrategia dirigida a promover el desarrollo, ayudar a sus economías, alentar la aplicación de la ley y, principalmente, derrotar a las organizaciones de narcotraficantes y terroristas.

11 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Regional Initiative*, Washington D.C., Marzo 23, 2002

12 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Trade Preference Act*, Washington D.C., Marzo 23, 2002

13 SIMONS, Paul E., *U.S. Narcotics Control Initiatives in Colombia*, U.S. Department of State, Washington D.C., Junio 3, 2003

14 U.S. DEPARTMENT OF STATE, *International Affairs — FY 2005 Budget*, Washington D.C., Febrero 2, 2004

La Iniciativa Regional Andina es considerada como un programa regional «con directas implicaciones para la seguridad interna y el bienestar en el territorio de los Estados Unidos»<sup>15</sup>. Añade que «lo que hacemos en Colombia nos afecta a nosotros en los Estados Unidos, pero también afecta a la seguridad regional y al crecimiento de oportunidades económicas...». Es decir, los grupos terroristas colombianos, de izquierda y derecha, y los grupos criminales, son considerados como una amenaza directa a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En el marco de este programa de acción, los intereses de los Estados Unidos están dirigidos a protegerse a sí mismos y a proteger a sus aliados en el hemisferio a través del fortalecimiento del imperio de la ley, incrementando la capacidad de la Justicia y la Policía, creando fuentes de ingreso no relacionadas con la droga e impidiendo que la cocaína y la heroína sean producidas y embarcadas a ese país. Así, el propósito es detener la producción de droga y el terrorismo financiado por esa actividad antes de que esas dos amenazas lleguen a territorio estadounidense. Igualmente, para el Gobierno estadounidense es importante que los países de la región ejerzan «soberanía efectiva» en la totali-

dad del territorio nacional, algo que está en entredicho en la mayoría de países de la región por sus limitadas capacidades económicas y alta prioridad a los centros urbanos. Esta situación llega a límites extremos en Colombia a causa del control de grandes proporciones de territorio por los grupos irregulares.

La base de la estrategia de seguridad para la región, de alguna manera, está reflejada en las palabras del secretario asistente de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, que señaló, en el Congreso de su país, que «el tráfico de drogas financia a terroristas y a grupos criminales violentos en el hemisferio y en todas partes. Si queremos que estos males se detengan, debemos estar resueltos a enfrentarlos ahora y en suelo extranjero... La violencia en nuestras pantallas de televisión en contra de nuestros aliados y amigos del Sur es difícil de soportar; pero violencia en nuestro mismo centro impone una carga mucho más pesada en nuestros corazones y vidas»<sup>16</sup>.

Los programas para la región desde el año 2000 han mostrado algunos resultados, en particular para Colombia, en donde se ha reducido en 33% el área destinada al cultivo de coca y de opio, 45 mil hectáreas destinadas a labores de desa-

rollo alternativo, 835 proyectos de infraestructura relacionadas con lo anterior, incremento de la seguridad a través del territorio nacional y, «por primera vez en la historia de Colombia, existe ahora presencia del Estado en todas las 1 098 municipalidades del país»<sup>17</sup>.

En cuanto a la situación de los derechos humanos en un conflicto que de acuerdo a los observadores viola normas básicas en la materia, Colombia con ayuda de los Estados Unidos ha implementado programas como el de «Casas de Justicia» y el «Sistema de Alerta Temprana» para prevenir, investigar y sancionar hechos relacionados con este tema.

Sin embargo, la ACI enfrenta serios desafíos, tanto por su estructura que privilegia desproporcionadamente a la seguridad en desmedro del desarrollo, como por la distribución de los recursos entre Colombia y sus vecinos regionales. Sus programas de seguridad pueden poner toda la presión en esos países si no se toman medidas preventivas, tanto en su aplicación en Colombia y en el cuidado de sus fronteras, como en los programas en sus vecinos, que obtienen asistencia limitada, fragmentada y condicionada por parámetros que no siempre se aplican en Colombia.

Igualmente, el flujo de drogas a los Estados Unidos no ha disminuido en los niveles que podrían esperarse y el desastre humanitario que vive Colombia no ha hecho más que agravarse en los últimos años, con el número de desplazados internos y de refugiados en el Ecuador aumentando cada año.

### Intereses de seguridad de Colombia

En cuanto a Colombia, sus intereses de seguridad y, en particular los del presidente Álvaro Uribe, están en «perfecta alineación»<sup>18</sup> con los de los Estados Unidos, por lo que han trabajado juntos en el financiamiento e implementación del Plan Patriota y la «Política de Seguridad Democrática».

El presidente Uribe ha fijado como la prioridad fundamental de su Gobierno el combate a los insurgentes. Su programa tiene la intención de que el Gobierno recupere el control del país mediante el incremento y la capacidad de sus efectivos militares y policiales, para que enfrenten con éxito a esos grupos. Esto acompañado de un incremento en las campañas de erradicación de cultivos ilícitos, destinadas más a reducir los ingresos de los grupos irregulares que ha reducir la producción de droga<sup>19</sup>. Su plan com-

15 Robert B. Charles, *U.S. Policy and the Andean Counterdrug Initiative*, U.S. Department of State, Washington D.C., Marzo 2, 2004

16 Robert B. Charles, *U.S. Policy and Colombia*, U.S. Department of State, Washington D.C., Junio 17, 2004.

17 Ibid.

18 Robert B. Charles, Op. Cit., marzo 2, 2004.

19 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy*, Washington D.C., Noviembre 13, 2003.

prende también el otorgamiento a las Fuerzas Armadas facultades normalmente reservadas a la Policía, limitando ciertas libertades civiles, lo que podría enviar el mensaje de que las fuerzas de seguridad pueden ser más exitosas si están menos controladas por las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, lo que es contraproducente y peligroso<sup>20</sup>.

Uno de los principales problemas de esta política, es la ausencia de un plan coherente de desarrollo rural lo que impediría que esas comunidades vean los beneficios de la campaña del Gobierno, haciendo más difícil una victoria duradera sobre los insurgentes. Por otro lado, una virtud es que, a pesar de la campaña de las fuerzas de seguridad, no cierra las puertas a la posibilidad de una solución negociada<sup>21</sup>.

La estrategia conjunta permitió que, en 2003, los índices de asesinatos bajaran en 20%. Igualmente, se registró una reducción en el número de masacres cometidas por grupos ilegales, en el de víctimas a causa de esos actos, en el de secuestros y en el de actividades terroristas, de acuerdo a cifras proporcionadas por

el Departamento de Estado.<sup>22</sup>

En 2003, los Estados Unidos y Colombia fumigaron 127 mil hectáreas de plantas de coca, con una efectividad del 91,5% y, al mismo tiempo, programas alternativos resultaron en la erradicación manual de 8.441 hectáreas<sup>23</sup>, lo que demuestra el alto énfasis en un método que ha sido muy cuestionado por los efectos colaterales en la salud de los pobladores del sur de Colombia y el norte del Ecuador, así como en el medio ambiente y cultivos lícitos. Sin embargo, la Administración ha declarado que «todos los exámenes toxicológicos de la mezcla utilizada en las fumigaciones, en la forma en que está siendo utilizada, no representan ningún riesgo no razonable o efectos adversos para los humanos o el ambiente». <sup>24</sup> Sería importante determinar que comprende «ningún riesgo no razonable».

Datos correspondientes al Ministerio de Defensa Nacional de Colombia<sup>25</sup>, relativos a los resultados entre enero y mayo de 2004 de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, en comparación con el mismo período de 2003, demuestran los progresos realizados en cuatro

campos: grupos narcoterroristas (incrementos del 62% en el número de desmovilizados, 49% en capturas y 34% en abatidos); narcotráfico (incrementos del 50% en toneladas de coca decomisadas, 39% en toneladas de base de coca decomisadas, 81% en laboratorios destruidos y aproximadamente 60 mil hectáreas de coca fumigadas); terrorismo (reducción de 37,6% en actos de terrorismo, 62% en torres de energía destruidas, 81% en puentes destruidos, 43% en vías destruidas y 67% en ataques a poblaciones)

#### Objetivos de seguridad de la región

El sistema de defensa de la región tiene al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 como su componente principal al establecer que los actos de agresión contra cualquier Estado de América constituye una agresión a todos. Sin embargo, las nuevas amenazas a la seguridad demandan su modificación en alcance y objetivos. Los países de la región deben adaptarse a las necesidades de los escenarios vigentes, que están constituidos por la extrema pobreza y la injusticia social; el terrorismo; el tráfico de drogas; la corrupción; la degradación del ambiente; el tráfico de armas; y, el tráfico de seres humanos. De ahí, la necesidad de modificar las agendas de seguridad.

Igualmente, el Tratado de Tlate-

lolco (1967) es un instrumento importante para la promoción de la seguridad y la confianza en la región, al establecer una zona libre de armas nucleares y determinar su uso únicamente con fines pacíficos. Adicionalmente, la región tiene los principios y propósitos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, las Conferencias Regionales sobre Fomento de las Medidas de Confianza y Seguridad, la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo (2002) y la Declaración de Bridgetown (2002), mediante la que los presidentes de los países miembros de la OEA declararon «que la seguridad del hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales».

Más recientemente, en octubre de 2003, se reunieron en México los Cancilleres y otros altos funcionarios de la región para revisar y actualizar la estructura general de la seguridad del hemisferio a la luz de los nuevos desafíos. La Conferencia Especial sobre Seguridad definió un enfoque multidimensional para enfrentar amenazas tradicionales y nuevas que «incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 Robert B. Charles, *Op. Cit.*, junio 17, 2004

25 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA, *Resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Enero-Mayo de 2004)*, Bogotá, Colombia, Septiembre, 2004



respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.<sup>26</sup>

### Intereses de seguridad del Ecuador

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas del Ecuador, en el Libro Blanco de la Defensa<sup>27</sup>, señalan que uno de los asuntos de seguridad más preocupantes es que el conflicto interno colombiano se agrave, con efectos en la paz interna y la seguridad del país, aumento de las actividades ilícitas en territorio nacional y de los índices de violencia, incremento de desplazados y refugiados colombianos, daños ambientales por las fumigaciones en Colombia y la posibilidad de que grupos armados ilegales operen en territorio ecuatoriano.

Esa posibilidad, indican, determinará que las Fuerzas Armadas deban emprender permanentes misiones de protección de las fronteras para garantizar el imperio de la ley y proteger a las comunidades fronterizas y los recursos nacionales. Esas operaciones requerirán un incremento de las capacidades de inteligencia, movilidad, comunicaciones, coordinación, reacción inmediata y entrenamiento, lo que implica

necesidad de recursos adicionales.

Sin embargo, en una situación en donde los recursos son limitados, tendrán prioridad los roles que la Constitución Política asigna a las Fuerzas Armadas, en tanto que las misiones adicionales, como apoyo al desarrollo social y lucha contra el tráfico de drogas, deberán sujetarse a la disponibilidad de recursos. Los objetivos nacionales fundamentales en materia de seguridad comprenden la integridad territorial, la preservación de la soberanía y el control efectivo de todo su territorio.

En la actualidad, toda política de seguridad debe tener un componente social. En ese sentido, el Ecuador debe considerar como amenazas a su seguridad el problema de la pobreza y los desniveles extremos de la distribución de la riqueza, así como la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de grandes segmentos de la población en materia de salud, educación e infraestructura. Igualmente, debe tomarse en consideración la corrupción, los conflictos de gobernabilidad y las amenazas al ambiente.

El Libro Blanco de la Defensa señala que la agenda de seguridad del Ecuador debe inscribirse en una amplia percepción de los escenarios globales y regionales, por lo que la

cooperación entre las instituciones militares del continente es imprescindible, fortaleciendo el trabajo conjunto de nivel estratégico de los países de la región y optimizando los canales de comunicación directa e intercambiando información.

Indica que «el riesgo de regionalización de conflictos que se mantuvieron localizados dentro de fronteras estatales, entre ellos, el de la expansión del fenómeno del narcotráfico y las crisis de seguridad que de éstos se derivan, demanda soluciones políticas concordadas y asistencia entre los países afectados y su entorno regional<sup>28</sup>». La política de defensa nacional es de carácter defensivo y privilegia la adopción de estrategias de prevención para evitar el surgimiento y expansión de conflictos.

En ese sentido, el Ecuador «en su afán de detener la violencia y las actividades ilícitas que violan los principios del derecho internacional, en particular el respeto a la soberanía de los Estados, ha expresado la necesidad de profundizar los procesos de diálogo y acercamiento, como medidas del fomento de la confianza y seguridad, que permitan superar o ubicar en una perspectiva más favorable la complejidad del problema vecinal.<sup>29</sup>»

Añade que los procesos de diálogo con Colombia se vuelven comple-

jos en vista de que, en extensos sectores de la frontera común, no existe presencia del Estado colombiano, por lo que la aplicación de los acuerdos se torna difícil. Concluye que, en observancia de la política exterior del país, se apoyarán todos los esfuerzos diplomáticos para la consolidación de la paz, manteniendo los principios de respeto mutuo y no intervención en asuntos internos de otros Estados, adoptando todas las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el accionar en territorio nacional de actores irregulares.

### La frontera norte del Ecuador: problemática colombiana y programas estadounidenses

La zona norte del Ecuador tiene una situación peculiar: es inmensamente rica en recursos y posibilidades por su diversidad natural y cultural, y, al mismo tiempo, tremendamente pobre y con índices de desarrollo y seguridad aún más bajos que otras regiones deprimidas del país. Esta zona de un poco más de 40 mil kilómetros cuadrados, que cubre las tres regiones naturales del Ecuador y comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios, es especialmente vulnerable por los altos niveles de pobreza y falta de infraestructura básica; la

26 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*, Departamento de Información Pública, Washington D.C., mayo, 2004

27 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR, *Libro Blanco de la Defensa-Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, Quito, Ecuador, diciembre, 2002

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

debilidad de las instituciones nacionales y seccionales; el deterioro de las condiciones económicas de la zona; y, la fuerte presión sobre sus recursos naturales<sup>30</sup>.

A estos elementos, de por sí preocupantes y de responsabilidad de los sucesivos gobiernos del Ecuador, se suma un componente que exacerba y agrava la difícil situación: el problema de seguridad de Colombia, antes y después del Plan Colombia y de que ese país se convierta en una prioridad de seguridad nacional para los Estados Unidos, lo que ha sido reflejado en el aumento exponencial de los montos de asistencia bilateral para ese país.

El norte del Ecuador colinda con Colombia, país que ha enfrentado durante años una grave situación de violencia a causa de los grupos guerrilleros de izquierda y derecha y de los productores y traficantes de drogas, distinción que actualmente ha desaparecido al menos en una vía, ya que aún existen grupos criminales dedicados exclusivamente a la producción y tráfico de drogas, más no lo contrario. Igualmente, en la zona fronteriza del lado colombiano se produce y procesa la mayor parte de cocaína que se expende en el mundo, especialmente en los Estados Unidos y Europa.

El citado Informe de las Naciones Unidas sobre la Frontera Norte divide a las vulnerabilidades de la zona del lado ecuatoriano en cinco grupos: exclusión e desigualdad social; debilidad institucional; situación de los derechos humanos; presiones sobre el ambiente; y, efectos del conflicto colombiano. Este último punto será tratado más adelante en un acápite separado.

La exclusión y desigualdad se manifiestan tanto en la falta de acceso a servicios básicos en salud, educación e infraestructura, como en la falta de oportunidades para el progreso económico de sus pobladores. Igualmente, una débil gestión pública y la falta de coordinación entre las actividades del Gobierno central y las autoridades locales son señaladas en el Informe como parte de la debilidad institucional que afecta a esas regiones. En este punto se menciona a la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), que fue creada en el año 2000 como una organización ejecutora de proyectos para la zona y, en 2001, se redefinió su rol convirtiéndola en una entidad de coordinación. La evaluación del sistema de Naciones Unidas señala que, «en el último año, los niveles de credibilidad técnica, coordinación y ejecución han decaído».<sup>31</sup>

30 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, La frontera norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, Quito, Ecuador, julio, 2004

31 *Ibid.*

En cuanto a la situación de los derechos humanos, el Informe hace referencia a que existe discriminación racial, de género y «personas de nacionalidad colombiana». Igualmente menciona que existen violaciones a los derechos a la vida y a la seguridad e integridad de las personas. Indica también que existen problemas en la administración de justicia, ya que la mayoría de crímenes cometidos en la zona quedan en la impunidad. Esos crímenes estarían relacionados directa o indirectamente con el narcotráfico y con los grupos irregulares colombianos.

Finalmente, respecto de los problemas ambientales, señala que las presiones provienen de la expansión de las plantaciones de palma en Esmeraldas, la explotación de petróleo en Sucumbías y la explotación maderera en ambas provincias.

#### **Consecuencias para el Ecuador de la política de seguridad de los Estados Unidos**

Un mes después de los ataques de septiembre 11, Eric Farnsworth<sup>32</sup> escribía que, «a menos que América Latina y el Caribe se comprometan verdaderamente con la lucha contra el terrorismo global, entendiendo que los terroristas son una amenaza significativa no única-

mente a los intereses de los Estados Unidos, sino a los suyos, los esfuerzos de la región serán opacados y los temores de una renovada política negligente de parte de los Estados Unidos pueden hacerse realidad». Añade que, en muchos casos, no existen recursos para salud y educación, mucho menos para una guerra contra el terrorismo, topando un punto importante que debe ser entendido por la Administración estadounidense.

A pesar de la alta prioridad que los Estados Unidos otorgan a Colombia en relación con sus vecinos, comprensible desde un punto de vista inmediatista por los graves problemas de seguridad y violencia que vive ese país, oficiales de ese Gobierno señalan que es necesario trabajar regionalmente ya que el éxito en Colombia puede tener efectos en otros países tanto positivos como negativos. Así, sostienen que sus programas en los países vecinos han mantenido el cultivo de drogas en sus niveles históricamente más bajos, al tiempo de incrementar las oportunidades económicas y la aplicación de la ley<sup>33</sup>.

Charles añade que, en el Ecuador, los programas a lo largo de la frontera norte para fortalecer la seguridad y promocionar el desarrollo económico han prevenido el cultivo

32 Eric Farnsworth, *Latin America's Role in the Battle Against Terror*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., octubre 30, 2001

33 Robert B. Charles, *op. cit.*, marzo 2, 2004.

de drogas en el país. Cabría preguntarse si, efectivamente, son los alrededor de US\$30 millones anuales de asistencia estadounidense en los últimos años para la frontera norte los que han logrado mantener al Ecuador libre del cultivo de drogas, cuando, históricamente, el país jamás ha sido uno de cultivo, gracias a la efectiva acción de las fuerzas de seguridad nacionales, a los recursos, aunque limitados, destinados por el país para ese fin y, talvez lo principal, a la idiosincrasia de los ecuatorianos.

Sin embargo, la presión en Colombia podría cambiar esa situación si no se otorga a las fuerzas de seguridad mayores recursos para controlar la frontera y a las autoridades locales para programas de desarrollo. La asistencia de los Estados Unidos al Ecuador durante 2004 se dirigió al desarrollo económico (US\$14,5 millones para el desarrollo de la frontera norte, US\$1,8 para la Frontera Sur y US\$5,3 para la reducción de la pobreza) y a la seguridad (US\$20 millones para combatir el tráfico de drogas, lavado de dinero, el contrabando de inmigrantes y otros delitos internacionales)<sup>34</sup>.

Es importante señalar que, a pesar de que el Ecuador ha recibido,

en los últimos años, miles de refugiados colombianos legales e ilegales, que huyen de su país por la violencia generada por los grupos irregulares y por los enfrentamientos de éstos con las fuerzas de seguridad, como parte de la estrategia financiada por los Estados Unidos, no existe un solo programa que apoye a las autoridades nacionales y locales ecuatorianas en sus esfuerzos por acoger esta ola migratoria. Sin embargo, la mayor parte de asistencia humanitaria que otorga la Administración estadounidense como parte de la asistencia internacional va al programa de refugiados administrado por el Departamento de Estado, con aproximadamente US\$800 millones en el año fiscal 2004<sup>35</sup>, por lo que no se puede aducir falta de recursos.

Por otro lado, se debe mencionar que a pesar de la importancia incontrastable que tiene para los Estados Unidos una región andina próspera y segura, ese país, a través del Congreso y la Administración, continúa supeditando la asistencia y cooperación para la seguridad y el desarrollo, a problemas puntuales con empresas estadounidenses o a la firma de acuerdos bilaterales en virtud del artículo 98 del Estatuto de Roma, debilitando su credibilidad y los

34 EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL ECUADOR, Apoyo del Gobierno de los Estados Unidos al Desarrollo y a la Seguridad del Ecuador en el 2004 (72 millones), Hoja Informativa, Octubre 2, 2004

35 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *op. cit.*, abril 15, 2004

intereses superiores que deberían animar la política de seguridad de ese país para la región.

### Consecuencias para el Ecuador de la situación en Colombia

Las líneas fronterizas que separan a Colombia de sus vecinos no son controladas adecuadamente en ambos lados, pero, fundamentalmente, por ese país, siendo, en ocasiones, inexistente la presencia de fuerzas de seguridad. Sin embargo, el gobierno de Colombia ha exigido cooperación total de parte de esos países, encontrándose con resistencias motivadas tanto por sus crisis internas, de diversa índole, como por su propia visión del conflicto. Igualmente, se reclama a Colombia por no hacer lo suficiente para mantener el conflicto dentro de sus fronteras y hacerlos víctimas de incursiones esporádicas por parte de los grupos irregulares y de flujos de refugiados que huyen del conflicto. Los países de la región tienen temor de los efectos de la política antidrogas de los Estados Unidos y Colombia, y no están satisfechos con el enfoque del Pentágono<sup>36</sup>.

De acuerdo al *International Crisis Group*, la estrategia del presidente Álvaro Uribe, que busca forzar a los grupos irregulares a nego-

ciar a través de las victorias del gobierno en el campo, está llevando el conflicto con los grupos terroristas hacia las fronteras del país. Para completar la estrategia, es necesario que el gobierno colombiano converse con el Ecuador y con Venezuela para diseñar una estrategia que impida que el conflicto se traslade a sus territorios y estos países puedan enfrentar con éxito una escalada en el conflicto colombiano<sup>37</sup>. Es decir, Colombia debe implementar una estrategia de contención en las regiones fronterizas, a fin de que los irregulares, al huir de las fuerzas estatales, no provoquen que el conflicto salga de territorio colombiano.

Por otro lado, es ampliamente conocido que, durante años, miembros de los grupos armados colombianos han cruzado las fronteras de sus vecinos con relativa facilidad para descansar y aprovisionarse. Igualmente, en las zonas fronterizas, realizan operaciones de extorsión y secuestro.

Sin embargo, la estrategia colombiana no ha puesto suficiente atención a la falta de control y presencia estatal de ese país en la mayor parte de la frontera con el Ecuador. El país no debe ni puede asumir solo la responsabilidad de dete-

36 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability*, Washington D.C., abril 8, 2003

37 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy*, Washington D.C., septiembre 23, 2004

ner a los insurgentes que huyen de los ataques de las fuerzas de seguridad colombianas.

Por otra parte, una actitud de desentendimiento y la aplicación de medidas parciales de corto plazo para lidiar con los efectos negativos de los problemas de Colombia no proporcionará a sus vecinos una solución constructiva de largo plazo que permita mantener a su territorio y sus habitantes seguros. Como señala el ICG, «Colombia no será capaz de resolver su conflicto sin el amplio apoyo del Ecuador y de Venezuela. Para conseguir ese apoyo, necesitará tomar seriamente las preocupaciones y necesidades de sus vecinos y ofrecerles genuina cooperación en el planeamiento y ejecución de actividades militares y antidrogas, y en programas de desarrollo en las regiones sensitivas de la frontera»<sup>38</sup>.

El Informe de las Naciones Unidas ya mencionado hace referencia, en primer lugar, a la crisis humanitaria que enfrenta Colombia debido a la violencia generada por los grupos terroristas y criminales, y al apoyo que ha recibido el Gobierno nacional del ACNUR. De todas maneras, señala que el número de víctimas del conflicto interno colombiano que se han desplazado hacia el Ecuador rebasa las cifras oficiales y hace que los recursos existentes

sean insuficientes, por lo que se requiere mayor asistencia internacional<sup>39</sup>. Obviamente, a pesar de la voluntad del país receptor para integrar social y económicamente a los refugiados, esta migración causa problemas que deben ser atendidos por la parte que genera el flujo, en aplicación del principio de corresponsabilidad.

Por otro lado, el problema que genera la proximidad a la frontera con el Ecuador de los centros de cultivo y procesamiento de la droga son reflejados en el tráfico de precursores químicos desde el país hacia Colombia. Igualmente, la droga se transporta a través de los puertos y aeropuertos del país hacia los mercados internacionales. Esa misma proximidad se produce en cuanto a los territorios controlados por los grupos terroristas, lo que incentiva el tráfico de armas y municiones. La geografía y características naturales hacen que la zona sea propicia para las actividades ilícitas, al igual que la pobreza y la falta de oportunidades.

Finalmente, las fumigaciones de cultivos ilícitos en el lado colombiano de la frontera entre ambos países ha provocado el rechazo de las poblaciones fronterizas ecuatorianas, que han solicitado que esas actividades se realicen al menos a diez kilómetros del límite internacional, aduciendo efectos negativos en su salud y cultivos.

### Situación del Ecuador

En algo que coincide con el presidente Bush es en que «la pobreza no convierte a la gente pobre en terroristas y asesinos. Sin embargo, la pobreza debilita las instituciones y la corrupción puede hacer a los Estados débiles vulnerables a las redes terroristas y a los carteles de la droga en sus territorios»<sup>40</sup>. La situación del país es evidentemente de riesgo.

El Ecuador tiene problemas estructurales de larga data que se reflejan con mayor intensidad en la región fronteriza norte. La pobreza, la falta de oportunidades y la poca atención de un Estado que carece de recursos, hacen que la mayor parte de la población viva en la miseria. Si a esto añadimos la vecindad con un país que lamentablemente tiene serios problemas de violencia y criminalidad, y la ejecución de programas en virtud de la estrategia de seguridad de los Estados Unidos para la región, la situación es potencialmente explosiva.

Está en el interés del Ecuador y de todos los países de la región que Colombia resuelva sus problemas, para lo cual cada país debe colaborar en la medida de sus posibilidades, teniendo en consideración siempre los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención de los asuntos internos de los Estados.

Colombia por su parte, debe tomar responsabilidad sobre las acciones que en o desde su territorio afectan al Ecuador y sus otros vecinos. La soberanía debe ser ejercida efectivamente y sus autoridades deben imponer el imperio de la ley en todo su territorio. Si falla, será responsable ante su población que sufrirá las consecuencias y será responsable frente a sus vecinos, que, en esa eventualidad, podrían verse avocados a adoptar medidas para suplir esa carencia del Estado colombiano.

Del mismo modo, los Estados Unidos —y Europa, en otra medida, aunque este trabajo no analiza ese ámbito— deben asumir su responsabilidad frente al problema de las drogas y el terrorismo. Si están financiando programas para evitar que esos peligros lleguen a su territorio, es importante que tomen en cuenta todas las variables, regionales y locales, de seguridad y de desarrollo. No es sensato erradicar un problema para producir otro distinto o para provocar el mismo en otro sitio. La erradicación debe ir acompañada de desarrollo; de hecho, la complejidad del desarrollo requiere que los recursos destinados a éste sean superiores a los primeros. La ofensiva contra los grupos terroristas requiere que se provea de oportunidades de desarrollo e instituciones fuertes a las poblaciones afectadas, no como un añadido al programa

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, julio, 2004

<sup>40</sup> THE WHITE HOUSE, *op. cit.*, septiembre 17, 2002

ma de seguridad considerado como el eje principal, sino como su componente previo y fundamental. Las acciones en un país deben considerar los efectos en otro y, cuando éste no los ha provocado, debe evaluarse la posibilidad de compensación justa y oportuna.

La propia dinámica de la región hace que se vuelva más vulnerable a los problemas de Colombia. Los problemas de violencia y criminalidad originados por grupos terroristas afectan a las poblaciones fronterizas ecuatorianas. Esta situación se agrava con las acciones de las fuerzas de seguridad colombianas, financiadas y apoyadas por los Estados Unidos, en contra de esos grupos. Acciones legítimas y necesarias en esencia, pero que deben incluir un componente que garantice la seguridad de sus vecinos, en particular el Ecuador, que colinda con la zona sur de Colombia, en donde se desarrollan las acciones más intensas.

Igualmente, la presión generada por los flujos migratorios hace más acuciantes los problemas de infraestructura básica y de empleo en la región. El Ecuador ha recibido más de 25 mil solicitudes de refugio de parte de ciudadanos colombianos, de las que ha aceptado hasta la fecha aproximadamente la tercera parte. A esto se suman las denuncias sobre los efectos negativos de las fumigaciones en el lado ecuatoriano de la frontera.

### Posición política del Ecuador

El Ecuador, a pesar de los limitados recursos con los que cuenta para atender las necesidades de su población, ha participado activamente en la lucha regional contra las drogas y el terrorismo y ha defendido eficientemente su soberanía y su territorio. La voluntad política del país y la efectividad de sus fuerzas de seguridad han sido demostradas, no sólo en los últimos años, sino a través de acciones que datan de décadas atrás, que han impedido que grupos criminales conviertan al país en cultivador y productor de drogas. Un país en donde no han prosperado los intentos por desestabilizar las instituciones del Estado y la sociedad por parte de grupos guerrilleros e insurgentes. Un país en donde los niveles de violencia no han llegado a los límites alcanzados en los países vecinos.

La posición del país ha sido de cooperación, de hecho el Puesto Operativo de Avanzada en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta, la única en América del Sur, es una muestra palpable del compromiso en la lucha regional contra el narcotráfico. Como se establece en el convenio respectivo, el propósito exclusivo de este puesto consiste en realizar operaciones aéreas de detección, monitoreo, rastreo y control de actividades ilegales de tráfico aéreo de narcóticos.

Los Estados Unidos han expre-

sado su deseo de, en virtud del éxito de las misiones de los Puestos Operativos de Avanzada (FOL, por sus siglas en inglés), establecer uno o dos puestos adicionales en otros países para cubrir nuevas áreas utilizadas por los traficantes de drogas<sup>41</sup>. Habría que ver qué países de la región están dispuestos a cooperar en esa magnitud.

Como consecuencia de esa política, el Ecuador ha incrementado la presencia de sus fuerzas de seguridad en la frontera norte, así como los niveles de inversión en proyectos de desarrollo económico y social para la zona, destinando recursos propios para el efecto.

Sin embargo, la gravedad de la situación en Colombia hace necesaria la asistencia internacional para superar varios problemas que se derivan de la misma. El territorio del Ecuador es utilizado para transportar drogas hacia los centros de consumo mundiales, para traficar con armas y precursores químicos. Los mecanismos para controlar la migración ilegal son insuficientes. Además, estas actividades deben merecer una atención especial de parte de las fuerzas de seguridad y el poder judicial nacionales, para ratificar y hacer inequívoca la posición y participación del país en la lucha regional contra estos males.

Finalmente, ha sido política del

Ecuador procurar las mejores relaciones con los Estados Unidos y con Colombia, en un marco de respeto y cooperación mutuos, y teniendo presente el principio de no intervención en los asuntos internos de otro Estado.

### Estrategia para minimizar el impacto negativo de la situación en Colombia y de la aplicación de las políticas de seguridad estadounidenses

Reafirmar el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de Colombia.

Reiterar que la responsabilidad básica para manejar el conflicto es de Colombia, sin perjuicio de que se requiera una efectiva cooperación regional a través del establecimiento de políticas de seguridad consensuadas<sup>42</sup>.

Persuadir a Colombia para que asuma responsabilidad por los efectos negativos de su situación de seguridad en el Ecuador y a los Estados Unidos por los efectos de los programas que financia en Colombia en aplicación de su estrategia de seguridad nacional.

Solicitar a Colombia que consulte con el Ecuador antes de realizar operaciones militares de gran escala que podrían afectar las condiciones de seguridad y humanitarias en el país y diseñar e implementar pro-

41 Op. Cit. CHARLES, Robert B., Junio 17, 2004

42 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, abril 8, 2003

gramas para evitar o paliar esas consecuencias<sup>43</sup>.

Solicitar a Colombia que aplique una estrategia de desarrollo integrada en su lado de la frontera, que complemente su campaña militar.

Definir una política nacional sobre el fenómeno migratorio colombiano y considerar la conveniencia de solicitar visa a los nacionales de ese país.

Solicitar a Colombia que participe en el financiamiento de programas en beneficio de los refugiados que llegan al Ecuador huyendo de la violencia en su país, como un mecanismo de compensación por los recursos que destina el Ecuador para integrarlos a su economía y proveerlos de educación, salud y otros servicios básicos.

Procurar, a través del Sistema de las Naciones Unidas, el incremento de los montos de financiamiento para programas de desarrollo en la zona fronteriza y de asistencia a los refugiados.

Negociar con los Estados Unidos la aplicación de una política verdaderamente regional, tomando en consideración la naturaleza transnacional del tráfico de drogas y el terrorismo, a fin de minimizar los efectos negativos de su actual política en Colombia, en los campos hu-

manitario, ambiental, político y de seguridad<sup>44</sup>.

Hacer énfasis en la importancia de una estrategia global para enfrentar las amenazas a la seguridad en la región, que efectivamente privilegie el desarrollo sobre las actividades de represión.

Impulsar, en el seno de la Comunidad Andina, más Brasil y Panamá, una estrategia común para evitar que los grupos ilegales armados y traficantes de drogas se muevan libremente a través de las fronteras de la región<sup>45</sup>.

Dotar a las Fuerzas Armadas y a la Policía de los recursos, equipos e instrumentos necesarios para proteger el territorio nacional y evitar que sea utilizado por insurgentes o delincuentes para actividades subversivas o ilegales.

Garantizar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones fronterizas, a través de programas de desarrollo y la dotación de servicios e infraestructura básica.

Negar toda posibilidad de descanso y aprovisionamiento a los terroristas y criminales.

Implementar un sistema más eficiente de vigilancia fronteriza.

Hacer más efectiva la investigación de actos ilegales, aplicar la ley

y castigar conforme a derecho los delitos de tráfico de drogas, de precursores químicos, de armas, de dinero y de personas, a fin de precautelarse la seguridad y estabilidad del país.

Incrementar la cooperación policial, judicial y de inteligencia con los países involucrados, incluyendo el intercambio oportuno de información.

#### **Mecanismos para exponer la situación del país en este ámbito.**

Informar a la Administración y, en especial, al Congreso de los Estados Unidos, de forma coherente y fundamentada, en estrecha coordinación entre los estamentos civiles y militares, la situación del país y los problemas que enfrenta por la situación en Colombia y por la aplicación de su estrategia de seguridad en ese país.

Mantener reuniones periódicas a nivel operativo y de altas autoridades del Ecuador y Colombia, en los ámbitos político y militar.

Propiciar la publicación de artículos y trabajos de investigación sobre el país en publicaciones especializadas.

Exponer la situación del Ecuador ante los organismos internacionales de desarrollo.

Respalda la posición del país con informes imparciales elaborados por ONG.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- BAGLEY, Bruce Michael, *Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990's*, University Of Miami, Coral Gables, Florida, enero 5, 2003
- CHARLES, Robert B., *U.S. Policy and Colombia*, U.S. Department of State, Washington D.C., junio 17, 2004
- CHARLES, Robert B., *U.S. Policy and the Andean Counterdrug Initiative*, U.S. Department of State, Washington D.C., marzo 2, 2004
- ELAND, Ivan, *War Against Terror Expands Excessively*, Cato Institute, Washington D.C., enero 30, 2002
- CARAFANO, James Jay, y JOHNSON, Stephen, *Strengthening America's Southern Flank Requires a Better Effort*, The Heritage Foundation, Washington D.C., febrero 20, 2004
- FARNSWORTH, Eric, *Latin America's Role in the Battle Against Terror*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., octubre 30, 2001
- JOHNSON, Stephen, *A Partnership for Prosperity in Latin America*, The Heritage Foundation, Washington D.C., septiembre 3, 2004
- PEÑA, Charles V., *Bush's National Security Strategy is a Misnomer*, Cato Institute, Washington D.C., octubre 30, 2003
- REICH, Otto, *U.S. Interests in Latin America*, U.S. Department of State, Washington D.C., octubre 31, 2002
- ROJAS ARAVENA, Francisco, *Seguridad en las Américas, los Desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los concep-*

43 Ibid

44 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, septiembre 23, 2004

45 Ibid

- tos, **Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, Colombia, mayo, 2004**
- SIMONS, Paul E., *U.S. Narcotics Control Initiatives in Colombia*, U.S. Department of State, Washington D.C., junio 3, 2003
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*, The Library of Congress, Washington D.C., abril 15, 2004
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL ECUADOR, *Apoyo del Gobierno de los Estados Unidos al desarrollo y a la seguridad del Ecuador en 2004 (72 millones)*, Hoja Informativa, octubre 2, 2004
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy*, Washington D.C., septiembre 23, 2004
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy*, Washington D.C., noviembre 13, 2003
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability*, Washington D.C., Abril 8, 2003
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA, *Resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (Enero-Mayo de 2004)*, Bogotá, Colombia, septiembre, 2004
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR, *Libro Blanco de la Defensa — Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, Quito, Ecuador, diciembre, 2002
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La frontera norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador*, Quito, Ecuador, julio, 2004
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*, Departamento de Información Pública, Washington D.C., Mayo, 2004
- THE WHITE HOUSE, *U.S. National Security Strategy*, Washington D.C., septiembre 17, 2002
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *International Affairs — FY 2005 Budget*, Washington D.C., febrero 2, 2004
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Regional Initiative*, Washington D.C., marzo 23, 2002
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Trade Preference Act*, Washington D.C., marzo 23, 2002
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Andean Regional Initiative*, Washington D.C., mayo 16, 2001
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *On—the—Record Briefing: Andean Regional Initiative*, Washington D.C., mayo 16, 2001
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Plan Colombia*, Washington D.C., marzo 14, 2001