

La Seguridad del Ecuador, del 11 de Septiembre al Plan Patriota

Javier Ponce Leiva, Editor*

Hasta hace pocos años los temas de la seguridad nacional eran cuestiones para expertos, alejadas de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Basta una hojeada a los periódicos para darnos cuenta de que esto ha cambiado radicalmente. Raro es el que pase un día sin que los medios de comunicación del Ecuador no den cuenta de alguna noticia vinculada a aspectos de nuestra seguridad nacional. Las operaciones que realizan la fuerza Aérea de los Estados Unidos desde la Base de Manta; el hundimiento o captura de naves ecuatorianas por parte de buques de guerra de los EEUU; las fumigaciones que realiza Colombia en plantaciones de estupefacientes que afectan a la zona limítrofe del Ecuador; el incremento del número de refugiados colombianos y la falta de apoyo internacional para que reciban condiciones de vida dignas en nuestro país; e incluso el seguimiento y captura por parte de fuerzas policiales extranjeras en nuestro territorio de dirigentes de los grupos armados ilegales que operan en Colombia; son temas que, de modo recurrente, ocupan la atención del



público general y son objeto de análisis por periodistas de la prensa hablada y escrita.

En la producción de los medios académicos se han visto reflejadas estas nuevas preocupaciones de los ecuatorianos. Varios investigadores de FLACSO-Ecuador (Adrián Bonilla, Oswaldo Jarrín, Alexei Páez, y Freddy Rivera) publican de modo permanente trabajos sobre los distintos aspectos de la seguridad, y dirigen tesis de maestría que pronto serán publicadas (Hernán Moreano, entre otros). Estos temas han recibido atención por parte del personal

docente de la Universidad Andina Simón Bolívar (César Montúfar y Pablo Andrade) y de la Universidad San Francisco (Fernando Bustamante y Carlos Espinosa). A estos estudios académicos se suman publicaciones de divulgación entre las que se destacan las realizadas por Kinto Lucas.

Es pertinente señalar que, a pesar de este renovado interés en los temas de seguridad, que lleva a la publicación de frecuentes entrevistas a altos oficiales de nuestras Fuerzas Armadas, tanto en servicio activo como pasivo, la clase política rara vez incursiona en los debates. La Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Congreso Nacional no realiza un trabajo sistemático de seguimiento de la política de Defensa, que básicamente sigue siendo tratada por el Consejo de Seguridad Nacional. Casi ningún partido político cuenta con especialistas en temas de defensa y seguridad, con el riesgo de que esos asuntos reciban un tratamiento exclusivamente político sin el conveniente respaldo técnico y profesional.

El Programa de Actualización de Diplomáticos (PRADI), pretende sumar al debate en curso el aporte de los agentes diplomáticos ecuatorianos cuyas inquietudes académicas o experiencias laborales se vinculan al tema de la seguridad. Una selección de los trabajos realizados en el Programa, a cargo de La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) y el

Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, son las que se publican en el presente volumen.

El concepto de seguridad, antes restringido a la seguridad de los Estados, se amplía en los últimos años al poner en el centro de la misma al hombre, surgiendo el concepto de seguridad humana, en cuya difusión juega un papel central el Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD. Arturo Cabrera presenta una panorámica del debate sobre los alcances y desarrollo de esos conceptos (Seguridad Internacional, Seguridad Nacional, Seguridad Democrática, Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana), ofreciendo un análisis crítico de su tratamiento en los diversos foros internacionales, y planteando propuestas tanto para la acción internacional del Ecuador, como para el mayor desarrollo de los trabajos académicos sobre este tema. Especial énfasis pone Cabrera en la necesidad de que se desarrolle un pensamiento propio sobre este asunto en el país, evitando la aplicación automática concepciones foráneas, que en muchas ocasiones conllevan el riesgo imposiciones ideológicas provenientes del Norte de difícil aplicación en los países en desarrollo.

Un somero tratamiento de los cambios que se impulsan a la estructura de la Seguridad Hemisférica a nivel continental, es realizado por Mariela Salguero, quien plantea la conveniencia de mantener una

* Embajador, Coordinador del PRADI

arquitectura flexible del sistema, que permita una adecuada consideración de los intereses de los distintos Estados miembros de la OEA, cuyas percepciones sobre las distintas amenazas a su seguridad varían, y no coinciden necesariamente con las definidas como tales por la potencia hegemónica. La pluralidad en cuanto a las percepciones de las distintas amenazas en la región es evidente. Mientras para algunos Estados insulares del Caribe el fenómeno del cambio climático constituye un peligro para su misma existencia, para la mayoría de los Estados latinoamericanos la migración no puede, por razón alguna, ser considerada una amenaza, ni para sus sociedades, ni para sus naciones. Por otro lado, según se desprende de los debates realizados en la Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Quito en 2004, la mayoría de países latinoamericanos estiman que el combate al narcotráfico requiere de una acción multidisciplinaria, y que el papel de su control debe ser asumido por la policía, y no por las Fuerzas Armadas como promueve el Gobierno de los Estados Unidos.

Con mayor detenimiento y profundidad analiza Salguero la Agenda Sudamericana de Seguridad, con especial énfasis en los planteamientos que al respecto realizan los Estados miembros del Cono Sur, planteamientos signados por el impacto que las dictaduras militares impregnaron en los sectores ofi-

ciales y académicos de dichos países. El artículo releva la importancia que para la seguridad de los países de la región tiene la consolidación de las instituciones democráticas, la cohesión social, la redistribución de la riqueza y la disminución sustantiva de la extrema pobreza.

El conflicto colombiano es el hecho internacional de mayor relevancia para la seguridad nacional de la subregión andina en general, y del Ecuador en particular. Esta importancia viene dada, tanto por el impacto directo de ese conflicto en la sociedad ecuatoriana, como por el modo determinante que éste tiene en las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos. Por ello, tres artículos del presente volumen se consagran a analizar dicho fenómeno. Andrés Montalvo, Oscar Izquierdo y Elizabeth Moreano analizan distintos aspectos de los efectos que para nuestro país tiene el conflicto colombiano, y las políticas que sobre el mismo siguen los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos. Por su parte, Rosa Vásquez reflexiona sobre un tema vinculado de modo estrecho al anterior, cual es el narcotráfico en el agenda de seguridad del Ecuador.

Según los autores, las principales consecuencias directas del conflicto colombiano en Ecuador serían:

- el arribo de miles de refugiados colombianos a territorio ecuatoriano;
- la generación de violencia en las zonas fronterizas con Colombia;

- los nocivos efectos que tienen en Ecuador las fumigaciones con glifosfato realizadas por el Gobierno de Colombia en sus territorios limítrofes;
- el desplazamiento de grupos violentos, delincuenciales o de carácter político de Colombia a Ecuador;
- el alto costo que tiene el patrullaje y protección de la frontera Norte para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, que deben suplir la incapacidad de sus homólogas colombianas de asegurar dicha frontera; y,
- los operativos organizados por los servicios policiales colombianos, con apoyo logístico de los Estados Unidos, para seguimiento, e incluso captura, de dirigentes de los grupos armados ilegales que operan en ese país,

En cuanto a la relación entre Ecuador y los Estados Unidos, los trabajos que aquí se presentan destacan los siguientes efectos del citado conflicto:

La política bilateral de los Estados Unidos hacia Ecuador está subordinada a los objetivos del gobierno de dicho país en relación con la situación colombiana;

Existe una "securitización" de las relaciones entre ambos países, es decir todo el universo de relaciones entre ambos Estados se somete a las prioridades marcadas por los intereses de seguridad de los EEUU en la subregión,

Esa "securitización" ignora que

el objetivo de la seguridad deben ser las sociedades y los individuos, y subordina el concepto amplio de seguridad a medidas militares y policiales. Esta concepción no toma debidamente en cuenta ciertos elementos prioritarios de la agenda de seguridad del Ecuador, cuales son la consolidación del sistema democrático, la protección de los derechos humanos, el combate a la pobreza, y la preservación del medio ambiente, entre otros.

Las acciones de cooperación para el control del narcotráfico se entrelazan y confunden con las operaciones de apoyo que realiza los Estados Unidos al gobierno de Colombia en su conflicto con los grupos armados ilegales, lo que presenta un obstáculo para que exista una cooperación en esa materia que respete los intereses de ambos países.

Por otra parte, las políticas de adoptadas por los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos con respecto al conflicto colombiano, con un componente predominantemente militar, que no presta la atención debida a los elementos económicos, sociales y políticos subyacentes en el mismo, tendrían las siguientes consecuencias negativas para los comunidad andina en su conjunto:

- a) Imposibilitan la creación de una política regional de seguridad andina por el intento colombiano-estadounidense de imponer una solución militar al conflicto, solución no viable para el resto de socios andinos. Según Andrés

Montalvo los vecinos buscarían “asilarse del conflicto colombiano”, y no existiría “voluntad de seguridad andina, pese a las presiones de los Estados Unidos”.

- b) Dificulta la elaboración de acciones de cooperación en materia de seguridad al reducir a los grupos armados ilegales que operan en Colombia a grupos terroristas, percepción no compartida por los otros países andinos.
- c) No toma en cuenta las posibilidades de cooperación en el campo de seguridad que existe entre los países andinos y los amazónicos, como podría ser la utilización del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) desarrollado por el gobierno de Brasil.
- d) La Iniciativa Regional Andina propiciada por los Estados Unidos, afirma Elizabeth Moreano, no es propiamente regional, ya que fomenta el tratamiento bilateral de todos los temas entre Estados Unidos por un lado, y cada uno de los países andinos, de modo separado, por otro.
- e) Los países vecinos perciben, a decir de Andrés Montalvo, que Colombia “constituye el más nuevo canal de penetración de los Estados Unidos en la región”.
Los autores de los cuatro artículos que analizan el conflicto colombiano y las políticas de los Estados Unidos hacia la subregión andina,

señalan las siguientes características de la política seguida por Ecuador:

- a) Hasta la asunción del Presidente Lucio Gutiérrez los gobiernos ecuatorianos habían seguido una clara política de no intervención en los asuntos internos de Colombia. Consideraban que el conflicto colombiano debía ser resuelto por los propios colombianos. Se evitaba confrontación con los grupos irregulares de Colombia. A tenor de lo señalado por las Declaraciones Oficiales del Grupo de Río, se calificaba a dichos grupos como “grupos armados ilegales”, absteniéndose las autoridades de calificar a los mismos como “terroristas” o “narcoterroristas”.
- b) Tanto Andrés Montalvo como Elizabeth Moreano, destacan que “El Libro Blanco”, que contiene la Política de Defensa Nacional del Ecuador define al conflicto colombiano como una amenaza externa para Ecuador. Montalvo indica que el país habría seguido tradicionalmente una política de contención del conflicto, mientras que Moreano anota Estados Unidos no busca limitar los efectos negativos del conflicto, y da por sentado su paso al Ecuador. Por otro lado el Plan Colombia, inicialmente concebido como un conjunto de acciones políticas, económicas y sociales tendientes a lograr la paz en Colombia, según Mo-

reano se convirtió en una estrategia abierta de guerra contra la subversión, evolución que lo que parecería ser confirmada al estudiar las características de su sucesor; el Plan Patriota, en el que es predominante el componente militar.

- c) El Convenio que permite operaciones aéreas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos desde la Base de Manta las restringe a operaciones de observación del comercio de drogas ilegales. En la práctica, las FFAA ecuatorianas no tienen capacidad para evitar que dichas operaciones recojan inteligencia que se utiliza en el combate contra los grupos ilegales armados que operan en Colombia, con lo que se habría dado un peligroso paso para involucrar al Ecuador en el conflicto interno de ese país.
- d) El gobierno del Coronel Gutiérrez se aparta de la tradición política exterior del Ecuador con respecto al conflicto colombiano, ya que habría, según afirma Elizabeth Moreano, una “ambigüedad” en la posición de ese gobierno con respecto al conflicto colombiano. El propio Presidente utiliza, durante la campaña electoral, el término “narcoterroristas” para referirse a los grupos ilegales armados que operan en Colombia. Al inicio de su gobierno plantea una mediación entre el Gobierno colombiano y los grupos arma-

dos. La afirmación del Coronel Gutiérrez, en su visita oficial a los Estados Unidos en 2003, de declararse “el mejor amigo” de los EEUU en su guerra contra el terrorismo, es cuestionada ampliamente por la opinión pública en Ecuador. Oscar Izquierdo sostiene que esta “alianza incondicional” se debe que el gobierno de Gutiérrez “depende de los Estados Unidos para asegurarse una relativa estabilidad”.

- e) Varios artículos señalan la falta de capacidad crítica de las autoridades gubernamentales: “La agenda de seguridad del Ecuador ha sido diseñada como una respuesta a los intereses de seguridad nacional y hemisférica de los Estados Unidos... socavando las ya debilitadas instituciones democráticas y jurídicas” (R. Vásquez). En la misma línea de pensamiento, Montalvo recomienda: “no asumir como propias agendas y prioridades ajenas”, mientras Izquierdo plantea “prudencia en la aplicación de la diplomacia de guerra promovida por EEUU”.
- f) Izquierdo, en concordancia con lo dicho por otros coautores, sostiene la necesidad de planear una política exterior que responda a los intereses nacionales, preserve la neutralidad, dé prioridad al desarrollo fronterizo y la lucha contra la pobreza, lo que complementa R. Vásquez proponiendo una activa partici-

pación de la sociedad civil en la elaboración de esa política.

Como coordinador de este esfuerzo, debo agradecer la dedicación y empeño puesto por los autores en la preparación de sus trabajos, así como el de los tutores que le orientaron. Confiamos en que los trabajos aquí publicados constituyan un aporte para el debate académico sobre los temas que se incluyen en la agenda de seguridad del Ecuador

y, muy especialmente, proporcionen elementos para que la sociedad ecuatoriana participe de manera activa en la formulación de una política nacional, digna y soberana acciones que responda a las sentidas necesidades de seguridad y paz que nos merecemos como nación y como individuos.

Quito, marzo de 2005