

Coletta A. Youngers
Eileen Rosin
(editoras)

Drogas y Democracia en América Latina

El impacto de la política de Estados Unidos

WOLA
Editorial Biblos

COLETTA A. YOUNGERS

EILEEN ROSIN

(editoras)

Drogas y Democracia en América Latina

El impacto de la política de Estados Unidos



Editorial Biblos

Youngers, Coletta

Drogas y democracia en América Latina / Coletta Youngers y Eileen

Rosin -

1a ed. - Buenos Aires: Biblos, 2005.

494 p.; 23x16 cm. (Política Internacional)

ISBN 950-786-491-1

1. Política Internacional. I. Youngers, Coletta; Rosin, Eileen, II. Título
CDD 327.1

Primera edición en inglés: Boulder-Londres, © Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005

Traducción: Enrique Bossio, Patricia Cejas, Daniel Giglio y Juan Luis Guillén

Diseño de tapa: Debra Topping, Lynne Rienner Publishers

Coordinación: *Mónica Urrestarazu*

Armado: *Ana Souza*

© Los autores, 2005

© Washington Office on Latin America (WOLA)

1630, Connecticut Avenue, NW, Suite 200,

Washington D.C., 20009

© Editorial Biblos, 2005

Pasaje José M. Giuffra 318, C1064ADD Buenos Aires

editorialbiblos@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com

Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

Impreso en la Argentina

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse, almacenarse o transmitirse en forma alguna, ni tampoco por medio alguno, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico de grabación o de fotocopia, sin la previa autorización escrita por parte de la editorial.

Esta primera edición de 2.000 ejemplares se terminó de imprimir en Indugraf S.A., Sánchez de Loria 2251, Buenos Aires, República Argentina, en mayo de 2005.

Índice

Capítulo 1	
La “guerra contra las drogas” impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe	
<i>Coletta A. Youngers y Eileen Rosin</i>	13
* Capítulo 2	
Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”	
<i>Adam Isacson</i>	29
Capítulo 3	
Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos	
<i>Rachel Neild</i>	85
Capítulo 4	
Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra	
<i>María Clemencia Ramírez, Kimberly Stanton y John Walsh</i>	131
Capítulo 5	
Bolivia: consecuencias claras	
<i>Kathryn Ledebur</i>	185
Capítulo 6	
Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú	
<i>Isaías Rojas</i>	235
Capítulo 7	
Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas	
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	287

Capítulo 8

México: la trampa de la militarización

Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra 325

Capítulo 9

El Caribe: la “tercera frontera” y la guerra contra las drogas

Jorge Rodríguez Beruff y Gerardo Cordero 373

Capítulo 10

Los daños colaterales de la “guerra contra la guerra contra las drogas”
impulsada por Estados Unidos: conclusiones y recomendaciones

Coletta A. Youngers 413

Apéndice 1

Una breve descripción de las leyes estadounidenses y de las agencias

relacionadas con las iniciativas para el control internacional de drogas 449

Apéndice 2

Financiamiento y personal de programas de la Administración

Antinarcóticos (DEA) en América Latina 471

Siglas y acrónimos 473

Índice de tablas y de gráficos 477

Bibliografía 479

Notas sobre los colaboradores 489

Sobre el libro 493

CAPÍTULO 7

Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas

FREDY RIVERA VÉLEZ*

Si bien Ecuador no es considerado uno de los principales países productor o traficante de drogas ilegales, su proximidad a Colombia y posición geográfica dentro de la zona andina de países productores lo ubica casi en el epicentro del debate sobre la política antinarcóticos. El involucramiento ecuatoriano en la guerra contra las drogas de Estados Unidos, la cercanía con los distintos actores armados colombianos y la visión geoestratégica de los aparatos de seguridad y defensa han conllevado a la “segurización” del país. Es decir, una presunta amenaza a la seguridad nacional es utilizada como recurso para justificar acciones militares o policiales que erosionan los derechos y el bienestar de la población, mientras desvía la atención pública de la incapacidad del Estado para gobernar.

El conflicto colombiano ha tenido serias repercusiones en la frontera norte de Ecuador. No obstante, la respuesta al conflicto, especialmente la ejecución del Plan Colombia, también ha generado consecuencias negativas para el país. Esta estrategia del gobierno colombiano para poner fin al conflicto armado interno fue anunciada en 1998. Un año después, el gobierno de Bill Clinton anunció su apoyo al componente militar de la iniciativa y en julio de 2000 el Congreso de Estados Unidos aprobó 1,3 mil millones de dólares en asistencia para Colombia, de los cuales el 75 por ciento se destinó para las fuerzas armadas y la policía de ese país; sin embargo, el impacto del Plan Colombia en los países vecinos no fue tema de mayor consideración. El uso de fuertes herbicidas en las tareas de fumigación aérea destinadas a la erradicación de los cultivos de coca en Colombia ha tenido presuntamente sus consecuencias en el país vecino. Organizaciones no gubernamentales (ONG) han recopilado información acerca de la destrucción de cultivos y animales, como

* El autor agradece a Jorge Núñez Vega por su apoyo y asistencia en la realización de la presente investigación.

Ecuador	
Población	12.600.000
PBI	18 mil millones de dólares
PBI per cápita	1.396 dólares
Distribución de ingresos	
– 10% de la población más pobre	0,7%
– 10% de la población más rica	44,2%
– Relación de los ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre	63,6 veces
Porcentaje de población en condiciones de pobreza (menos de 2 dólares diarios)	53,2%
Porcentaje de población en condiciones de extrema pobreza (menos de un dólar diario)	20,2%
Percepción pública de la corrupción entre los oficiales públicos y políticos (0 = más, 10 = menos)	2,2

Fuentes: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2004*; Banco Mundial *Inequality in Latin America: Breaking with History?*; Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2003*.

Nota: Los datos de corrupción y PBI son de 2001; de la distribución de riqueza, de 2000; de pobreza, de 1990-2001.

también de los efectos de salubridad producto de las fumigaciones. La intensificación del conflicto y de las fumigaciones en Colombia estimuló un incremento en el número de refugiados en búsqueda de asilo y seguridad física al Ecuador, todo ello en el marco de una crisis económica y servicios sociales e infraestructura rudimentarios.

Tanto Estados Unidos como Colombia han pedido a Ecuador que incremente la presencia de las fuerzas de seguridad en la frontera norte del país, y el gobierno estadounidense ha proporcionado una cantidad sustancial de recursos para ese fin. Miles de tropas han sido movilizadas hacia la zona fronteriza y las autoridades ecuatorianas han declarado gran parte de esas zonas "áreas de reserva" bajo control militar y policial por su alta conflictividad. Como consecuencia, los derechos civiles son restringidos y los casos de violaciones a los derechos humanos, frecuentes. Tanto la ejecución del Plan Colombia como el proceso de militarización de la frontera han contribuido al incremento de tensiones en una región que ya estaba inmersa en problemas socioeconómicos con profundas raíces.

La estrategia para el control de drogas adoptada por Ecuador a petición de Estados Unidos ha producido toda una serie de impactos en el país. Las fuerzas militares y la policía nacional ahora compiten por los recursos provenientes de Estados Unidos, y hay superposición entre sus responsabilidades. La adopción de leyes severas contra las drogas ha levantado críticas sobre los atropellos contra el respeto al debido proceso y las consecuencias en las libertades civiles y derechos humanos de la población. La falta de mecanismos para la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización ha limitado la adecuada implementación de las políticas antinarcoóticos.

De particular preocupación ha resultado el impacto de las políticas para el control de drogas en el funcionamiento de las instituciones democráticas en Ecuador, las más frágiles en comparación con los países vecinos. Desde su transición democrática en 1979 Ecuador no ha podido establecer adecuados niveles de gobernabilidad ni fortalecer sus instituciones estatales y políticas. La falta de capacidad de concertación entre los distintos actores sociales y políticos es uno de los principales factores que ha contribuido a las crisis recurrentes en la economía y en la fragilidad de las instituciones públicas.

Los constantes programas de ajuste estructural y medidas gubernamentales poco acertadas en el manejo económico no generaron crecimiento, bienestar y una calidad de vida digna para la población. Al contrario, la desigualdad social, los altos índices de pobreza, desempleo, marginación y exclusión, junto con problemas de corrupción endémica, configuran definitivamente un panorama desalentador para la sociedad ecuatoriana.

En los últimos años el país se ha visto inmerso en una escalada de problemas económicos que lo han vuelto extremadamente débil, políticamente impredecible y limitado en su capacidad de establecer un desarrollo armónico sustentado en el marco de los derechos humanos y la democracia. Las instituciones políticas han perdido casi toda su legitimidad y la recurrencia de desacuerdos políticos ha ayudado a desestabilizar el sistema democrático al extremo de que Ecuador sufrió un golpe de Estado en 2000.

No obstante, la política de Estados Unidos hacia Ecuador continúa enfocada en el control de drogas y el conflicto colombiano, con poca atención al impacto desestabilizador de estas políticas dada la fragilidad del sistema político. No logra reconocer que la principal amenaza a la seguridad de Ecuador y, por lo tanto, a los intereses de Estados Unidos, son los niveles constantes de pobreza e inequidad, la incapacidad de fortalecer la institucionalidad democrática y la continua inestabilidad política.

ROLES Y FUNCIONES DE ECUADOR EN EL TRÁFICO DE DROGAS

Ecuador no produce suficiente cocaína u otras drogas ilegales para que pueda ser considerado un peligro para la seguridad regional e internacional; no obstante, se encuentra integrado a la problemática del narcotráfico en dos aspectos. Por un lado, es considerado país de tránsito de drogas, mercado de precursores químicos, armas utilizadas por narcotraficantes y actores armados ubicados en Colombia y una pequeña –no comprobada suficientemente– estación de lavado de dinero. Por otro lado, el Estado ecuatoriano participa desde los 80 en la “guerra contra las drogas” mediante la asimilación del problema del narcotráfico como un asunto de seguridad nacional que paulatinamente ha venido difundándose en los debates sobre políticas públicas y sociales.

En Ecuador no se cultiva la hoja de coca, entre otras razones porque los cultivos para uso ritual y tradicional, a diferencia de Perú y Bolivia, fueron eliminados en el siglo XVII por el gobierno colonial. El uso de coca nunca fue revivido en Ecuador; de ahí que en el país no existan campesinos que posean hasta la actualidad un conocimiento o una tradición cultural para el cultivo de la hoja de coca.¹

Adicionalmente, el proceso de colonización de la Amazonia ecuatoriana corrió paralelo a la extracción petrolera en los 70, factor que dinamizó el uso de tierras para la agricultura y la ganadería bajo supervisión estatal. El crecimiento poblacional de la zona se inició a comienzos de la década de los 70 con la construcción del Sistema del Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y la simultánea apertura de carreteras que conectan Quito con las poblaciones norfronterizas. La industria petrolera fue un factor determinante para la actual configuración de los asentamientos humanos, las relaciones socioeconómicas y la explotación de los recursos naturales en la región.

Sumado a este proceso se generó un amplio despliegue de seguridad militar, ya que el petróleo es considerado un recurso estratégico del Estado ecuatoriano. En ese contexto hay que señalar también que los conflictos territoriales que el Ecuador tuvo con Perú a lo largo de casi cinco décadas hicieron que la frontera sur del país contara con una alta presencia militar, hecho que impedía la producción ilegal de coca. Todos estos factores han contribuido de alguna manera para que el “efecto globo” derivado de la erradicación de cultivos en Colombia, Perú y Bolivia no se extienda por el momento hacia Ecuador.²

¹ Véase Fredy Rivera, “Campesinado y narcotráfico”, *Ecuador Debate*, N° 22, Quito, CAAP, 1991, p. 30.

² Véase Salomón Cuesta, *Putumayo, la frontera de las fronteras*, Quito, Fundación de Investigaciones Andino-Amazónicas (FIAAM)-Abya Yala, 1998, p. 42.

Desde mediados de los 90, el Departamento de Estado de Estados Unidos, entidad encargada de monitorear la producción anual de coça, ha reportado solo pequeñas cantidades de cultivos en Ecuador, que han sido destruidos en operaciones conjuntas de la policía y el ejército. En 1991, 80 hectáreas de cultivos fueron registradas; no obstante, recién en 2001 se vuelve a registrar una presencia reducida de cultivos en el territorio nacional, cuando 5,5 hectáreas de cultivos fueron halladas en la provincia norteña de Sucumbios. En 2002, 20 hectáreas fueron registradas en lugares aislados en la frontera norte del país y en 2003 se hallaron alrededor de 5 mil plantas individuales en la misma región. En lo referente a la producción de cocaína, el Departamento de Estado reportó en 2000 el descubrimiento y la destrucción de varios pequeños laboratorios de refinamiento y en 2001 de cuatro pequeños laboratorios. No se han hallado laboratorios considerados importantes desde la fecha.³

Si bien “la ausencia de una cantidad significativa de cultivos o de laboratorios de refinamiento puede sugerir que la producción de drogas no constituye un problema serio en Ecuador”, como señala el Departamento de Estado, el país representa un considerable punto de conexión e importancia relativa para el tráfico de cocaína hacia mercados internacionales.⁴ El total de incautación anual de cocaína desde mediados de los 90 oscila entre 1,72 toneladas métricas en 2000 a 10,83 toneladas métricas en 2001, con un promedio anual de 6,78 toneladas métricas entre 1994 y 2003.⁵ Las drogas transitan por la frontera a través de la carretera panamericana y los puertos marítimos de Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar. Los aeropuertos internacionales son utilizados en menor grado por traficantes de pequeña escala debido al incremento de los controles existentes. El norte del territorio ecuatoriano también es utilizado para el abastecimiento de precursores químicos destinados a la industria del narcotráfico localizada en el sur de Colombia.

En 2000, de cara a una crisis económica y bancaria aguda, el gobierno ecuatoriano se deshizo de la moneda local –el sucre– y convirtió el dólar estadounidense en la moneda de uso corriente en la llamada “dolarización”.⁶ Como consecuencia inmediata, la dolarización provocó un abrupto incremento en los precios de la mayoría de productos y servicios. El impacto fue particularmente devastador en la frontera norte del país. Previo a la dolarización

³ Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (INL), *Informe sobre la estrategia internacional de control narcóticos (INCSR) 2000, 2001, 2002, 2003*, “South America”.

⁴ INCSR 2003, “South America”.

⁵ INCSR 2003, “Ecuador Statistics 1994-2003”.

⁶ Véase Fander Falconi y Hugo Jacome, “La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad”, *Revista Sociedad y Economía*, N° 3, Universidad del Valle, Cali, octubre de 2002.

zación, el costo promedio de la gran mayoría de productos era más bajo en comparación con los países vecinos, situación que generó un próspero negocio de contrabando de Ecuador hacia Colombia. Numerosas familias de la zona fronteriza que dependían de ese comercio para su subsistencia vieron afectada su principal o una importante fuente de ingreso cuando comenzaron a entrar al país productos de contrabando de menor precio. La dolarización, por lo tanto, contribuyó significativamente a la ya precaria situación económica de las ciudades y comunidades de la frontera norte del país.

Según el Departamento de Estado, la dolarización ha convertido a Ecuador en un escenario más atractivo para el lavado de dinero, una actividad con gran acogida dada su proximidad a Colombia y Perú.⁷ No obstante, hasta la actualidad no existen investigaciones cabales, serias, precisas y técnicas sobre el tema y más bien el asunto ha sido tratado en artículos periodísticos que carecen de evidencias comprobables, lo que hace virtualmente imposible estimar con alguna precisión el nivel de lavado de dinero que ocurre en el país.⁸ Además, existe en el país una legislación bancaria que se basa en la confidencialidad de la información y el sigilo que limita la capacidad de investigación sobre los movimientos financieros porque la exploración de cuentas bancarias debe efectuarse recurriendo a instancias judiciales extremadamente complicadas que han dado pocas muestras de efectividad y de poca credibilidad por la presencia de actos de corrupción. Además, parecen existir redes informales de lavado de dólares que no utilizan las instituciones financieras formales, lo cual complica mucho más el análisis objetivo del problema.

NARCOTRÁFICO, FUMIGACIÓN Y PLAN COLOMBIA

Otra dimensión importante del problema está relacionada con la vinculación que existe entre los complejos de cultivo de hoja de coca-elaboración de cocaína en el sur colombiano y la presencia temporal de población campesina ecuatoriana en esos lados de la frontera. La pobreza—que supera el 60 por ciento—, la falta de oportunidades laborales, la reciente caída del precio internacional del café y la reducida viabilidad económica para las actividades agropecuarias de la población fronteriza han forzado a los ecuatorianos a cruzar temporalmente la frontera en búsqueda de empleo en la narcoindustria colombiana. La pobreza ha empujado a muchos campesinos hacia un negocio ilícito.⁹

⁷ INCSR 2003, vol. 2: *Money Laundering and Financial Crimes*, "Country Reports, Ecuador".

⁸ "Cinco mil cuentas son sospechosas de lavado de dinero en el país", *El Comercio*, Quito, 18 de septiembre de 2002.

⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), VI Censo de Población y Vivienda, Quito, noviembre de 2001.

Adicionalmente, la presencia del Estado en las zonas fronterizas es institucionalmente débil, especialmente en la región selvática amazónica. En este contexto de deterioro económico y abandono por parte del gobierno se ejecuta desde 2000 el Plan Colombia, factor que provocó nuevos temores. Un componente central de la estrategia comprendía un incremento sustancial en la asistencia estadounidense para las tareas de fumigación, es decir, la erradicación aérea en la cual se utilizan herbicidas químicos para los cultivos de coca en el Departamento de Putumayo, lo que intensificó el conflicto colombiano y posiblemente incrementó el número de refugiados que cruzan la frontera hacia Ecuador. Además, dado que los químicos utilizados para las tareas de fumigación pueden dispersarse a cierta distancia, la población fronteriza comenzó a temer las posibles consecuencias ecológicas y de salubridad que podrían traer consigo las fumigaciones tanto para ellos como para los colombianos. En octubre de 2000 la prensa informó que los problemas de salud en la ciudad de Mataje eran consecuencia de las fumigaciones efectuadas en el departamento de Nariño; cuarenta y cuatro personas resultaron enfermas después de la primera fumigación.¹⁰ Meses más tarde, 188 campesinos de diferentes comunidades presentaron una denuncia a la Defensoría del Pueblo de Lago Agrio detallando los cultivos afectados y los animales muertos a causa de las fumigaciones y solicitando ponerle fin a esas tareas. La denuncia, no obstante, fue remitida a Quito donde no prosperó. A pesar de las ingentes pérdidas para la agricultura familiar y doméstica, ninguna autoridad se desplazó en ese entonces a las zonas para comprobar *in situ* los daños reportados en la denuncia.¹¹

Funcionarios estadounidenses constantemente reiteran que el uso del herbicida glifosato y de los demás químicos utilizados en las tareas de fumigación no son dañinos (véase el capítulo 4). Sin embargo, según una investigación realizada por varias ONG, desde diciembre de 2000 grandes extensiones de cultivos y habitantes de las zonas fronterizas están presuntamente afectados por los químicos. En la provincia de Sucumbíos, por ejemplo, la investigación descubrió que más de la mitad de los peces de criaderos locales y casi la mitad de los cultivos cafetaleros habían sido afectados por las tareas de fumigación. Además de destruir cultivos y la flora y fauna, los programas de fumigación aparentemente han provocado el surgimiento de sarpullidos en la piel y otras enfermedades en personas al otro lado de la frontera, que son difíciles de diagnosticar y curar.

¹⁰ "Efectos de fumigaciones", *El Comercio*, Quito, 12 de enero de 2001.

¹¹ Aquí y en el párrafo siguiente: Acción Ecológica *et al.*, "Misión de verificación, impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia", informe, octubre de 2002. La cantidad de peces mencionada en el párrafo siguiente fue calculada sobre la base de los criaderos pertenecientes a familias de zonas fronterizas y, por lo tanto, es una cifra aproximada.

La fumigación aérea de cultivos de coca con herbicidas químicos o biológicos es actualmente prohibida dentro del territorio ecuatoriano. Asimismo, el gobierno de Ecuador ha solicitado a su par colombiano evitar que las tareas de fumigación aérea ocurran dentro de 10 kilómetros de la frontera nacional; no obstante, a la fecha, el gobierno colombiano se ha rehusado a llegar a un acuerdo y las fumigaciones continúan realizándose cerca de la frontera.

La población ecuatoriana no está de acuerdo con que el país se vea inmerso en los problemas derivados del conflicto colombiano. De un sondeo de opinión pública difundido en noviembre de 2002 se obtiene que el 65 por ciento de la población mayor de dieciocho años de Quito y Guayaquil, las principales ciudades del país, considera que los problemas del narcotráfico y la guerrilla asociados a Colombia deben ser solucionados exclusivamente por ese país.¹²

Además, varias de las ONG ecuatorianas, principalmente organismos de derechos humanos y del medio ambiente, han dirigido sus acciones y críticas hacia tres temas específicos del fenómeno del combate al narcotráfico. El primero se refiere a los efectos nocivos que las fumigaciones producen; el segundo se relaciona con las repercusiones que el Plan Colombia genera en términos de seguridad ciudadana y violencia; y el tercero se enmarca en acciones destinadas a denunciar violaciones de derechos humanos en la frontera norte por parte de agencias policiales y militares ecuatorianas.

Resulta difícil negar que el Ecuador se encuentra inmerso en los problemas e impactos relacionados con la aplicación del Plan Colombia y la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos. La actual embajadora de los Estados Unidos en Ecuador, Kristie Kenney, mencionó:

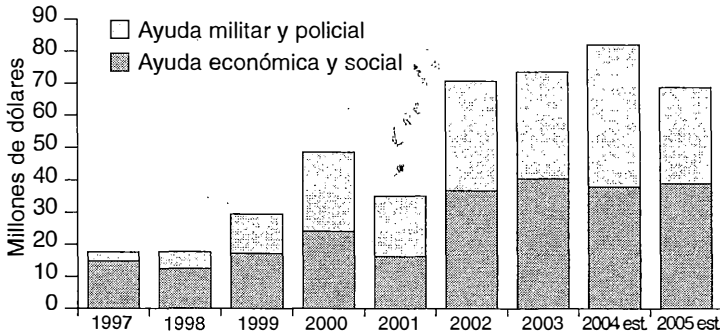
El Ecuador está involucrado en el conflicto colombiano porque el problema de Colombia es regional y los países vecinos deben ayudar para encontrar una solución al conflicto. [...] Ecuador ya está involucrado porque por sus fronteras transitan libremente narcotraficantes y guerrilleros, y el flujo de armas y drogas es considerable.¹³

La retórica estadounidense ha producido consecuencias concretas. Como se describe a continuación, la ayuda militar hacia Ecuador se ha incrementado en los últimos años (gráfico 7.1). Debido a los estímulos diplomáticos y financieros provenientes de Washington, Ecuador ha adquirido un papel más protagónico tanto en la lucha contra las drogas como en la estrategia regional de seguridad impulsada por Estados Unidos.

¹² IESOP, Instituto de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 9 de noviembre de 2002.

¹³ "Ecuador está involucrado en conflicto", *El Comercio*, 17 de mayo de 2003.

Gráfico 7.1
Ayuda estadounidense a Ecuador (1997-2005)



Fuente: Los datos provienen del Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Justicia (INL), *Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR)*, varios años.

Tras los ataques del 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos ha instado a su par ecuatoriano a jugar un papel más activo en la guerra global antiterrorista, hecho que en ciertas ocasiones ha provocado resentimiento en el país. Muchos ecuatorianos consideraron el *informe Tendencias del terrorismo mundial 2002*, del Departamento de Estado, injustamente crítico. Según el informe, “el débil control financiero por parte del Estado, la inadecuada preparación del personal de seguridad y el rampante fraude de documentos limitan los esfuerzos antiterroristas”, aunque también reconocía “la labor de las fuerzas de seguridad [ecuatorianas] en reducir el tráfico de armas ilegales para los grupos terroristas colombianos y en cerrar los puestos fronterizos durante las horas de la noche”¹⁴.

SEGURIDAD Y POLÍTICA ANTINARCÓTICOS BAJO LUCIO GUTIÉRREZ

Como candidato presidencial, Lucio Gutiérrez prometió desarrollar una estrategia nacional de seguridad autónoma independiente de la política estadounidense hacia Colombia, a la vez que apoyó una resolución negociada al conflicto del país vecino. No obstante, desde su elección en 2002, el presidente Gutiérrez ha cambiado de actitud frente al problema cuando se evidenció

¹⁴ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Tendencias del terrorismo mundial 2002*, “Hemisferio Occidental”.

claramente la asistencia económica y otros mecanismos de ayuda que se encontraban en juego. En su visita a Washington en febrero de 2003 Gutiérrez se alineó discursivamente con la estrategia estadounidense, pero hizo salvedades en cuanto a la intención de Ecuador en cumplir un papel mediador en el conflicto colombiano.

Este acto abrió una nueva faceta en las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos que se habían enfriado en el período del presidente Gustavo Noboa (2000-2003). La poca atención que brindó el gobierno estadounidense a los pedidos ecuatorianos de más fondos generó numerosas tensiones entre Washington y el gobierno del presidente Noboa, tensiones que se vieron claramente reflejadas en las fuertes críticas del ex canciller y ex ministro de Defensa hacia Estados Unidos.¹⁵ El acercamiento a Gutiérrez abrió la puerta a la posibilidad de una ayuda económica adicional para la frontera norte.

La lógica militarista del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, respecto del manejo del Plan Colombia, ha tratado de establecer acercamientos y puentes directos con Ecuador para acordar determinados temas de seguridad. A diferencia de su predecesor, quien buscó lograr una negociación política con la guerrilla, Uribe ha privilegiado la confrontación directa para competir por la supremacía estratégica mediante una escalada militar.¹⁶ La política de Uribe, a su vez, concuerda con la política regional estadounidense que ha vuelto a insistir en la intensificación de las fumigaciones y el desarrollo de contactos de alto nivel con los gobiernos de países vecinos para que participen de una lectura compartida del problema colombiano.

El secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, durante su visita a Bogotá en agosto de 2003 insistió en que el problema que afecta a Colombia es regional. Tras reiterar su apoyo a la política de "seguridad democrática" de Uribe, Rumsfeld declaró que, "los grupos irregulares colombianos son una amenaza para toda la región y como tal deben ser enfrentados por todos los países del área".¹⁷ Sus declaraciones fueron inmediatamente ratificadas por el embajador de Colombia en Ecuador.

Durante la visita del presidente Uribe a Ecuador tres días después, los temas de seguridad fueron los más discutidos de la agenda bilateral. Uribe y Gutiérrez firmaron una declaratoria conjunta en Quito, donde definieron ac-

¹⁵ "El gobierno contestó con una fuerte crítica a Estados Unidos", *El Comercio*, 26 de mayo de 2002; "Unda Propone un Sistema de Defensa Continental", 7 de noviembre de 2002.

¹⁶ Véase D. Román Ortiz, "La estrategia contrainsurgente del presidente Álvaro Uribe: ¿fórmula para la victoria o receta para una crisis?", España, Real Instituto Elcano, mimeo, febrero de 2003.

¹⁷ "El problema de Colombia es regional", *El Comercio*, 22 de agosto de 2003; Servicio Informativo Alai-amlatina, "Uribe por un mayor involucramiento de Ecuador en conflicto colombiano", 22 de agosto de 2003.

ciones concretas sobre la lucha contra el narcotráfico y el mejoramiento de la seguridad fronteriza. Ambos mandatarios ratificaron el convenio de cooperación policial y la creación de una comisión binacional responsable de elaborar acuerdos adicionales en asuntos de seguridad.¹⁸ Este espíritu de cooperación ha continuado. En marzo de 2004, Gutiérrez viajó a Colombia para continuar las discusiones con su par colombiano.

NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD

El combate al narcotráfico en Ecuador atraviesa por la acción de varias instituciones y actores. Si bien en la década de los 80 y principios de los 90 el papel del país respecto de las estrategias de seguridad relacionadas con el narcotráfico se había presentado con un bajo perfil, en años recientes este tema ha pasado a ser parte importante de la agenda de seguridad nacional a causa de los efectos derivados de la aplicación del Plan Colombia. Esto ha traído varias repercusiones para el país. Por un lado, el flujo de recursos adicionales destinados para la policía y el ejército ha conllevado a una redefinición de prioridades e incrementado la competencia. Por otro, el uso de la base aérea en Manta por parte de las fuerzas estadounidenses ha generado un significativo debate. Aun más importante, la frontera norte ha sido profundamente afectada.

Durante la década de los 80 las políticas estatales ecuatorianas frente al narcotráfico estuvieron marcadas por el desconocimiento que el fenómeno representaba para el país, firmando todo convenio que se le presentaba para combatir el consumo y el tráfico de estupefacientes. Ecuador seguía al pie de la letra los diagnósticos estadounidenses que asociaban de manera general guerrilla y narcotráfico. Adicionalmente, la utilización del vínculo entre terrorismo y narcotráfico obedeció a un proyecto ideológico y a una necesidad política, y no al análisis y la descripción de la realidad, especialmente a mediados de la década de los 80 durante el período gubernativo de León Febres Cordero, que convocó a las fuerzas armadas con una clara intencionalidad política para dar sustento a su conflictivo mandato autoritario que tuvo muchas crisis y rechazo popular.¹⁹

¹⁸ "Colombia gana más con el acuerdo" y "Gutiérrez debe aclarar acuerdo bilateral", *Diario Hoy*, 24 agosto de 2003.

¹⁹ Véase Adrián Bonilla, "Política internacional y narcotráfico: acercamiento al caso ecuatoriano", en *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América*, Quito, Caap, Cecca, Cerg, Ciudad, 1990; Alexei Páez, "La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico", en Bruce Bagley y Adrián Bonilla (coords.), *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, Quito, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami-FLACSO-Ecuador, 1991.

A mediados de la década de los 90 el panorama no se modificó demasiado y el tema del combate al narcotráfico pasó a un segundo plano en el nivel militar y policial porque el país y las fuerzas del orden en general tuvieron que afrontar los problemas generados por las tensiones fronterizas con Perú que desembocaron en la pequeña guerra de 1995 y las consecuencias posteriores. En 1998 se logró finalmente una solución definitiva al conflicto fronterizo. Desde entonces, el tema del narcotráfico y el incremento de la violencia en Colombia vuelven a poner en primer lugar estos asuntos mirados desde una perspectiva de seguridad nacional y los roles que debían asumir las fuerzas armadas y la policía en esa nueva coyuntura.

LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

En Ecuador, el papel que han desempeñado las fuerzas armadas a lo largo de estas últimas décadas difiere mucho de otros países latinoamericanos. El papel de la institución castrense, si bien ha liderado golpes de Estado y dictaduras militares y estado involucrada en irrupciones contra la democracia en algunas oportunidades, no puede ser comparado con los actos de corrupción y violación a los derechos humanos que caracterizaron a las dictaduras de Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia durante las décadas de los años 70 y 80.

Esta diferencia no quiere decir que las Fuerzas Armadas ecuatorianas no hayan asumido la Doctrina de Seguridad Nacional como uno de sus componentes centrales de gestión e identidad. Sucede que, en contraste con la fuerza policial y partidos políticos, su carácter desarrollista, nacionalista y de fuerte vinculación con la sociedad civil les ha permitido mantener un alto perfil expresado en una aceptable legitimidad y credibilidad pública a pesar de las intervenciones contra la democracia. Según una encuesta publicada por las fuerzas armadas en 2003, alrededor del 38 por ciento de la población tenía mayor confianza en el ejército en comparación con el 18 por ciento que confiaba más en la policía. Sólo el 2,5 por ciento de la población encuestada confiaba en los partidos políticos.²⁰

Desde los años 60 las fuerzas armadas acentuaron los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país sobre la base de una reinterpretación de viejas teorías de la escuela de la modernización; de esta fórmula resultó un cuerpo militar que se asumía como portador de un proyecto moderno en una población atrasada y rezagada frente a las exigencias del pro-

²⁰ Ministerio de Defensa Nacional, *Revista de las Fuerzas Armadas de Ecuador 2003*, N° 135, Quito, mayo de 2003, p. 76.

greso.²¹ Además, la nueva Constitución elaborada en 1978 dio prioridad al papel del Estado en los ámbitos económico y social, acentuando la presencia militar en áreas económicas consideradas estratégicas. Este tipo de reformas institucionales permitió que las Fuerzas Armadas ecuatorianas adquirieran una gran fuerza política.

De este modo, la intervención del cuerpo militar en el campo político nacional en coyunturas de inestabilidad se caracteriza por su papel de árbitros entre las diferentes facciones civiles. Un ejemplo de estas intervenciones es la participación de las fuerzas armadas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en 2000, ambos acusados de corrupción y responsables de generar ingobernabilidad. En el caso de Bucaram el ejército respaldó tácitamente la decisión legislativa de removerlo del cargo, mientras que la caída de Mahuad se debió a la alianza establecida entre sectores de las fuerzas armadas, el movimiento indígena y otros sectores populares. La institución castrense, aunque asumiendo la posición de garante del estado de derecho, mostró que, frente a la disyuntiva entre democracia o seguridad, su disposición se orientó hacia la segunda opción.²²

En diciembre de 2002, las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a través de la elaboración del libro blanco llamado *Política de la defensa nacional del Ecuador*, mostraron la intención y necesidad de replantear y rebasar las connotaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional; sin embargo, y a diferencia de otras épocas, esta vez los militares ecuatorianos enfrentan varios retos expresados en una menor autonomía institucional, una reducción presupuestaria y la necesidad de construir una imagen institucional fortalecida. El cambio de orientaciones de seguridad fronteriza, al haber desaparecido la tensión con Perú, también ha contribuido a la necesidad de replantear la política de defensa nacional y el papel de las fuerzas castrenses. El narcotráfico aparece ahora como uno de los nuevos asuntos de seguridad nacional incluidos en la política de defensa nacional.

Tomando en cuenta la historia de las fuerzas armadas descrita anteriormente, no resulta sorprendente que el tema del narcotráfico sea visto actualmente por el ejército de Ecuador como una amenaza a la seguridad nacional. Según el ministro de Defensa, el narcotráfico podría vulnerar la integridad del Estado y la nación ya que en su accionar se movilizan “una serie sistematizada de elementos que socavan la función del Estado, generando estructu-

²¹ Véase Fernando Bustamante, “Fuerzas armadas, democracia y ciudadanía: una reflexión preliminar”, en *Fuerzas armadas: desarrollo y democracia*, Quito, Abya-Yala-CELA-Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre-ILDIS, 1995.

²² Véase Fredy Rivera Vélez, “Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo”, en Martín Tanaka (coord.), *Las fuerzas armadas en la región andina. ¿No deliberantes o actores políticos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas [CAJ]-Embajada de Finlandia, 2001.

ras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional”.²³ Este argumento está sustentado en nociones como “narcoguerrilla”, popularizada a principios de los 80 en Estados Unidos, replicada en los 90 por las agencias antinarcóticas de Estados Unidos y actualmente encapsulada en la retórica antiterrorista surgida a partir de los eventos del 11 de septiembre.²⁴ Estas nociones han permeado a las fuerzas de seguridad ecuatorianas a pesar de la ausencia de movimientos insurgentes poderosos en el país y especialmente de movimientos vinculados con el narcotráfico.

Ahora bien, si se relaciona estas situaciones con la lectura castrense del conflicto interno colombiano, la situación tiende a aclararse. Según documentos oficiales de las fuerzas armadas, el conflicto del vecino país es una amenaza a la seguridad nacional por las consecuencias que acarrea para Ecuador, entre las cuales se encuentran el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural en las zonas fronterizas, acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área. En todo caso, el elemento que existe como prioridad para las fuerzas armadas es la figura de la contrainsurgencia, derivada de la posible actuación de fuerzas guerrilleras y paramilitares en territorio ecuatoriano.²⁵

Esta perspectiva coincide con el enfoque en la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos. No obstante, algunos programas antinarcóticos de ese país han generado tensiones al ser considerados como una amenaza a la soberanía nacional. Quizá el mejor ejemplo de ello es el tema de interdicción marítima. En la visita a Ecuador que efectuó el general James Hill, jefe del Comando Sur, en octubre de 2002, este general planteó la suscripción de un próximo convenio de interdicción marítima de Ecuador con Estados Unidos. El asunto fue desmentido por el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas; de ahí que el ministro de Defensa declaró públicamente que Ecuador no sería parte de una fuerza multinacional marítima.²⁶

COMPETENCIA MILITAR Y POLICIAL POR RECURSOS ESTADOUNIDENSES

Tanto el gobierno ecuatoriano como las fuerzas armadas han demostrado recientemente una conducta complaciente con los intereses de la estrate-

²³ Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa nacional*, 2002.

²⁴ Casa Blanca de Estados Unidos, *La estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos*, septiembre 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

²⁵ Ministerio de Defensa Nacional, “Política de seguridad para la frontera norte”, documento interno, febrero de 2002.

²⁶ “Ecuador no será parte de fuerza multinacional”, *Diario Hoy*, 17 de octubre de 2002.

gia de seguridad estadounidense dado el gran interés de obtener recursos adicionales a través de los programas antinarcóuticos. Ecuador recibió en 2001 20 millones de dólares procedentes de un fondo suplementario del Plan Colombia, y 1,2 millones de dólares en asistencia antinarcóuticos. Para 2002 la cantidad de asistencia del Departamento de Estado para el Control Internacional de Narcóticos hacia Ecuador subió a más de 24 millones, a más de 31 millones en 2003, y a 35 millones dólares en 2004. Veintiséis millones adicionales fueron solicitados para 2005.

En febrero de 2004, el gobierno de George W. Bush anunció que iba a retener 15 millones en asistencia militar a Ecuador luego de que el gobierno ecuatoriano se rehusara a firmar un acuerdo para otorgar inmunidad a las fuerzas militares estadounidenses en la Corte Criminal Internacional, condición establecida por el Congreso para la obtención de asistencia. No obstante, la embajadora Kristie Kenney comentó a la prensa que el recorte de recursos de 2004 no afectaría la asistencia del año siguiente.²⁷

El gobierno de Estados Unidos busca lograr varios objetivos a través de la asistencia antinarcóuticos. Éstos incluyen el apoyo a las fuerzas castrenses ecuatorianas para asegurar la defensa de la frontera norte, el mantenimiento de la base estadounidense de Manta y que las Fuerzas Armadas ecuatorianas sean una organización profesional. También buscan mejorar la capacidad de estas fuerzas y de cuerpos políticos para dirigir actividades contra el terrorismo.

A pesar de la asistencia financiera estadounidense que reciben, las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen ciertas observaciones respecto de su papel en la estrategia antinarcóuticos impulsada por el gobierno estadounidense. La primera está relacionada con la mayor asignación de responsabilidades de seguridad —especialmente en la frontera— que supera las capacidades técnicas y operativas de la entidad en una coyuntura de reducción presupuestaria aprobada por el Congreso nacional. Se estima en 7 por ciento la reducción del presupuesto de defensa. El efecto de esa reducción se verá expresado en la restricción de las remuneraciones vigentes, en el recorte de gastos en servicios generales, suministros y pensiones del personal en servicio pasivo, en el mantenimiento de equipo bélico y en la construcción y equipamiento de nuevos destacamentos en la frontera con Colombia.²⁸ Según un oficial de alto rango, para hacer frente al problema de seguridad en la frontera norte las fuerzas militares requerirían 50 millones de dólares en equipos, tecnología y armamento especial.²⁹

²⁷ "U.S. to Cut U.S. \$15M in Aid to Ecuador", *World-AP*, Latin America, 2 de febrero de 2004.

²⁸ *Revista del Ministerio de Defensa Nacional*, mayo de 2003.

²⁹ Esta información y la de los siguientes dos párrafos fue obtenida en entrevistas por el autor con oficiales militares que pidieron mantenerse en el anonimato, febrero-marzo de 2003.

La segunda observación tiene que ver con la intencionalidad de “policia- lizar” a las fuerzas armadas en tareas que normalmente han correspondido a la policía, aunque están de acuerdo en establecer niveles de coordinación y comunicación interinstitucional para el combate al narcotráfico. Esta policia- lización implicaría desarrollar destrezas técnicas incluyendo el área antidelic- tiva y temas de derecho procesal, pero fundamentalmente operar en áreas poblacionales en las que se vería dañada la imagen institucional al tensionar- se las buenas relaciones que han establecido durante varios años con la socie- dad civil.

Adicionalmente, esta superposición de tareas entre fuerzas ha originado competencia entre las autoridades militares y policiales por recursos ofreci- dos y ha promovido que los servicios de inteligencia se investiguen entre sí. En el plano de las negociaciones externas de la policía con las agencias anti- narcóticos, es evidente la discrecionalidad con la que actúa esta entidad, ya que muchos de los acuerdos en materia de seguridad pública no llegan a ser conocidos plenamente por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Si bien no se han hecho declaraciones públicas al respecto, en- trevistas con varios miembros de las fuerzas armadas han revelado senti- mientos de envidia y recelo sobre esfuerzos por dotar de recursos adiciona- les a la Policía Nacional y sobre la competencia por asistencia financiera que esto ha generado entre las fuerzas de seguridad.

El gobierno estadounidense ha dotado a la Policía Nacional de recursos, instrumentos y capacitación técnica para fortalecer sus capacidades logísticas y de interdicción. Entre 2001 y 2003 la Policía Nacional recibió alrededor de 17 millones de dólares para tareas de seguridad pública. En el año fiscal 2001, la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Procuración de Jus- ticia (INL) del Departamento de Estado le proporcionó 1,2 millones en asisten- cia; esta cantidad se incrementó significativamente a 7,8 millones en 2002 y otros 8 millones en 2003. El presupuesto para 2004 incluye otros 13 millones en ayuda para la policía para la lucha antinarcóticos.³⁰

Adicionalmente, el Departamento de Defensa y de Estado de Estados Unidos entrenó en 1999 a 681 militares y policías ecuatorianos. Este número se incrementó a 899 en 2001 y a 1.267 en 2002.³¹ En esa misma perspectiva, las Fuerzas Especiales de Estados Unidos participaron en Ecuador en dieciséis y doce misiones de entrenamiento antinarcóticos en 1999 y 2000 respectiva-

³⁰ INL, *Justificación del presupuesto 2004*, “Iniciativa Andina Antinarcóticos”, junio de 2003.

³¹ Véase Adam Isacson, “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Re- gión Andina”, *Colombia Internacional*, N° 49-50, Centro de Estudios Internacionales de la Univer- sidad de los Andes, Bogotá, 2001; y departamentos de Defensa y Estado, *Entrenamiento militar ex- tranjero en los años fiscales 2002 y 2003. Informe conjunto al Congreso*, respectivamente (para los dos años).

mente, en su mayoría con fuerzas de seguridad ecuatorianas en la frontera norte.³²

El entrenamiento de miembros de la Policía Nacional por parte de las fuerzas militares estadounidenses es particularmente problemático. Si bien existe un papel para la policía en las tareas de interdicción, analistas locales cuestionan la posibilidad de que el entrenamiento en prácticas contrainsurgentes y paramilitares perjudique los esfuerzos por promover prácticas de fuerzas policiales civiles y democráticas. Algunos temen una militarización de la policía, hecho que podría agudizar la confusión de papeles y mandatos entre la policía y las fuerzas armadas. Esto es particularmente alarmante dado que la institución policial ha sido altamente criticada por sus constantes casos de corrupción y violación a los derechos humanos. Como sucede con otros países, la asistencia estadounidense es otorgada antes de que se establezcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas dentro de la policía.

En efecto, las fuerzas de seguridad han sufrido un rápido deterioro en términos de su imagen, desempeño y legitimidad al estar involucradas en actos de corrupción comprobados o por denuncias a ser investigadas. Durante los primeros meses de 2003 se separó de la institución a oficiales policiales por actos de corrupción relacionados con la falsificación de documentos, en 2002 y 2003 varios miembros fueron dados de baja por estar involucrados con actividades de narcotráfico.³³ En julio, dos ex comandantes de la policía fueron arrestados por irregularidades cometidas durante sus períodos de actividad.³⁴ Las fuerzas castrenses a su vez también han visto empañada la buena imagen que poseían debido a algunos casos de corrupción que involucran a varios oficiales militares. Miembros de las fuerzas de seguridad, tanto militares como policías, también han sido acusados de violaciones a los derechos humanos, aunque la recopilación de estadísticas verídicas con respecto al número de quejas contra oficiales militares o policiales resulte extremadamente difícil. En su informe anual de la situación de derechos humanos en Ecuador en 2002, el Departamento de Estado establece: "En el transcurso del año, las fuerzas armadas continuaron cooperando esporádicamente con la Policía Nacional. Algunos miembros del ejército y de la policía continuaron perpetrando abusos a los derechos humanos".³⁵

³² Véase César Montúfar, "El Ecuador entre la Iniciativa Andina y el Plan Colombia: del enfoque de los efectos a una perspectiva de regionalización", en C. Montúfar y T. Whitfield (coords.), *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2003, p. 226.

³³ Por ejemplo, véase "El jefe antidrogas preso en Santo Domingo", *El Comercio*, Sección A-7, 28 de agosto de 2003.

³⁴ "Dos ex comandantes de policía en prisión", *El Comercio*, 14 de junio de 2003.

³⁵ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Informes por países sobre derechos humanos 2002*, "Ecuador".

Los últimos informes de Amnistía Internacional señalan el problema de violación a los derechos humanos perpetrados con impunidad por miembros de la policía ecuatoriana:

Continúa la preocupación con respecto a casos de violaciones a los derechos humanos perpetrados por personal de las fuerzas de seguridad que no fueron resueltos de manera eficaz, imparcial e independientemente. La mayoría de casos son presentados ante fueros policiales donde la gran mayoría de los acusados de violaciones a los derechos humanos no son sancionados.

Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos recientes de ejecuciones extrajudiciales y de tortura en Ecuador.³⁶

LA BASE AÉREA DE MANTA: FOCO DE ATENCIÓN Y DEBATE

En noviembre de 1999, durante el gobierno trunco del presidente Jamil Mahuad (1998-2000), se firmó el acuerdo entre Ecuador y Estados Unidos para el uso de la base aérea militar de Manta como un centro avanzado de operaciones (*forward operating location*, FOL). Ésta es una de cuatro instalaciones establecidas en América Latina para misiones de detección y monitoreo anti-narcóticos (véase el capítulo 2). Estas instalaciones son propiedad del país receptor, pero otorgan libre acceso a oficiales y aviones estadounidenses. Bajo el comando de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, las instalaciones albergan a miembros de las fuerzas militares estadounidense y personal antinarcóticos. El acuerdo también posibilitó que el gobierno estadounidense adjudicara 61,3 millones de dólares para la adecuación de la pista y sus instalaciones mediante trabajos que comenzaron en 2001 y finalizaron a fines de 2002.

El acuerdo, vigente durante diez años, no fue dado a conocer al Congreso nacional durante las negociaciones. La firma de este acuerdo tiene graves visos de inconstitucionalidad al no haber sido ratificado por el pleno del Congreso ecuatoriano, como lo requiere la Constitución para todo tratado internacional.³⁷

Según el acuerdo, las operaciones "técnicas" realizadas desde la base de Manta son mantenidas en secreto para la población ecuatoriana porque existe hermetismo comunicativo fundamentado en cuestiones de "seguridad";

³⁶ Amnistía Internacional, *Amnesty International Report 2002*, "Ecuador" (cubre enero a diciembre de 2001).

³⁷ Véase César Montúfar, "El Ecuador...".

no obstante, desde la visión de Washington se abriría un escenario de mayor involucramiento cooperativo de Ecuador en la “guerra contra las drogas” porque permite tener mejores condiciones de observación desde un punto geográfico cercano a Colombia y, por lo tanto, es una pieza importante de la ejecución del Plan Colombia. En este sentido, si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses desplegadas para el combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico que la base militar de Manta presta a las agencias antinarcóticos estadounidenses asigna a Ecuador una responsabilidad sobre las acciones desplegadas desde este FOL.

De ahí que las connotaciones que tiene la presencia de un FOL en territorio nacional, inserto en el contexto de seguridad y antiterrorismo surgido tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, crea la posibilidad para que actores violentos de Colombia o incluso redes terroristas internacionales interpreten esta base como un objetivo estratégico o sea declarado un objetivo militar por parte de los distintos actores armados que operan en la región. Adicionalmente, la expansión de las misiones estadounidenses en Colombia luego del atentado mencionado, al pasar de una estrategia antinarcóticos a una contrainsurgente, también genera muchas preocupaciones relacionadas con los límites antinarcóticos que impone el acuerdo de uso de la base de Manta. Esto resulta difícil de comprobar, dado que el acuerdo clasifica toda información relacionada a las actividades y operaciones realizadas en la base por personal estadounidense.

Adicionalmente, en 2000, una comisión del Congreso Nacional inició la investigación sobre la presencia de Dyncorp, una compañía estadounidense contratada para proporcionar apoyo administrativo y otros servicios a personal estadounidense de la base, que según denuncias de diversos grupos de derechos humanos albergaba a mercenarios vinculados con actos de violación a los derechos humanos en otros países. La investigación se paralizó en 2002 al finalizar el período de sesiones del anterior legislativo y actualmente no existe ninguna actividad al respecto por parte de este nuevo Congreso.

Además, la presencia de militares de Estados Unidos en la base de Manta ha provocado un intenso debate en las comunidades cercanas. Por un lado, se encuentran los defensores de esa presencia al argumentar que se está produciendo un incremento de los beneficios económicos relacionados con el comercio, el turismo, los servicios y el empleo local. Por otro, existen sectores de la población que temen que esa presencia se traduzca en el aumento de la prostitución, la difusión de enfermedades como el VIH y la elevación de precios locales derivados de la mayor capacidad adquisitiva de los militares estadounidenses respecto de la población local.

En todo caso e independientemente de estas problemáticas, lo que se evidenció en los primeros meses de 2003 es la ampliación y profundización de las actividades militares ecuatorianas en esa base por medio del traslado de uni-

dades aéreas de la Fuerza Naval asentadas en Guayaquil y en el sur del país. En efecto, tras la visita del presidente Gutiérrez a Estados Unidos en febrero de 2003, la base de Manta amplió sus operaciones aéreas nacionales para convertirse en la principal base de monitoreo de la frontera norte de Ecuador. El entonces jefe del comando conjunto de las fuerzas armadas, general Oswaldo Jarrín, ratificó que la base de Manta será “el punto de partida de la exploración aeromarítima en la frontera norte”.³⁸ Esta decisión fue tomada una semana después de las declaraciones del presidente Gutiérrez de ser el mejor aliado de Estados Unidos. El debate sobre el uso de la base militar de Manta se inscribe en la participación de Ecuador en la estrategia regional de seguridad impulsada por Estados Unidos y, en términos más generales, en el deseo de Washington, desde el final de la Guerra Fría, de ampliar su esfera de influencia hasta la región andina.³⁹ Dada la fragilidad del sistema político ecuatoriano, el debate sobre la base militar de Manta puede constituir un escenario de confrontación interna que vulnere en algún momento ese acuerdo con Estados Unidos y someta al país a la dinámica de castigos y recompensas con el que Washington conduce su política exterior.

LA FRONTERA NORTE: TENSION, CONFLICTO E INSEGURIDAD

La dinámica poblacional en la frontera norte es un fenómeno histórico que se ha fundamentado en términos de intercambio económico, cultural, parental, relaciones internacionales y bilaterales. En las diferentes etapas de la vida social y política de Colombia y Ecuador se ha establecido con pocas diferencias una suerte de continuidad sociocultural a lo largo de la franja de frontera común, así como se han construido los imaginarios de percepción que identifican lo colombiano y lo ecuatoriano como parte de Estados nacionales.

Al mismo tiempo, la frontera ha sido escenario de constantes flujos migratorios provenientes de etapas de desarrollo económico en la costa, la sierra y la Amazonia ecuatoriana. A partir de las décadas de los 60 y 70, la siembra del café y el banano, las actividades ganaderas y el inicio de la producción petrolera impulsaron el proceso de colonización, el desarrollo social y la integración a la órbita del Estado nacional ecuatoriano que tenía una precaria presencia institucional en el cordón fronterizo.

En su momento se consideró que la zona amazónica ecuatoriana podía convertirse en una región cafetera con una producción suficiente destinada a

³⁸ Entrevista por el autor con el general retirado Oswaldo Jarrín, 6 de abril de 2004.

³⁹ Véase Juan Gabriel Tokatlian, “Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina, ¿imposición o concertación?”, *Nueva Sociedad*, N° 173, Caracas, 2001.

Gráfico 7.2
La frontera norte de Ecuador



la exportación; sin embargo, la inestabilidad de los precios, la competencia y calidad de los grandes exportadores –Brasil, Colombia y Vietnam–, la pobreza de los suelos amazónicos y la falta de tecnologías apropiadas resultaron factores que limitaron ese objetivo.⁴⁰ Por su parte, en la provincia de Esmeraldas la producción bananera sucumbió al despegue y el fortalecimiento de esa actividad en otras provincias que lograron conectarse de manera continua a mercados mundiales al punto de que representa hasta la actualidad el primer rubro agrícola de exportación nacional. La provincia serrana del Carchi, en cambio, ha estado sujeta a las dinámicas fluctuantes de la economía del sur colombiano y a los impactos negativos en el intercambio comercial que produjo el proceso de dolarización establecido en 2000.

Desde el final de la década de los 80, el crecimiento de Ecuador no fue positivo y los recursos obtenidos de la actividad petrolera no mostraron los efectos que los diseñadores de la política económica habían previsto. Además, las ciudades y provincias en la zona fronteriza todavía están desfavorecidas en la redistribución equitativa de las rentas estatales y sujetas a prácti-

⁴⁰ Véanse los datos del censo agropecuario de 2000 (el más reciente), del Servicio de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (SICA), Proyecto SICA/MAG, en “Historia e importancia del café en Ecuador”, en www.sica.gov.ec.

cas centralistas que concentran el poder y las decisiones económicas en Quito y Guayaquil.

Para el caso de la frontera norte, en años recientes la situación se ha agravado. Según las estadísticas oficiales de 2003, se registraron las siguientes cifras de pobreza para las provincias fronterizas: Carchi 59,6 por ciento, Esmeraldas 76 por ciento, Sucumbíos 81,7 por ciento, Orellana 82,7 por ciento.⁴¹ Con estas elocuentes cifras, podemos tener una idea sobre la precariedad en la que se desenvuelve la vida de la población fronteriza ecuatoriana, especialmente a campesina que orienta su producción agrícola al autoconsumo y los cultivos de café, el arroz, yuca, banano. Pocas son las familias campesinas que han incursionado en la siembra de otros productos y desarrollan actividades agropecuarias que les complementen los ingresos. Algunos campesinos buscan empleos temporales en las fincas que pueden mantener cultivos sostenidos y mercados constantes, no obstante existe una reducida oferta formal de trabajo en las zonas fronterizas. La mayoría de la población trabaja en el comercio informal o en el contrabando de productos como el gas para uso doméstico.

De ahí que la población fronteriza, básicamente la amazónica, tenga que articularse por necesidad de ingresos a las distintas oportunidades que brinda la cercanía con la frontera colombiana, primordialmente en la industria cocalera, y la dinámica económica, política y cultural en esa parte del vecino país. Asimismo, la población se ha tenido que adaptar a la dinámica del conflicto colombiano, incluyendo la presencia de los distintos actores armados: narcotraficantes, paramilitares y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ese contexto, la cercanía con la frontera colombiana imprime una característica específica a la dinámica social de esa parte del país. Los gobiernos locales y las autoridades nacionales deben hacer frente a una serie de retos y demandas de la población y a las contingencias derivadas de la aplicación de las agendas de seguridad del Ecuador y Colombia.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la frontera norte ecuatoriana ha venido sufriendo un proceso de calentamiento paulatino en estos últimos años.

EL CORREDOR HUMANITARIO

La relación existente entre los efectos migratorios derivados de la ejecución del Plan Colombia y la dinámica de los grupos armados de Colombia que tienen asentamientos cercanos al territorio ecuatoriano es importante pa-

⁴¹ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), versión 3.5, Quito, 2003.

ra entender la situación. En efecto, los problemas sociales, económicos y políticos se han incrementado en la franja fronteriza colombiano-ecuatoriana a causa de las medidas de carácter militar y policial implementadas por el gobierno colombiano dentro del Plan Colombia, el fin de las conversaciones de paz establecidas entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2000) y las FARC y los esfuerzos del actual presidente Álvaro Uribe por desmantelar los sistemas narcoproductivos existentes en la zona sur colombiana.

El problema interno colombiano ha provocado una crisis de desplazamiento y refugio hacia los países vecinos, especialmente a Ecuador. Por ello la franja fronteriza de Ecuador con Colombia es vista actualmente como un espacio o corredor humanitario de los movimientos transfronterizos que se desprenden del conflicto. Los hombres y las mujeres refugiados y aquellas personas que solicitan el estatuto de refugio confluyen a distintas poblaciones distribuidas en la geografía ecuatoriana en busca de seguridad física, alimentación, empleo y salud, todo ello en el marco de una limitada capacidad presupuestaria del Estado y de distintas organizaciones encargadas de dar respuestas a esas demandas.

A esto se suman los bajos montos de ayuda financiera para el desarrollo alternativo que otorga la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que han sido insuficientes para el fortalecimiento de la Unidad de Desarrollo del Norte, agencia gubernamental encargada de manejar esos recursos para la frontera. De hecho, la demanda constante de necesidades sociales de la población rebasa la capacidad operativa de la entidad.⁴²

Según análisis de los datos del censo efectuado en 2001, de los 51.556 colombianos que vivían en Ecuador, 10.052 ingresaron al país vecino en el período 1998-2001. Los picos estadísticos más altos de ingreso de colombianos al país se registraron en 1999, año en que se inicia la ejecución del Plan Colombia.⁴³ De igual forma, al revisar las estadísticas proporcionadas por la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, las solicitudes de refugio se encuentran asociadas a la misma dinámica y temporalidad de los recientes procesos armados y políticos colombianos. En períodos de intensificación del conflicto armado o de los programas de fumigación se incrementa el número de refugiados colombianos, en la mayoría de casos, en Ecuador. De esa forma, si en 2002 hubo 323 solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos, para 2002, 6.244 personas lo solicitaron.⁴⁴ De los miles de peticiones de asilo sometidas al gobierno ecuatoriano cada año, 98 por ciento proviene de colombianos. Según las estadísticas del Ministerio de Re-

⁴² Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, *Boletín*, 3 de julio de 2003, p. 11.

⁴³ INEC, VI Censo, noviembre de 2001.

⁴⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Refugiados.

laciones Exteriores, alrededor del 30 por ciento de las peticiones son negadas, 30 por ciento son aceptadas y un porcentaje similar dejó de proseguir con la petición.⁴⁵

En términos generales, los problemas más urgentes que enfrentan los inmigrantes colombianos en Ecuador se derivan de la fragilidad de las economías locales en la zona fronteriza. Hay reducidas oportunidades de trabajo en un esquema monetario dolarizado que genera precios incompatibles con el poder adquisitivo de la población. En este contexto, la pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, es de 49,5 por ciento para la población colombiana que habita en el país y en las zonas de frontera este porcentaje fluctúa entre 60 y 90 por ciento, lo que muestra que la situación se vuelve más difícil para las personas que han llegado a Ecuador en busca de protección y refugio.⁴⁶

Este fenómeno ha puesto en graves tensiones a las instituciones humanitarias que trabajan en las zonas de frontera debido a las limitaciones presupuestarias y técnicas con que deben hacer frente a las demandas sociales y de servicios públicos. El escenario es complicado porque se trata de población pobre proveniente de Colombia que ejerce presión sobre recursos limitados que usan los habitantes ecuatorianos pobres ubicados en las zonas de frontera.

Tal incremento de solicitudes de refugio ha tenido un impacto negativo en la tradicional convivencia fronteriza con personas de origen colombiano. Recientemente es frecuente observar percepciones ancladas en la xenofobia, el racismo y la exclusión. De hecho, las últimas investigaciones demuestran que la actual ola de inmigrantes colombianos está asociada a figuras discriminatorias: "las mujeres colombianas se dedican a la prostitución", "ellos [los colombianos] nos quitan las fuentes de trabajo", "la presencia colombiana sólo trae violencia y delincuencia", "deberían ponerlos en un campo de vigilancia", "se deben cerrar las fronteras y pedirles visa de ingreso", etcétera.⁴⁷

Este tipo de percepciones y criterios que están circulando frente al problema migratorio rebasan a las personas comunes y se vuelve más grave cuando los representantes institucionales de las cámaras de comercio, de la policía, de los organismos de control migratorio y gobiernos locales lo plantean como un asunto normal y natural. Ecuador ha firmado los convenios contra el racismo, la discriminación, la exclusión y las formas conexas de intolerancia en el marco del sistema de Naciones Unidas. En efecto, Ecuador es

⁴⁵ El autor obtuvo la información del Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo de 2004.

⁴⁶ Véase Salomón Cuesta y Fredy Rivera, "Perfiles y percepciones del refugio colombiano en Ecuador", FLACSO-Ecuador, documento de investigación N° 1, Quito, 2003.

⁴⁷ Ídem.

signatario de los instrumentos jurídicos internacionales que apuntan a garantizar el cumplimiento del mandato del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuya oficina es responsable de supervisar y coordinar la acción internacional a favor de la protección de los refugiados en el mundo y de la búsqueda de alivio a los problemas de los refugiados. En el marco de los compromisos internacionales adquiridos, Ecuador tiene la responsabilidad de garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados y realizar todas las acciones posibles para que hombres y mujeres en esta condición puedan ejercer el derecho a solicitar asilo.

INSEGURIDAD EN LA FRONTERA

La militarización en la zona fronteriza, en lugar de facilitar el manejo del problema, ha complicado la situación al restringir una serie de derechos civiles. Desde 2000 las fuerzas armadas iniciaron una redistribución sistemática de personal y armamento desde las bases ubicadas al sur del país hacia la frontera norte. Este movimiento se dio sobre la base teórica establecida por el Plan Estratégico del Comando Conjunto, el cual determinó que la presencia de los grupos irregulares, como las FARC, en la frontera norte constituía una amenaza. Las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos son las que más cambios sufrieron, pues son dieciséis las bases y destacamentos los que estarán atentos a los acontecimientos en la zona fronteriza con Colombia,⁴⁸ además se han fortalecido las acciones conjuntas entre policía y fuerzas armadas para el patrullaje fronterizo⁴⁹ y durante 2002 se entrenaron 1.267 soldados bajo supervisión de militares estadounidenses en bases cercanas a la frontera con Colombia.⁵⁰

El decreto ejecutivo de "Áreas de Reserva", promulgado por el presidente Gutiérrez en abril de 2003, restringe la circulación para personas y vehículos en los poblados fronterizos del norte por motivos de seguridad desde la línea de frontera hasta 20 kilómetros dentro del territorio nacional. El decreto establece que las zonas fronterizas y áreas reservadas están incluidas en el plan de guerra de las fuerzas armadas que estarán bajo la responsabilidad de las fuerzas armadas y del Comando Conjunto que, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, podrán mantener o cambiar la calificación de residentes temporales o permanentes o regular las restricciones militares impuestas

⁴⁸ "Dieciséis bases militares cercan el norte", *El Comercio*, 14 de marzo de 2003.

⁴⁹ "Los militares y los policías inician el patrullaje en Carchi", *El Comercio*, 24 de febrero de 2003. Las tareas conjuntas incluyen capacitación en el manejo adecuado de los delincuentes y en el trato a los detenidos.

⁵⁰ "1.267 soldados entrenados por Estados Unidos", *El Comercio*, 30 de julio de 2003.

cuando la situación así lo determine. Como parte de esas acciones se tiene planificado realizar un censo para obtener información sobre las actividades de las personas que viven en el área.

Las medidas adoptadas por las fuerzas militares ecuatorianas contradicen algunas de las resoluciones internacionales establecidas por la Comunidad Andina de Naciones de la cual Ecuador es parte, especialmente la resolución 503 que reconoce el libre tránsito de personas de los países andinos en territorios nacionales. La adopción de nuevas restricciones implica que los ciudadanos colombianos ya no pueden transitar libremente hacia Ecuador y, más aún, que su status en el país está sujeto a la voluntad de las fuerzas armadas.

Estados Unidos ha anunciado que movilizará a la zona vehículos, helicópteros y aviones para apoyar las tareas de seguridad. En 2003, la revista inglesa *Jane's Defence Weekly* informó que Estados Unidos había donado al gobierno ecuatoriano "cincuenta camiones [...] y cien vehículos de alta movilidad y con llantas multiusos. Los vehículos se estima tienen un valor de 5 millones de dólares y se espera permanezcan en funcionamiento por quince años".⁵¹ Probablemente se empleará este equipo en la frontera norte donde se ha movilitado a diez mil efectivos para mejorar el control y apoyar las patrullas de seguridad.⁵²

Desde esa perspectiva, no se puede negar que las tensiones en las zonas norfronterizas se han incrementado por estas medidas militares y de seguridad que repercuten en el comercio, la integración y los vínculos culturales que existen desde hace décadas a ambos lados de la frontera. No obstante, la mayor presencia militar y policial se ha visto fortalecida, a su vez, por la existencia de altos índices delictivos y de violencia que están presentes en las provincias fronterizas. Según la información estadística obtenida por un centro de investigación no gubernamental, las provincias fronterizas de Sucumbíos y Esmeraldas presentan niveles de homicidios superiores a la tasa media del país. En 2000, la pacífica provincia limítrofe del Carchi aparece con una tasa de 18,8 homicidios por cien mil habitantes en comparación con la tasa media nacional de quince homicidios por cada cien mil habitantes.⁵³

Los datos analizados dan cuenta no sólo del incremento de la criminalidad y la violencia, sino de su diversificación. Por ejemplo, hasta 1993 no se tenían en el país datos de secuestros, pero en 1998 se presentaron cuarenta y dos casos, lo cual ha conllevado a la necesidad de crear cuerpos especializa-

⁵¹ *Jane's Defence Weekly* 39, N° 28, 23 de julio de 2003, p. 8.

⁵² "El control en la frontera norte se amplía", *El Comercio*, 3 de mayo de 2003.

⁵³ Véase Edison Palomeque, *Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador*, Quito, FLACSO Ecuador-PAHO/WHO, 2002. El promedio de la tasa de homicidio fue 15,1 por cada cien mil habitantes en 1998 y 14,8 en 1999.

dos en la policía, como la Unidad Antisecuestros. Si bien no existen estadísticas precisas, el problema aparenta ser más grave en las provincias de la frontera. Existe información sobre el despliegue de los grupos armados colombianos (tanto la guerrilla como bandas criminales) en la zona a través de amenazas y demandas por “vacunas”, pago que sirve como seguro contra el secuestro.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA NORTE

El incremento en la presencia de las fuerzas de seguridad en la frontera norte ha traído a su vez un mayor registro de denuncias sobre abusos perpetrados por miembros de las fuerzas armadas o de la policía. Violaciones cometidas por personal militar o policial han incluido la restricción a la libertad de tránsito de las personas, controles permanentes en búsqueda de precursores químicos, armas y narcóticos sin orden judicial expresa de allanamiento, y amedrentamiento de las organizaciones civiles que denuncian abusos a las autoridades y detenciones arbitrarias. Los testimonios obtenidos por organizaciones de derechos humanos y centros de investigación revelan la precaria situación de derechos humanos de la población local.

Se ha logrado recopilar algunas estadísticas a nivel local, lo cual ha suministrado por lo menos una visión parcial de la situación. Por ejemplo, en la provincia norte de Sucumbíos, donde la Policía Nacional opera con varios de los recursos estadounidenses, la Defensoría del Pueblo ha registrado diecinueve denuncias de abuso de autoridad contra personal de esta institución.

Sin embargo, la cantidad de quejas presentadas “legalmente” en las dependencias públicas es ínfima en relación con los casos que se producen diariamente y que son recogidas de forma parcial por los medios de comunicación. De hecho, el temor a las represalias en lugares donde la institucionalidad es reducida y las personas pueden ser ubicadas fácilmente contribuye a disuadir a la población de presentar denuncias. Esto a su vez contribuye a generar más impunidad y a la falta de estadísticas fiables.⁵⁴ El seguimiento e investigación de las denuncias presentadas por organizaciones de derechos humanos quedan atrapados en la rígida burocracia judicial descripta más adelante.

La situación se torna más complicada dado que las agencias de seguridad mantienen vínculos estrechos con las empresas petroleras. Tanto las fuerzas armadas como la policía prestan sus servicios de seguridad a compañías de

⁵⁴ Entrevista del autor con un funcionario de la Defensoría del Pueblo en el departamento de Sucumbíos, febrero de 2003.

petróleo para conseguir recursos adicionales dadas las limitaciones presupuestarias y de infraestructura que adolecen.

LA PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN FRONTERIZA SOBRE EL PLAN COLOMBIA

Los datos obtenidos a través de una encuesta realizada en 2002 a lo largo de la frontera en las provincias de Sucumbíos, Carchi, Imbabura, Pichincha y Esmeraldas muestran las percepciones de la población ecuatoriana sobre el Plan Colombia.⁵⁵ El 89 por ciento de los entrevistados opina que el Plan Colombia es negativo para Ecuador en parte porque ha roto las líneas de comunicación y de comercio. Los entrevistados también mencionan que frente a este problema se encuentra un gobierno central que no apoya las iniciativas de los pobladores y no da salida a la crisis económica que ellos viven.

Con relación al fenómeno del narcotráfico, el 90 por ciento de los entrevistados residentes en el nororiente ecuatoriano piensan que Ecuador no es productor de drogas. En esta vía de reflexión, se tiene que el 54 por ciento de los entrevistados piensan que no hay cultivos en el país porque esa actividad no es parte de la cultura del campesinado, pero que la necesidad económica ha llevado a algunos a buscar empleo temporal en las zonas cocaleras de Colombia.

Además, más de 90 por ciento piensa que el negocio de la droga es peligroso para Ecuador por la violencia, especialmente para la gente que habita en la franja de frontera. Los entrevistados también consideran que la política antidrogas implementada en el país hace daño a la gente inocente. En ese mismo rubro se piensa que las instituciones de control, al ser consideradas corruptas, incrementarán la desprotección y la vulnerabilidad de la población frente a la violencia generada por el narcotráfico. Las autoridades no responden por los daños causados a ellos y, por el solo hecho de vivir en la frontera, los hace sujetos de algún tipo de persecución.

LAS DROGAS Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

El omnipresente sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad de la población en la frontera y a lo largo de todo el país en general está directamente relacionado con las deficiencias estructurales que caracterizan tanto al sec-

⁵⁵ Toda la información sobre la encuesta proviene de Claudio Gallardo, informe "Encuesta sobre la percepción de los ecuatorianos sobre seguridad y Plan Colombia", enero de 2003. Esta encuesta cubrió todas las provincias fronterizas y recogió la opinión de por lo menos ochocientas personas.

tor público estatal ecuatoriano como a su sistema político. La gestión burocrática, especialmente los cargos de dirección y toma de decisión, está inserta en juegos de intereses y cuotas de poder que se basan en una cultura política clientelar, prebendaria y patrimonial. El sistema de justicia, indispensable para cualquier estrategia antinarcóticos, no ha quedado exento.

Las normativas legales del tratamiento del narcotráfico y las drogas en Ecuador se fundamentan principalmente en la Constitución política de la república, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y su Reglamento para la Aplicación, la ley reformativa a esta legislación⁵⁶ y las normas relativas a la Procuraduría General del Estado, así como la de los cuerpos legales internos del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Este marco jurídico está articulado conceptualmente en la "Estrategia nacional para enfrentar las drogas" y contenido en el "Plan nacional 1999-2003". La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, más conocida como Ley 108, tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, la oferta, el uso indebido y el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y establece el marco legal para las actividades de control y fiscalización de drogas, de los materiales químicos que se utilizan en su producción y otras sustancias químicas específicas.⁵⁷

El CONSEP, por lo menos en teoría, es la agencia estatal encargada de dictar las políticas del país en el campo de las drogas y de realizar tareas en las áreas de prevención, tratamiento y rehabilitación, control y fiscalización, administración de bienes en depósito, y asesoría técnica y asesoría jurídica. No obstante, la estructura institucional encargada de todo lo concerniente al combate contra las drogas no sólo es muy compleja sino también ineficaz y poco eficiente. La situación se ve aun más complicada dado el papel de las fuerzas armadas y la policía en tareas de interdicción y otras actividades antinarcóticos. Estos factores impiden que el CONSEP asuma el liderazgo de la lucha antinarcóticos en Ecuador, sumado a la falta de capacidad política para administrar las numerosas políticas relacionadas con el control de drogas. De ahí que el CONSEP funcione como institución paraguas encargada de canalizar información hacia los mecanismos de evaluación internacional y la opinión pública.

⁵⁶ La Constitución está publicada en el Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998. La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el reglamento de aplicación y la ley reformativa están publicados en el RO 523 del 17 de septiembre de 1990 y modificaciones posteriores en el RO 637 del 7 de marzo de 1991 y RO 173 del 15 de octubre de 1997 respectivamente.

⁵⁷ "Estrategia nacional para enfrentar las drogas: plan nacional 1999-2003". Véase el resumen ejecutivo del Plan Nacional de Prevención y Control de Droga en www.consep.gov.ec/plan.htm; también, la Evaluación del Progreso de Control de Drogas de la Organización de Estados Americanos en www.cicad.oas.org.

Aparte del trabajo de relaciones públicas, las funciones del CONSEP se orientan hacia la reducción de la demanda de sustancias ilegales, la destrucción de la droga incautada y el depósito de los bienes confiscados a los narcotraficantes. No obstante, problemas internos, fallas de procedimiento, yuxtaposición de competencias y responsabilidades indeterminadas han impedido a la institución realizar su trabajo con eficacia. Por ejemplo, en las bodegas del CONSEP existe poca vigilancia policial y la destrucción de la droga tarda muchos años. Según un funcionario de alto nivel del CONSEP entrevistado en 2002, esta situación es preocupante porque “el Departamento de Inteligencia de la Policía tiene información de un posible plan de narcotraficantes colombianos para asaltar las bodegas del CONSEP”. El funcionario mencionó también que la droga tampoco se encuentra segura en los cuarteles policiales. En 2001 en las bodegas antinarcóticos de la policía en Quito “un oficial de ese departamento suplantó la cocaína incautada por harina y la vendió luego «al peso» a los narcotraficantes”.⁵⁸

Una serie de obstáculos legales impiden el efectivo procesamiento de casos de narcotráfico. El fiscal de Esmeraldas afirmó, por ejemplo, que gran parte de los casos de narcotráfico quedan impunes porque en la capital de la provincia no existe una oficina del CONSEP y las pruebas que confirman que una sustancia es ilícita demoran más de los noventa días que dura la instrucción fiscal. Por tanto, la mayoría de pruebas se extinguen y no pueden ser incorporadas a los procesos judiciales.⁵⁹

EL IMPACTO DE LA LEY 108

La implementación de las leyes antinarcóticos ha generado preocupación sobre hechos concernientes al debido proceso, la imparcialidad en la aplicación de la ley y el respeto a los derechos civiles de la población. El gobierno y el Congreso ecuatoriano en gran medida han incorporado las sugerencias estadounidenses en lo referente al endurecimiento de sanciones y penas contra el narcotráfico. Es así como en 1991 se promulgó la Ley 108 que sancionaba con mínimo de diez y máximo de veinticinco años acumulados de cárcel todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas. En 2003 la pena menor fue incrementada de diez a doce años. La ley tampoco hace diferencias entre pequeños traficantes (mulas), consumidores y grandes traficantes. Toda persona condenada, sin importar el crimen, tiene que permanecer por lo

⁵⁸ Esta información y la siguiente se obtuvo en una entrevista del autor con un funcionario de CONSEP que pidió mantener el anonimato, Quito, diciembre de 2002.

⁵⁹ Entrevista del autor con un fiscal en Esmeraldas, febrero de 2003.

menos diez años en la cárcel. Cambios introducidos a la ley en 1997 ahora permiten a los jueces tomar en cuenta circunstancias atenuantes como edad, enfermedades terminales o buen comportamiento.

Cabe señalar, también, lo desproporcionado de esta sanción –veinticinco años acumulados– en relación con las penas para otros delitos, incluso el asesinato, que se penalizaba con un máximo de dieciséis años de cárcel. Es decir, un pequeño traficante puede recibir una pena mayor que la de un asesino. Esto refleja la apresurada, inconsulta e inequitativa manera con la cual se diseñó el sistema de penas para delitos relacionados con el narcotráfico.

En 1997, el Estado descriminalizó la tenencia de sustancias controladas para el propio consumo. Es decir, no se puede ser arrestado por poseer pequeñas cantidades de drogas. Pero durante los primeros seis años de la aplicación de la ley, el sistema de administración de justicia no tuvo las normativas suficientes para discriminar y sancionar el consumo personal de drogas de los casos concretos de narcotráfico. Los cambios introducidos a la ley también han resultado problemáticos ya que no definen claramente la cantidad límite para el consumo personal. De ahí que “lo que para un juez podría ser una cantidad para consumo personal para otro podría ser suficiente para condenar a alguien por narcotráfico”.⁶⁰

Otro problema que se ha dado en los casos de narcotráfico es el hecho de que los jueces basan sus decisiones únicamente en reportes y partes policiales, muchos de ellos obtenidos bajo presión y tortura y dejando poca capacidad para la presunción de inocencia. La falta de garantías del debido proceso y los pocos requisitos utilizados para declarar la culpabilidad de los acusados ha llevado a que algunos abogados critiquen el hecho de que sus clientes tengan que comprobar su inocencia para evitar ser condenados.⁶¹

Los casos de narcotráfico son tramitados sin seguir el debido proceso establecido en la Constitución de la república. En efecto, el artículo 24 numeral 7 garantiza la presunción de inocencia en todo trámite legal y el numeral 3 del mismo artículo menciona que “las leyes establecerán la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones”.

No obstante, el número de detenidos y procesados por drogas ha sido mucho mayor que el número de personas condenadas. En 2000, 157 personas fueron condenadas por delitos de narcotráfico, sólo el 24 por ciento de las personas arrestadas por el mismo delito. En 2001, el 30 por ciento de las personas detenidas –272 personas– fueron procesadas. De los detenidos por posesión, 192 fueron sentenciados en 2000 y otros 272 en 2002, cifras

⁶⁰ Sandra Edwards, “Políticas y prisiones para el control de drogas ilícitas: el costo humano”, *Boletín Especial de WOLA*, noviembre de 2003.

⁶¹ Ídem.

que representan 23 y 26 por ciento de las personas detenidas respectivamente.⁶²

La definición de plazos establecidos para la prisión preventiva es otro de los factores que ha contribuido a esta disparidad. Según la legislación ecuatoriana, los detenidos deben ser puestos en libertad si en un período de un año de ser arrestados no han sido sancionados o condenados. La ineficiencia judicial ha beneficiado a muchos en esta situación. Es más, las personas detenidas por narcotráfico, especialmente las que tienen alta capacidad económica, a través de sobornos logran cumplir en prisión preventiva el plazo establecido por la Constitución para obtener su libertad. La preocupación general por la fisura legal aprovechada por los criminales conllevó a la eliminación de esta práctica jurídica en 2002 con la reforma del código procesal penal. Con esta transformación, los jueces pueden detener a un acusado hasta la fecha de inicio del juicio si hallan suficiente evidencia, eliminando así la oportunidad de demorar los procesos intencionalmente.⁶³

El número de personas detenidas por drogas se ha mantenido relativamente estable desde 2000. Según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, 2.538 personas –el 31 por ciento del total nacional– se encontraban detenidas en 2002. Esta cifra no es muy distante de las 2.844 personas detenidas en 2000 y de las 2.505 en 2001.⁶⁴ Existen dos posibles hipótesis para explicar esta situación. La primera esta asociada a la idea de que los organismos de control, monitoreo y represión contra el tráfico en el país han sido ineficaces por los problemas institucionales descritos anteriormente. La segunda, y tal vez la más razonable, es que la Policía Nacional debe cumplir una suerte de cuota fija anual de detenidos por narcotráfico para asegurar la continuidad de la asistencia estadounidense.

También es evidente que la ciudadanía tiene poca confianza en el sistema de justicia. Una encuesta realizada en 2001 reveló que el 85 por ciento de la población desconfiaba de las cortes. En las ciudades de Quito y Guayaquil, que concentran la mayor estructura de juzgados del país, se evidencia un porcentaje muy alto de desconfianza por parte de la ciudadanía. Según la encuesta, el 53 por ciento de la población considera que el sistema de justicia no funciona adecuadamente por la corrupción y el 14 por ciento porque no es imparcial.

El sistema penitenciario es uno de los dispositivos institucionales más deteriorados dentro de la estructura estatal ecuatoriana. Las deplorables condi-

⁶² Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, *Evaluación del progreso de control de drogas*, Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), 1999, 2000, 2001 y 2002.

⁶³ Véase Sandra Edwards, "El costo humano...", para información adicional.

⁶⁴ Dirección Nacional de Rehabilitación Social, *Boletín Estadístico 2002*.

ciones de vida en que se desenvuelve la cotidianidad de los internos –hombres y mujeres– se agravaron aun más a partir del incremento de la población carcelaria. En 2002 llegó a 8.723 personas la población carcelaria, de la cual 7.925 son hombres y 798 mujeres. Con relación al total de detenidos por estupefacientes, el 70 por ciento son mujeres y de éstas el 46 por ciento son colombianas. Sólo el 27 por ciento de los hombres detenidos por drogas son colombianos. De hecho, la población carcelaria de extranjeros en 2002 creció 39 por ciento respecto del año anterior.⁶⁵ La falta de recursos y la pobre administración han impedido al gobierno satisfacer de modo adecuado las necesidades básicas de la población carcelaria.

En comparación con la creciente cantidad de asistencia estadounidense proporcionada para las fuerzas militares y la policía, muy poca asistencia es canalizada para el fortalecimiento del sistema de justicia ecuatoriano. En el año fiscal 2003, además de la asistencia antidrogas ya descrita, Ecuador recibió 46 millones de dólares adicionales en asistencia económica. De esos, sólo 3,5 millones fueron designados para los programas de justicia administrados por USAID.⁶⁶ Algunos oficiales ecuatorianos critican que la gran mayoría de la asistencia estadounidense es movilizadada para las fuerzas de seguridad en detrimento del sistema de justicia y programas de rehabilitación y prevención.⁶⁷

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Como componentes vitales de los procedimientos y valores democráticos, la gestión y rendición de cuentas y la transparencia son elementos clave para la adecuada implementación de las políticas públicas. No obstante, Estados Unidos continúa movilizandó asistencia a pesar de no haber establecidos mecanismos de rendición de cuentas o transparencia en las actividades de las diferentes agencias receptoras de la ayuda. En este contexto surge el interrogante de si el sistema democrático en Ecuador y la clase política poseen la capacidad para establecer mecanismos adecuados de administración, rendición de cuentas y transparencia sobre sus entidades.

Rara vez ha habido un debate público o en el Congreso sobre la rendición de cuentas políticas, las implicaciones de las políticas antinarcóticos para la población o, menos aún, sobre veedurías u observatorios del fenómeno del narcotráfico impulsadas por la ciudadanía. Las acciones parlamentarias de rendición de cuentas de las políticas antinarcóticos han sido extremada-

⁶⁵ Ídem, p. 43.

⁶⁶ USAID, *Justificación del presupuesto año fiscal 2004*, América Latina y el Caribe, "Ecuador".

⁶⁷ Véase Sandra Edwards, "El costo humano...", p. 8.

mente limitadas. El Congreso nacional no ve por el momento este problema como un tema de debate político y las pocas discusiones al respecto han estado relacionadas con escándalos de corrupción de funcionarios estatales de alto rango. Todavía no existe en el seno del Congreso un bloque de oposición política que tenga el objetivo de fiscalizar la diversidad de entidades encargadas de los asuntos de seguridad nacional, entre ellos la política para el control de drogas.

El descubrimiento en agosto de 2003 de un cargamento de armas propiedad del ejército que iba destinado a las FARC abrió un posible escenario para el inicio de una investigación. Sin embargo, las fuerzas armadas respondieron protegiendo el secreto, a pesar de que sectores de la opinión pública y de la justicia exigen aclaraciones pertinentes sobre esta situación.⁶⁸ Hasta mediados de 2004, todavía no había claridad sobre si las armas habían sido robadas o si había sido un acto de corrupción interna. Sólo un diputado ha hecho el esfuerzo de investigar el caso y las fuerzas armadas han buscado la manera de revocar su inmunidad parlamentaria argumentando que su honor institucional había sido amenazado.

Observando la legislación antinarcoóticos ecuatoriana y la estructura institucional en este campo, se notó que la figura de la rendición de cuentas es ambigua o inexistente.⁶⁹ De ahí que los mecanismos de control intragubernamentales sean difusos y las instancias de representación política que deberían fiscalizar estas instituciones, como el Congreso nacional, desconozcan en buena medida el trabajo de las agencias antinarcoóticos que operan en el país. La situación se torna aun más compleja dado el involucramiento del ejército, que históricamente ha operado con un débil o inexistente sistema de fiscalización civil.

Finalmente, la falta de coordinación sobre la política de drogas entre las varias oficinas y agencias gubernamentales relevantes confunde aun más la situación. Las peleas burocráticas, las competencias por terreno y la falta de voluntad de compartir información obstaculizan la coordinación efectiva; igualmente lo hacen la ineficiencia administrativa y la corrupción. Hasta la fecha, el gobierno no ha elaborado medidas y procedimientos capaces de coordinar las numerosas actividades de las fuerzas de seguridad. El ministerio responsable por la supervisión de los asuntos relacionados con las fuerzas policiales y la seguridad doméstica no proporciona liderazgo en la implementación de políticas. Más preocupante aún es que este ministerio suele no tener participación en las negociaciones directas sobre la provisión de la asis-

⁶⁸ "Las fuerzas armadas ponen bajo llave el juicio por el robo de las ametralladoras", *El Comercio*, 4 de septiembre de 2003.

⁶⁹ Se encuentra legislación ecuatoriana y la estructura de CONSEP en el sitio de internet de CONSEP; véase también *Evaluación del progreso del control de drogas*, MEM, del CICAD.

tencia externa que se llevan a cabo entre la policía nacional y las agencias antidrogas de Estados Unidos. Lo menos que se puede esperar es que los funcionarios civiles sean reconocidos por Washington como los encargados del diseño, la supervisión y la implementación de las políticas antidrogas.

La falta de mecanismos de fiscalización de las actividades antinarcóticos de Ecuador y de la asistencia estadounidense implican que estas actividades se están realizando sin el adecuado sistema de controles necesario para el correcto funcionamiento de la democracia.

CONCLUSIONES

La asimilación del problema del narcotráfico como una amenaza de seguridad nacional junto con la movilización de tropas está conllevando a la "segurización" de las relaciones humanas en Ecuador, especialmente en la frontera norte del país. El proceso de segurización ha tenido serias repercusiones sobre las políticas de protección de individuos e instituciones y el sistema de derechos humanos, especialmente de la población que vive en la zona fronteriza del país.

Ecuador ha tomado un mayor protagonismo en la ejecución del Plan Colombia, la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos, situación que ha resultado en la presencia de elementos militares estadounidenses en la base militar de Manta, la dotación de equipo técnico y recursos financieros a ciertas dependencias de la Policía Nacional, la adopción de nuevas medidas de control efectuadas sobre la población, efectos ecológicos y de salubridad originados por las fumigaciones y violaciones a los derechos humanos.

A causa de la ejecución del Plan Colombia, las provincias fronterizas atraviesan procesos sociales novedosos que pueden derivar en el desbordamiento de los mecanismos de estabilización del orden público. Es imperativo que se brinde adecuada atención a las necesidades económicas y sociales de la población civil en la frontera. Servicios públicos deben ser otorgados y recursos económicos proporcionados para asegurar que las necesidades básicas están siendo satisfechas.

La inadecuada fiscalización por parte del gobierno nacional del desempeño de algunas entidades estatales y la incapacidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas de las mismas son factores que contribuyen a la ineficaz implementación de políticas públicas. Hasta la fecha, no se han creado mecanismos de fiscalización de las diferentes agencias antinarcóticos de las fuerzas de seguridad.

Adicionalmente, la restricción en términos de uso de información debido a la definición de tareas antinarcóticos como asuntos de seguridad nacional limita la capacidad de las organizaciones civiles en torno del monitoreo y la

evaluación de la lucha contra las drogas. Una mayor dinámica organizativa que potencie la creación de redes sociales destinadas a presionar a las autoridades gubernamentales y partidos políticos para que transparenten la gestión sobre estos temas es indispensable. Además, es necesario crear urgentemente espacios de diálogo en donde se debatan ampliamente los asuntos relacionados con la seguridad.

Los programas antinarcóticos y la asistencia de Estados Unidos han generado conflictos entre las fuerzas armadas y la policía. De parte de las primeras se cuestionan mucho las presiones de Washington para establecer una política de interdicción que se contraponga a los principios de soberanía nacional. La existencia y distribución de recursos ha originado recelos interinstitucionales, ya que la policía está recibiendo un mayor apoyo técnico y financiero para realizar labores bajo lógicas tendentes a su fortalecimiento y militarización. Analistas ecuatorianos resaltan el creciente papel de las fuerzas armadas en tareas policiales junto con el entrenamiento de miembros de la policía por militares estadounidenses, factores que han contribuido a turbar aun más las funciones y misión de cada institución. Además, estos analistas destacan que tales esfuerzos van a contramano de la construcción de las instituciones democráticas necesarias para el país.

El sistema judicial no sólo se ha visto afectado por la guerra contra las drogas sino que también requiere de un proceso urgente de modernización. Una de las tareas consistiría en dotar de mayores atribuciones de investigación y sanciones al Consejo Nacional de la Judicatura, especialmente en los casos relacionados con el narcotráfico en donde las acciones de los jueces carecen de transparencia. Se debe vencer la impunidad. Miembros de las fuerzas armadas o de la policía que cometan violaciones a los derechos humanos o cualquier otro crimen deben ser procesados y sancionados debidamente. La figura del fuero policial y del militar sigue limitando la acción de la justicia civil, que distorsiona el desempeño de uno de los poderes del Estado y de la democracia.

Las políticas antinarcóticos de Ecuador han estado cada vez más dominadas por el llamado eje Washington-Bogotá, especialmente desde la toma de mando del presidente Gutiérrez. Es decir, la consolidación de un sistema de seguridad interestatal entre Estados Unidos y Ecuador fundamentalmente marcado por el conflicto colombiano, en donde los grupos armados, el terrorismo y el narcotráfico están estrechamente ligados. En otras palabras, Ecuador es visto desde la lupa colombiana, lo cual distorsiona la agenda de seguridad nacional y le resta atención a los verdaderos problemas que enfrenta el país: crisis económica, instituciones frágiles y una creciente inestabilidad política.

Finalmente, teniendo en cuenta todas estas problemáticas, es importante recordar las numerosas promesas electorales del recientemente depuesto pre-

sidente Lucio Gutiérrez. Prometió no alinearse con la estrategia de seguridad estadounidense, elevar los niveles de seguridad ciudadana amparada con el respeto a los derechos humanos, promover la transparencia de la gestión pública, profundizar el combate a la corrupción y establecer una redistribución equitativa de la riqueza. Si bien el accionar del presidente y su gobierno pone en duda el cumplimiento de estas promesas, la ciudadanía tiene la responsabilidad de recordarle que espera que cumpla con los retos que él estableció para sí mismo y para el país.