

Seguridad y Defensa de Ecuador: Espejismos y arenas movedizas¹

Juan Carlos Ruiz Vasquez

*"It is always impolite to criticize your neighbor
It is militarily stupid to criticize your allies"*²

Durante la Guerra Fría, mientras algunas dictaduras de América Latina comulgaban con la doctrina de seguridad de contención al comunismo; en Ecuador, los gobiernos de facto tuvieron características particulares por el rol modernizador y desarrollista que adoptaron especialmente en los periodos 1962-1968 y 1972-1979. Posteriormente, a partir de los años 80, las Fuerzas Armadas ecuatorianas continuaron siendo un actor esencial en el proceso de habituación democrática, convirtiéndose en un árbitro y ejerciendo un rol tutelar ante la falta de gobernabilidad de las administraciones civiles. Por esta razón, secularmente la agenda de seguridad del Ecuador no estuvo guiada necesariamente por una noción de "enemigo interno", encarnada en el comunismo, como se dio en otros países del continente, sino que fue esencialmente convencional, concentrándose en su frontera sur con el Perú, dados los litigios fronterizos de vieja data con ese país.³ Por años, ésta fue su principal preocupación a pesar de la existencia al interior de grupos rebeldes menores como "Alfaro Vive Carajo". No obstante, dos factores van a transformar la agenda de la seguridad y la defensa de este país. En primer lugar, la crisis política y económica de los años 90, hará aún más vulnerable a Ecuador frente a las presiones internacionales. En segundo lugar, el crecimiento exponencial de los grupos armados ilegales en Colombia, las consecuencias del Plan Colombia y la estrategia de seguridad democrática del Gobierno colombiano serán percibidas allí como una nueva amenaza para su seguridad.

Este artículo busca mostrar los cambios que ha tenido la concepción de seguridad y defensa del Ecuador. Aunque no ha existido una política en la materia que permanezca en el tiempo y que esté claramente determinada por los gobiernos de turno; se puede afirmar que efectivamente ha existido una visión nacional de las amenazas y los medios a utilizar para enfrentarlas. Resulta imposible hablar de una política y menos de una doctrina de seguridad plenamente determinada o articulada que haya regido las acciones en la materia; sin embargo

¹ Este artículo se basa en una serie de encuentros informales y entrevistas formales realizadas en Quito, Guayaquil y Cuenca en Ecuador en marzo 2004 y 2005. Agradezco especialmente al General (r) Oswaldo Jarrín (Ministro de Defensa de Ecuador de la administración Palacio González) y a Alexei Páez las entrevistas y la información aportada para este artículo cuando eran investigadores de FLACSO-Ecuador. Como es natural las opiniones de estos colegas no están representadas aquí y las hipótesis que se exploran son de mi autoría. Estas entrevistas fueron tomadas a título informativo. Igualmente quiero agradecer los aportes generosos y los comentarios siempre esclarecedores del profesor Malcolm Deas de la Universidad de Oxford.

² Inspirado del manual publicado por el War Department en Washington y distribuido entre los soldados de los Estados Unidos en 1942 antes de llegar a Gran Bretaña para que pudieran adaptarse a la nueva cultura que los recibía. War Department, *Instructions for American Servicemen in Britain*, Washington, 1942.

³ El profesor Malcolm Deas señala que la supuesta Doctrina de Seguridad Nacional de combate contra el comunismo durante la Guerra Fría no permeó a todos los gobiernos de la región ni a los estamentos militares por igual. Comparto su posición frente a esta idea poco fundamentada que ha hecho carrera entre los académicos del continente. En algunos casos como en Colombia o Ecuador, los diferentes niveles militares no siempre estuvieron completamente informados sobre los alcances de la Doctrina de Seguridad Nacional que supuestamente el Gobierno de los Estados Unidos estaba implantando en diferentes países del hemisferio. Resulta entonces difícil diferenciar el rol de los militares como salvaguarda de los intereses de ciertos sectores económicos o políticos de la región desde las épocas de independencia con la lucha encarnizada contra el "enemigo interno" que suponía esta nueva Doctrina de Seguridad nacional de la posguerra.

Seguridad y Defensa de Ecuador

Ecuador, desde su independencia, ha tenido una percepción, si se quiere explícita o implícita, de sus intereses nacionales en términos de seguridad. En otras palabras, este país ha contado con una agenda y unas prioridades para enfrentar las amenazas potenciales, así el resultado final haya sido débil por las contradicciones inherentes. Por ello, las preguntas que guían este artículo resultan sencillas de postular y más difíciles de responder: ¿Cómo ha percibido históricamente su seguridad el Ecuador? ¿Qué prioridades ha tenido su agenda de seguridad y defensa? ¿Cuál ha sido el rol de sus Fuerzas Militares en el marco de esta agenda de seguridad? ¿Cómo ha variado esta percepción de seguridad hasta hoy en día?

Este artículo pretende compensar en alguna medida la escasa literatura existente que da cuenta de este panorama de la seguridad ecuatoriana a través del tiempo. La producción académica, que toca tangencialmente el tema, se centra en la política exterior, la historia militar o la vida de los movimientos sociales. Sin embargo, han sido pocos los esfuerzos académicos por generar un marco analítico específico sobre la seguridad y la defensa del Ecuador que se aparte de los trabajos producidos en los centros de formación militar. De hecho, el análisis que aquí se presenta se aleja de las postulaciones formales como los libros blancos de la defensa o los organigramas organizacionales que en muy pocas ocasiones llegan a determinar realmente una agenda de seguridad que muchas veces es construida al vaivén de los acontecimientos y las necesidades del momento.

La idea principal de estas líneas es señalar que existe una correlación compleja entre la tranquilidad social interna y la seguridad. No obstante, la gran paradoja se da cuando la agenda de seguridad ecuatoriana se enfoca primero hacia la frontera sur y luego se traslada a la frontera norte, mientras que el problema más agudo se desarrolla internamente con un sistema político cuestionado por protestas sociales de importancia y escasa gobernabilidad. Mientras que Ecuador reorienta su posición en términos de seguridad, los cambios abruptos de gobierno no han permitido definir una estrategia clara sobre su política de defensa y seguridad. La inestabilidad política no solo ha puesto en entredicho la propia viabilidad del Estado sino que ha impedido definir unos derroteros claros sobre su defensa que trasciendan la simple coyuntura.

Para desarrollar esta hipótesis se hará un recuento histórico de la forma como el Ecuador ha entendido su seguridad y la manera como ésta se ha transformado con las repercusiones del Plan Colombia y el final de la confrontación con el Perú a finales de los años 90. En primer lugar, se busca analizar las prioridades de seguridad que Ecuador mantuvo por décadas de cara a vecinos militarmente más poderosos y el rol tutelar que jugaron las Fuerzas Armadas en su concepción. En segundo término se pretende entender los factores que llevaron al Gobierno ecuatoriano a cambiar sus prioridades en términos de seguridad y defensa en la segunda mitad de los años 90. Por último, expondremos las contradicciones y paradojas que ha traído este giro en la agenda de seguridad del Ecuador.

La agenda de seguridad del Ecuador se concentró históricamente en la hipótesis de un Conflicto convencional con el Perú y se basó en el rol tutelar de las Fuerzas Militares

Una agenda de seguridad tradicional basada en la defensa de la soberanía en su frontera con el Perú.

Desde su independencia Ecuador centró su seguridad y defensa sobre dos pilares geopolíticos fundamentales. El primero, su soberanía sobre la frontera con el Perú y el segundo sus aspiraciones sobre la cuenca amazónica. La rivalidad territorial con Perú dictó por largos años las aspiraciones y aprehensiones de Ecuador frente a su seguridad. Incluso el surgimiento de Ecuador, primero como territorio español y segundo como nación independiente, se basó en el mito fundacional de la disputa entre Huáscar y Atahualpa y el sentimiento de despojo territorial de los Incas sobre el reino de Quito. Durante la Colonia española, particularmente a lo largo del siglo XVIII y principios del XIX, la Real Audiencia de Quito debió debatirse entre ser parte integrante del Virreinato de Lima o apéndice del Virreinato de la Nueva Granada.⁴ Poco contribuyeron, por ese entonces, los cambios de rumbo y opinión de la Corona española que

⁴ Para un recuento detallado de este tema y daga en los litigios fronterizos de Ecuador, consultar Carrión, Francisco. *Política Exterior del Ecuador*. Quito, Editorial Universitaria, 1986, pp. 308-329.

Seguridad y Defensa de Ecuador

ponía a este territorio, algunas veces en cabeza de un Virreinato y, en otras ocasiones, en cabeza del otro. Esta supuesta falta de coherencia obedecía a razones de defensa de los territorios españoles poniendo bajo tutela del Virreinato de Lima la jurisdicción militar pero preservando cierta independencia al aparato burocrático en Quito.

Con la independencia, las pretensiones y reivindicaciones del nuevo Estado ecuatoriano antes que verse esclarecidas se convirtieron con los años en el eje central de sus preocupaciones sobre su integridad como nación soberana. Incluso es sus primeros años como país independiente, Ecuador sufrió los embates de Perú como el ataque de la flota peruana a Guayaquil en 1828 o el bloqueo de las costas ecuatorianas en 1858, concluyendo con un desembarco y la desestabilización por completo de la unidad interna del territorio.⁵

Para la joven nación ecuatoriana, la defensa y reivindicación de su territorio y sus fronteras fue quizás el único medio para construir una identidad nacional con aspiraciones de libertad e independencia. Como muchas otras naciones del continente, la creación de Ecuador como nación soberana debió enfrentar el reto de unir vastos territorios con poblaciones disímiles y diferencias étnicas y sociales importantes, utilizando recursos limitados y un aparato estatal precario. El resultado fue el surgimiento de un joven y débil Estado con escasa legitimidad que sólo pudo entender la soberanía como un ejercicio centralista de control del territorio y sus fronteras. En esa medida el vecino resultaba instrumental para establecer la “ecuatorianidad” y tejer una unidad entre la población.⁶

Tras largos años de negociaciones infructuosas entre Ecuador y Perú para solucionar el diferendo, el conflicto finalmente estalló en 1941 lo que dio pie posteriormente a la firma del Tratado de Río con la anuencia o presión de los Estados Unidos para resolver la crisis en momentos en que éste país se embarcaba en la Segunda Guerra Mundial y estratégicamente era imperante proteger la zona sur del canal de Panamá en el Pacífico.⁷

En la concepción ecuatoriana de su defensa, el conflicto con el Perú fue visto como muestra de una amenaza exterior desde un país claramente expansionista, militarmente más poderoso y embarcado en una carrera armamentista⁸. El trauma de la guerra con el Perú definió las prioridades militares convencionales del Ecuador por encima de la pretendida Doctrina de Seguridad anticomunista que hizo carrera en otros países del continente.

De hecho Ecuador no tuvo una insurgencia amenazante y el grupo guerrillero emblemático “Alfaro Vive Carajo” (AVC) fue controlado sino reprimido violentamente por la administración Febres Cordero (1984-1988) y finalmente desmantelado con la firma de un acuerdo de paz con la administración Borja (1988-1992).⁹ Esta guerrilla de tipo indigenista nunca tuvo los niveles de violencia de otras guerrillas del continente como Sendero Luminoso en Perú o las FARC en Colombia. Adicionalmente, los indígenas ecuatorianos tradicionalmente se abstuvieron de intervenir en las confrontaciones civiles entre clases acomodadas por diferencias políticas y regionales durante el siglo XIX.

Desde 1941 hasta 1998, la atención de los gobiernos ecuatorianos siguió dirigiéndose hacia la frontera con el Perú, los litigios fronterizos de vieja data no pudiéndose saldar de

⁵ Alaya, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editorial Nacional, 1993.

⁶ “In fact, the cohesion of these states was constantly threatened for most the nineteenth century by foreign intervention and wars over territory, by regional strife with strong centrifugal tendencies, and by chronic internal political instability” Herz, Monica y Joao Pontes. *Ecuador vs. Peru. Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 22 y 23.

⁷ Un artículo de mediados de los años 90 señalaba como prioridades de la agenda de seguridad de Ecuador el conflicto territorial con el Perú, la seguridad interna y la promoción del desarrollo concomitante con la seguridad. El tema del conflicto colombiano no parecía prioritario aún a los ojos de este recuento prospectivo. Bustamante, Fernando. “La Agenda de Seguridad del Ecuador en los 90”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 11, n. 4, octubre-diciembre 1996.

⁸ El gasto militar de Ecuador fue prácticamente la mitad del gasto militar del Perú durante las décadas del 70 y 80. En 1998, Ecuador disponía de un presupuesto para defensa del orden de 720 millones de dólares mientras que para Perú se aproximaba al millar de dólares. Ver <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>

⁹ Isaac, Anita. *Military Rule and Transition in Ecuador 1972-1992*. Londres, McMillan-St. Antony's College, 1993, p. 136,

Seguridad y Defensa de Ecuador

manera definitiva a pesar de terminada la guerra de 1941 y suscrito el Protocolo de Río de Janeiro. Estos litigios contenciosos fueron arbitrados posteriormente por el brasileño Braz Díaz de Aguiar haciendo de la cordillera del Cóndor, una línea de demarcación muy frágil entre Ecuador y Perú. Ecuador tuvo entonces el sentimiento de haber sido despojado de una parte importante del territorio y proclamó la nulidad del Protocolo intentando recuperar el territorio perdido.

Con incidentes calientes y dos guerras, la de Paquiza de 1981 y la de Cenepa de 1995, el conflicto con el Perú fue el punto central de la política de seguridad del Ecuador. Dado que la situación se presentaba como un escenario convencional frente a un enemigo con clara superioridad militar, la doctrina militar ecuatoriana fue esencialmente disuasiva para que el Perú no consolidara su posición y se revisaran los acuerdos de Río de Janeiro¹⁰. A su vez, para los militares ecuatorianos resultaba atractivo mantener esta herida abierta en la zona no claramente delimitada de la frontera del Cóndor. Esto les prodigaba recursos cada vez más importantes y suponía un buen punto de negociación para solicitar una salida al río Amazonas, una aspiración geoestratégica del Ecuador.

Entre 1983 y 1990, el gasto militar fue relativamente alto, oscilando entre el 3.3% y el 2.3% del PIB. Aunque el presupuesto disminuyó desde 1991, la guerra con el Perú permitió un incremento considerable del gasto pero nunca comparable a la inversión peruana en términos brutos.¹¹ En 1995 el Perú atacó durante cinco semanas tres puestos ecuatorianos (Base Sur, Cueva de los Tayos y Tiwinza) en la zona occidental de la Cordillera del Cóndor, considerada zona peruana. Aunque ambos países se adjudicaron la victoria, Ecuador logró mantener una de las tres bases después de los combates. La negociación final, en octubre de 1998, entre el presidente peruano Alberto Fujimori y el ecuatoriano Jamil Mahuad, bajo la supervisión de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, fue finalmente aprobada por los congresos de ambos países.

Las fuerzas armadas ecuatorianas ejercieron secularmente un rol tutelar y de integración social que articuló a las bases populares con los temas de la seguridad y la defensa

Las fuerzas armadas ecuatorianas se caracterizaron por imponer un modelo desarrollista al llegar al poder tras los golpes de Estado en el siglo XX. Aunque los gobiernos de facto en Ecuador fueron esencialmente institucionales y, en algunas ocasiones, también decían luchar contra el "comunismo" encarnado en sindicatos, partidos de izquierda y los focos rebeldes; se autoproclamaron revolucionarios, sociales y humanistas. Al igual que sucedió con los golpes militares de Brasil (1964), Argentina (1966, 1976), Chile (1973) y Uruguay (1973), en Ecuador se dio una nueva noción de seguridad en donde los militares intervenían casi de manera mesiánica en todos los sectores de la vida pública creyendo ser el eje aglutinador y cohesionador de la sociedad frente a la debilidad de las instituciones civiles para enfrentar las amenazas que desestabilizaban el país.¹²

No obstante, en Ecuador en particular, las dictaduras vieron este rol de protección de la sociedad como la instauración de políticas sociales que permitieran paliar la pobreza y evitar de igual manera un brote insurreccional de izquierda.¹³ Esta posición tiene sus raíces en el siglo XIX cuando las fuerzas armadas ecuatorianas surgieron como el resultado de la revolución social y liberal de 1895, que destituyó al ejército conservador y creó unas nuevas fuerzas vinculadas a otros sectores sociales excluidos.¹⁴ En su interior se dieron procesos de movilidad

¹⁰ Entrevista con Alexei Páez

¹¹ Etienne, Teodoro. *Fuerzas Armadas de América Latina. Nuevo rol, problemática de la droga*. Bogotá: Nova et Vetera, 1997, p. 107.

¹² Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 33.

¹³ Rouquié y Suffern establecen una tipología clásica de las dictaduras latinoamericanas de los 60 y 70 diferenciando las de tipo "pretoriano" (Brasil y Argentina), las "contrarrevolucionarias" (Chile y Uruguay) y las "revolucionarias" (Perú, Bolivia, Ecuador y Panamá). En este sentido, en cada caso, la doctrina de seguridad nacional fue interpretada de manera diferente. Rouquié, Alain et. al., "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". *Historia de América Latina* (Tomo 12). Leslie Bethell (ed.). Barcelona, Cambridge University Press, 1994, pp. 281-341.

¹⁴ Paradójicamente, el nombre de Eloy Alfaro quien encarnara este cambio liberal fue retomado no solo

Seguridad y Defensa de Ecuador

y ascenso social con la inclusión de sectores medios y medios bajos de la sociedad. De esta manera, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se perfilaron como un factor de integración social con inclusión de sectores generalmente olvidados por los sectores políticos. Estas Fuerzas Armadas tuvieron una visión sustitutiva de los grupos gobernantes y encarnaron una perspectiva de unidad nacional por encima de los intereses particulares de estos grupos.¹⁵ De hecho, en 1925, cuando un grupo de jóvenes oficiales de la Sierra tomó el poder, se opuso radicalmente a la plutocracia liberal que había abandonado las reformas radicales en los tiempos de la bonanza del cacao. Algunas reformas de esta etapa militar como la adopción del *habeas corpus* o el sufragio femenino habrían de ser acompañadas más tarde por reformas laborales más extensas.¹⁶

Desde el golpe de 1925 hasta el de 1972, se dieron algunos cambios sociales con intentos de redistribución de la riqueza. Por ejemplo, el golpe de 1925 significó la adopción de un programa social; el golpe de 1962, aunque netamente anticomunista, propuso una reforma agraria; el gobierno de facto de 1972, se convirtió en un motor de integración y movilidad; y, a fines de los 80, cuando aparece el tema indígena, las fuerzas armadas ecuatorianas optarán por proyectos de desarrollo en las zonas más deprimidas vinculándose con las comunidades indígenas a contrapecho de las elites políticas que exigían la represión del movimiento.

Quizás el golpe de febrero de 1972 es el mejor ejemplo de este rol. La presidencia del General Rodríguez Lara se propuso redistribuir la renta y adelantar una reforma agraria en el marco de un plan de desarrollo entre 1972 y 1978¹⁷. En momentos en que Ecuador se convertía en el cuarto país exportador de petróleo, tras los hallazgos más recientes de reservas, unido al auge de los precios con el choque petrolero; el gobierno militar decidió tener una injerencia directa en la explotación de hidrocarburos¹⁸. No obstante, el proceso será revertido por las elites comerciantes de Guayaquil.¹⁹

En palabras de Francisco Gutiérrez, las dictaduras en Ecuador, a diferencia de los gobiernos de facto del sur del continente, fueron “moderadas, reformistas y modernizantes”, Sus logros en materia macroeconómica fueron considerables, si se les compara con los fracasos rotundos en el Cono Sur, gracias a presupuestos más abultados que se alimentaron esencialmente del aumento de los precios del petróleo, el endeudamiento externo y el déficit fiscal. Esta situación económica les permitió, no solo acelerar el crecimiento económico del país, sino que se tradujo en la inclusión de ciertos sectores olvidados históricamente que podían convertirse en aliados claves frente a la clase política tradicional.²⁰

No obstante, este perfil “socializante” de los militares ecuatorianos no fue necesariamente producto de un conjunto de enseñanzas inculcadas en los centros de formación de la alta oficialidad donde se adoctrinara con estos preceptos. De hecho Ecuador careció por largos años de una formación de este nivel lo que hizo menos profesionales sus fuerzas si se le compara con la formación estratégica impartida a la alta oficialidad en Brasil (Escola Superior de Guerra), Perú (Centro de Altos Estudios Militares CAEM) o Colombia (Escuela Superior de Guerra) en donde se impartían un conjunto de valores y principios firmemente cohesionados. Por ello, en el caso ecuatoriano resulta difícil señalar un grupo

para bautizar un grupo guerrillero sino para fundar la escuela de formación militar del Ecuador (Escuela Superior Militar Eloy Alfaro). Este personaje esencial en la historia política del Ecuador encarnó ciertas reivindicaciones tanto de indígenas como de militares. Los gobiernos liberales del presidente Alfaro transformaron la cara del país implantando un Estado liberal laico; eliminando los tributos para los indígenas y promoviendo la unidad nacional en torno al conflicto con el Perú. Igualmente Alfaro creó en 1900 el Instituto Técnico Militar y echó las bases para la fundación de la Academia de Guerra en 1911.

¹⁵ Entrevista a Alexei Páez.

¹⁶ Isaacs, Op. cit., pp. 1 y 2.

¹⁷ Según Francisco Gutiérrez “En contraste con las dictaduras altamente represivas -y frecuentemente desastrosas en lo económico de otras partes de América Latina, y del sur del Este de Europa, las ecuatorianas fueron moderadas reformistas y modernizantes”. Gutiérrez, Francisco. “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”, en *Análisis Político*, n. 50, enero-abril 2004, pp. 72-85.

¹⁸ Durante el régimen fue creada la CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana). Según Rouquié et al., Op. cit., p. 311.

¹⁹ Es probable que la dictadura de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975) haya tenido una cierta influencia sobre Rodríguez Lara.

²⁰ Gutiérrez, Op. cit., pp. 75 y 76.

Seguridad y Defensa de Ecuador

homogéneo y articulado de oficiales con ideas progresistas o reformistas como parte integrante de su "*esprit de corps*". El fenómeno pudo ser entonces más individual que organizacional.²¹

Aunque la retórica militar progresista y populista no se concretó efectivamente en grandes cambios para la población, las Fuerzas Armadas ecuatorianas adoptaron una filosofía y un discurso de izquierda popular que se acentuó durante los años de habituación democrática y les imprimió una fisonomía particular diferente a los militares de derecha de otros países del continente. Ex-militares golpistas, como Frank Vargas Pasos, optaron por adelantar una política proselitista a partir de partidos de izquierda. Otros ex-militares como Paco Moncayo (siendo candidato a la Alcaldía de Quito) y Lucio Gutiérrez (como candidato a la Presidencia) obtuvieron un sustancial apoyo electoral por haber respaldado las protestas populares y el movimiento indígena cuando eran militares en ejercicio.

La alianza entre algunos sectores de las Fuerzas Militares y bases indígenas y campesinas puede tener su explicación en el afán de los primeros por establecer un apoyo social y un discurso nacionalista que pudiese servir para enfrentar al "enemigo **externo**" (inicialmente Perú tras la derrota en la guerra de 1941) de donde creían provenían históricamente sus principales amenazas en términos de seguridad. En la posibilidad de confrontación convencional contra un país vecino como el Perú, los militares ecuatorianos encontraron en estos nuevos aliados una forma de establecer la unidad nacional como base de la defensa de la soberanía. Los militares jugaron entonces hábilmente la carta social durante la implantación de las dictaduras reformistas. En este marco de alianzas estratégicas, los políticos profesionales fueron y han sido percibidos como demagogos y oportunistas quienes han buscado minar las organizaciones de estos sectores inveteradamente excluidos. "En síntesis, el encuentro de indígenas y militares en múltiples momentos —explícito y electoral en 2002-, explícito y golpista en 2000, implícito y golpista en el apoyo al retiro de Bucaram en 1997, implícito y electoral en los bloques de apoyo a militares con tradiciones golpistas- no es una casualidad, ni corresponde a la voluntad de un pequeño grupo de conspiradores. Ha sido, por el contrario, un factor crucial de la política ecuatoriana...".²² La alianza entre militares e indígenas es una de las características más visibles del proceso político ecuatoriano en las últimas tres décadas acentuándose especialmente a partir de los años 90.²³

Adicionalmente, en la política ecuatoriana, las Fuerzas Armadas han cumplido un rol tutelar frente al poder civil que ha sido incapaz de generar consensos de largo plazo y ha carecido de una visión de lo nacional. De hecho, entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos civiles. Entre 1960 y 1979 solo se dieron dos elecciones democráticas²⁴. Entre 1997 y 2005, tres presidentes fueron destituidos o impugnados y no pudieron terminar su periodo constitucional.

La inestabilidad política a mediados de la década de los 90 conjugará generalmente cuatro elementos palmarios en donde los militares serán árbitros y garantes de la institucionalidad en momentos de crisis por encima de un sistema de partidos atomizado y fragmentado alrededor de lealtades clientelares. Estos elementos podrían ser resumidos así: primero, la adopción, por parte de los gobiernos elegidos democráticamente, de medidas neoliberales dictadas por el Fondo Monetario Internacional con grandes costos sociales para el grueso de la población. Segundo, gobiernos civiles con tintes neopopulistas caracterizados por el nepotismo y la corrupción. Tercero, grandes levantamientos y huelgas de sectores marginados como protesta a las políticas de estos gobiernos. Cuarto, un papel fundamental de los militares para mantener el statu quo por encima de la debilidad política de los líderes políticos civiles y de sus partidos.

Quizás la caída de tres presidentes en lo corrido de la última década refleja esta mezcla de factores que caracterizan la falta de gobernabilidad del Ecuador con la consiguiente

²¹ Isaacs, Op. cit., pp. 29 y 102.

²² Ibid., p. 81.

²³ Se tiende a exagerar el crecimiento del movimiento indígena a lo largo de las dos última décadas al igual que se percibe como un movimiento homogéneo. No obstante, los movimientos indígenas se remontan al siglo XIX y emergen más fuertemente en los años 1960. Ver Gerlach, Allen. *Indians, Oil and Politics. A Recent History of Ecuador*. Wilmington, Scholarly Resources, 2003.

²⁴ Ibid., p. 74.

Seguridad y Defensa de Ecuador

intervención de las Fuerzas Militares, tras bambalinas, como último elemento de estabilización o arbitraje. Por ejemplo, la destitución del presidente Abadalá Bucaram en 1997 contiene esta mezcla de elementos y protagonistas que van a reflejar la inestabilidad política y la ingobernabilidad en Ecuador. El gobierno de Bucaram se caracterizó por el nepotismo, la corrupción y la implantación de medidas de tipo neoliberal como el recorte de subsidios a los servicios públicos. Además de sus veleidades por llegar a ser un cantante de rock, el presidente Bucaram tuvo un claro tinte populista otorgando dádivas asistenciales, como comida y útiles escolares, a algunos sectores populares. Tras varias protestas callejeras y una huelga nacional, la Cámara de diputados declaró a Bucaram cesante por incapacidad mental el 26 de febrero de 1997. Durante los días que siguieron a la destitución, Ecuador tuvo prácticamente tres presidentes. Bucaram quien denunciaba un golpe de Estado y eliminaba las garantías constitucionales para asirse desesperadamente al poder; su vicepresidenta Arteaga quien abogaba por su legítimo derecho a suceder al Presidente destituido y Fabián Alarcón, presidente del Congreso, quien fuera designado por sus colegas para reemplazar al mandatario depuesto.²⁵ Los militares fueron en última instancia quienes dirimieron el conflicto dando su venia a este último.

El gobierno de Mahuad desde 1998 implementará una serie de medidas impopulares como la devaluación del sucre y posterior adopción del dólar como moneda circulante, el incremento de los combustibles y la eliminación de subsidios, entre otras medidas draconianas de mal recibo entre los ciudadanos del común que se vieron obligados a convivir con una gran inflación y un país quebrado e insolvente que cesó el pago de su deuda y se vio obligado a congelar las cuentas bancarias²⁶. La crisis económica de 1999 puso en riesgo la estabilidad política del país cuando una fuga masiva de capitales y un aumento del 200% del precio del dólar lo dejaron prácticamente insolvente. El descalabro financiero de los bancos trató de salvarse con la venta de dólares de la reserva internacional con una pérdida de 700 millones que no permitió el préstamo directo a los bancos igualmente insolventes.²⁷ Con una inflación del 60% y un proceso recesivo, el gobierno de Mahuad decidió dolarizar la economía lo que trajo una protesta popular de proporciones considerables apoyada por sectores medios de la Fuerzas Armadas en asocio con los grupos indígenas. Una alianza de sindicatos, gremios y partidos políticos organizó una huelga nacional e hizo un llamado a la desobediencia civil. Una gran movilización indígena propuso entonces la conformación de una junta de salvación nacional en cabeza del coronel Lucio Gutiérrez. Tras la huida de Mahuad, el coronel Gutiérrez fue reemplazado por el Ministro de Defensa, el General Mendoza Poveda al interior de un triunvirato de gobierno. Nuevamente como en el caso Bucaram, la alta oficialidad de las Fuerzas Militares encausaron de manera inteligente los movimientos populares históricamente marginados que decía representar Gutiérrez para que no pudiesen tomar el poder haciendo que Gustavo Noboa, el vicepresidente, se hiciera a éste en 1999 tras ser investido por el Congreso.²⁸

La caída de Lucio Gutiérrez, electo presidente en el 2003, tuvo características similares a la salida de Bucaram y Mahuad. Su gobierno fue acusado de nepotismo y corrupción cuando

²⁵ Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo, <http://www.cidob.org/castellano/index.cfm> Consultar <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm> acceso 20 de enero de 2006.

²⁶ Según la conferencia de Rachel Carrell "Why Ecuador Won't Reform: the Political Economy of IMF reforms 2000-2005", Universidad de Oxford, 2 de diciembre de 2005 "Embarking upon an IMF programme in 2000 following a deep crisis, Ecuador could hardly have been in a more vulnerable position. It was poor, heavily indebted, geopolitically insignificant, unable to devalue following dollarisation, and unable to access financial markets because of a recent debt default. But if Ecuador was so desperate for IMF finance, why did it comply with so few of the structural conditions it agreed to in 2000, and almost none in 2003? How has Ecuador avoided the neoliberal reforms implemented in most of the rest of Latin America? The answer lies in a 'veto player' analysis. Ecuador's fragmented system and chronic instability has provided a range of domestic players with the motive and the ability to 'veto' policy agreed to by the executive. The Ecuador case provides lessons for our understanding of the role of crisis in reform and the way domestic institutions enable domestic actors to impact implementation of international commitments"

²⁷ Cárdenas, Alejandra. "La política económica de Lucio Gutiérrez y el neopopulismo". *La región andina. Entre los nuevos populismos y la movilización social*. Consuelo Ahumada y Telma Angarita (Eds.). Bogotá, CEJA, 2003.

²⁸ Ver las biografías completas de Fundación CIDOP. <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/n-018.htm>

Seguridad y Defensa de Ecuador

varios de sus parientes fueron nombrados en importantes niveles del gobierno. La imagen de Gutiérrez rápidamente se deterioró ante la opinión pública y seguidores por la adopción de medidas impopulares de corte neoliberal, lo que dio por terminada la alianza con sectores y partidos de izquierda como el movimiento Pachakutik. Gutiérrez intentó ganar apoyos en el Congreso manipulando la conformación del poder judicial y electoral. Ante la oposición ferviente de los ex-presidentes Rodrigo Borja y León Febres Cordero, Gutiérrez intentó tejer nuevas alianzas con los ex-presidentes Bucaram y Noboa dándoles la posibilidad de retornar de sus asilos sin el riesgo de ser juzgados. Tras multitudinarias manifestaciones Gutiérrez debió renunciar. Las Fuerzas Militares se mostraron vacilantes en apoyar al presidente constitucional ante la envergadura de las protestas en las calles y la clara oposición del Vicepresidente Alfredo Palacio a las decisiones represivas del gobierno. Palacio finalmente fue juramentado como nuevo presidente en el 2005 en reemplazo de Gutiérrez a quien el Congreso había destituido unas cuantas horas antes.

En resumen, Ecuador se va a caracterizar durante el proceso de habituación democrática por graves problemas de estabilidad política y económica que van a poner en entredicho su seguridad. Estas crisis políticas se dan por la existencia de una sociedad fragmentada y excluida, étnica y socialmente, y la precaria legitimidad de los gobiernos elegidos democráticamente. La destitución del presidente Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez o la huida de Jamil Mahuad, seguidos por gobiernos interinos igualmente cuestionados, mostraron que el país tenía una ideología de organización muy frágil y una identidad escasamente articulada.

No obstante, las Fuerzas Militares ejercerán un rol tutelar dando y quitando apoyos para permitir los cambios de gobierno sin mayores traumatismos y aplacar el descontento popular. Este rol de arbitraje les ha permitido decidir políticamente con cierta independencia frente a otros actores políticos o sociales. No obstante, este rol parece también irse desdibujando lentamente cuando una parte de la media oficialidad coincidirá y se aliará con vastos sectores tradicionalmente marginados como los indígenas mientras que la alta oficialidad seguirá preservando el establecimiento en manos de sectores blancos acomodados. Este quiebre al interior de las Fuerzas Militares del Ecuador parece estar erosionado ese rol cohesionador que por décadas tuvieron.

Unas Fuerzas Militares disuasivas frente a la superioridad militar de los vecinos

Ecuador ha tenido unas fuerzas militares modestas comparadas con sus dos grandes vecinos Perú y Colombia. Por un lado, Perú ha tenido una tradición de expansión territorial que lo ha llevado a tener varias guerras con sus vecinos (Chile-1879, 1880 y 1882; Colombia-1933; Ecuador-1941 y 1995) y una carrera armamentista durante los 80 que lo hizo célebre en la región por la compra de armamento a la Unión Soviética en plena Guerra Fría, desafiando los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos en su zona de influencia. La Fuerza Aérea peruana es una de las pocas en el continente que cuenta con aviones caza de última tecnología como el MIG-29. Por su parte Colombia ha tenido un Ejército más numeroso que ha crecido de manera importante a lo largo de los últimos ocho años además de poseer una experiencia real en táctica y logística por la guerra contrainsurgente que ha librado por más de 40 años. Los dineros del gobierno de los Estados Unidos incluidos en el Plan Colombia han venido a engrosar de manera significativa su presupuesto sin tener cuenta el cuerpo de policía que llega a los 160.000 miembros y que también ha recibido recursos importantes por concepto de cooperación internacional en la lucha antinarcóticos.²⁹

Comparados los presupuestos en defensa entre 1973 y 1999 de Ecuador, Perú y Colombia es apreciable la diferencia de inversión. Los vecinos de Ecuador contaron por años

²⁹ Ruiz, Juan Carlos. "Reinventing security in Colombia: failed reforms and unfinished modernization of the Colombian Police Force" **International Seminar Networking of Networks: Sharing Knowledge**. Santiago, Chile, October 27-30 2003. También ver la conferencia de Olga Illera en el mismo panel "The international cooperation in the modernization of Colombian Police Force" Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE- Santiago, Chile Track 8 Panel "Modernization and transformation of security in Colombia: New Public Management, international cooperation and citizen participation in the Colombian Police Force"

Seguridad y Defensa de Ecuador

con presupuestos en términos reales que podían ser entre un 100 y un 300% más altos según la vigencia (Tabla 1 y Gráfico 2). Sin embargo, el peso que tenía el presupuesto en defensa de Ecuador con respecto al total del presupuesto nacional señala que durante la primera mitad de los 90, el esfuerzo fiscal fue mayor para Ecuador. En otras palabras, Ecuador para mantener un sector defensa relativamente modesto debió destinar recursos de su presupuesto en proporción mayor que sus vecinos con el consiguiente sacrificio de otros sectores (Gráfico 1).

Aunque en el caso de Perú el gasto en defensa fue de proporciones considerables durante su carrera armamentista de los 80 y Colombia ha destinado una mayor partida a partir de los 90, Ecuador utilizará, proporcionalmente, una parte importante del presupuesto en su defensa. Sin embargo, esta tendencia tenderá a disminuir dramáticamente a finales de los 90 una vez superado el conflicto con Perú. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas verán disminuido su presupuesto ostensiblemente.

En resumen, al observar la tendencia de gasto en defensa en términos brutos (Gráfico 2) y en porcentaje del gasto nacional (Gráfico 1), se puede señalar el papel preponderante que va adquiriendo Colombia a partir de los años 90. Si durante los 70 y los 80, el gasto militar en Colombia no parecía significativo comparado con sus dos vecinos del sur; a partir de los 90, la tendencia parece revertirse y Colombia toma una importancia inusitada que altera el balance de fuerzas en la región y, con certeza, las prioridades del gobierno ecuatoriano.

TABLA 1
Gasto en Defensa en Ecuador, Perú y Colombia 1973-1999

AÑO	Gasto en Defensa (en millones de dólares)			Gasto en Defensa como porcentaje del presupuesto nacional %		
	Ecuador	Perú	Colombia	Ecuador	Perú	Colombia
1973	77.8	289.2	156.4	15.7	20.3	9.1
1974	91.3	320.9	155.7	16.4	20.3	8.4
1975	123.3	470.6	207.3	19.5	23.9	9.2
1976	142.8	580.2	176.6	18.7	26.3	8.4
1977	149.2	894.5	152.6	16.7	39.3	6.5
1978	214.7	710.7	179.5	24.7	32	6.3
1979	201.7	488.3	272.2	21.6	21.4	7.6
1980	215.9	910.9	342.3	15	27	7.7
1981	244.4	937.6	360.5	13.2	23.7	6.9
1982	233.5	1146.8	468	12.1	24.3	8.8
1983 *	184.6	1065.1	456	11	26.2	8.4
1984	192	1705	343	18.1	30.5	8.9
1985	223	1993	402	16.9	36.3	10.1
1986	245	2369	405	16.7	39.8	10.2
1987 **	249 (266)	2055 (2210)	458 (1160)	17.9 (16.2)	33.2	10.6 (17)
1988	257 (307)	NA	568 (1120)	18 (18.5)	NA	11.8 (14.8)
1989	241 (294) (221)	NA	703 (1260) (1150)	15.6 (16.4)	NA	13 (14.9)
1990	242 (398) (302)	664 (623) (660)	884 (1300) (1190)	14.1 (20.4)	14.5 (10.8) (10.7)	20 (17.6)
1991	227 (479) (367)	448 (543) (502) (660)	1059 (1310) (1200)	13.4(24.6)(23.2)	11.2 (9.9)	20.5 (17.3)
1992	207 (516) (389)	675 (744) (670)	984 (1600) (1470)	11.7(25.4) (20.6)	13.8 (11.1)	13.9 (14.7)
1993	150 (468) (357)	696 (775) (690)	1232 (2180) (1990)	7.8 (21.0) (19)	13.3 (10.8) (11)	NA (18.8)
1994	575 (429)	853 (717)	2120 (1660)	21.8 (21.1)	12.5	17.3

Seguridad y Defensa de Ecuador

1995	606 (447)	970 (814)	2460 (1880)	18.5 (18.5)	10.1 (10.2)	17.9
1996	526 (392)	964 (808)	3120 (2390)	15.6 (7.7)	11.5 (11.7)	19.2
1997	746 (546)	1350 (1120)	3480 (2840)	20.3 (6.7)	12.9	19.9
1998	640	1140	2830	6.1	12.6	18.8
1999	479	1200	2670	4.4	12.3	15.9

* Los datos para 1983 presentan considerables contradicciones posiblemente por la base tomada para su cálculo

** A partir de 1987 la misma fuente consultada presenta datos diferentes que se incluyen entre paréntesis. Esto se debe nuevamente a la base tomada o a la inclusión de la cooperación internacional. Se sugiere tomar la segunda o tercera cifra entre paréntesis como la más cercana a la realidad.

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State

GRÁFICO 1 Porcentaje del gasto en defensa sobre presupuesto nacional para Ecuador, Perú y Colombia 1990-1999

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State

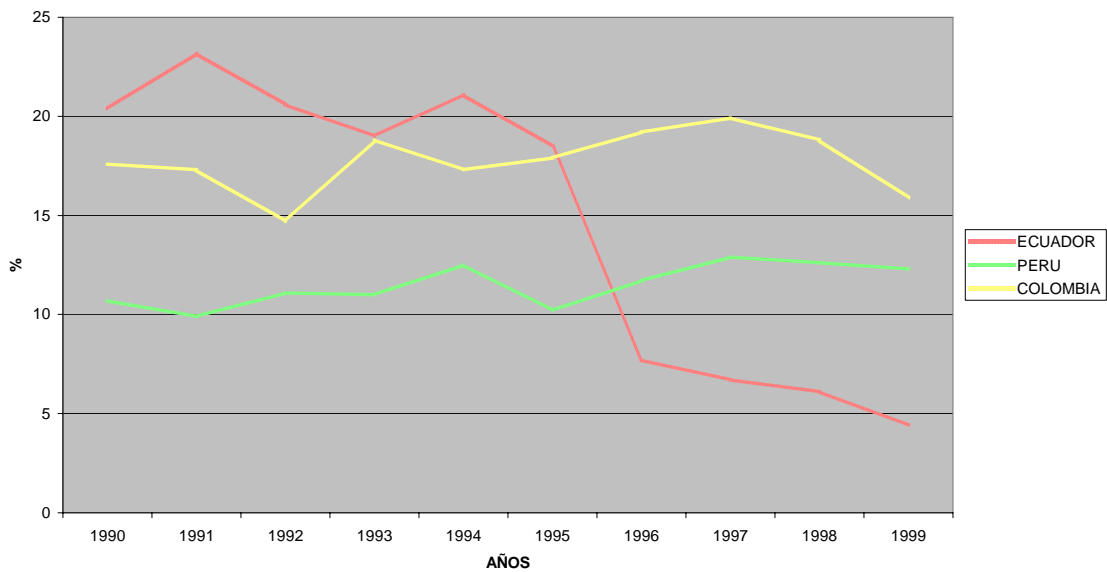
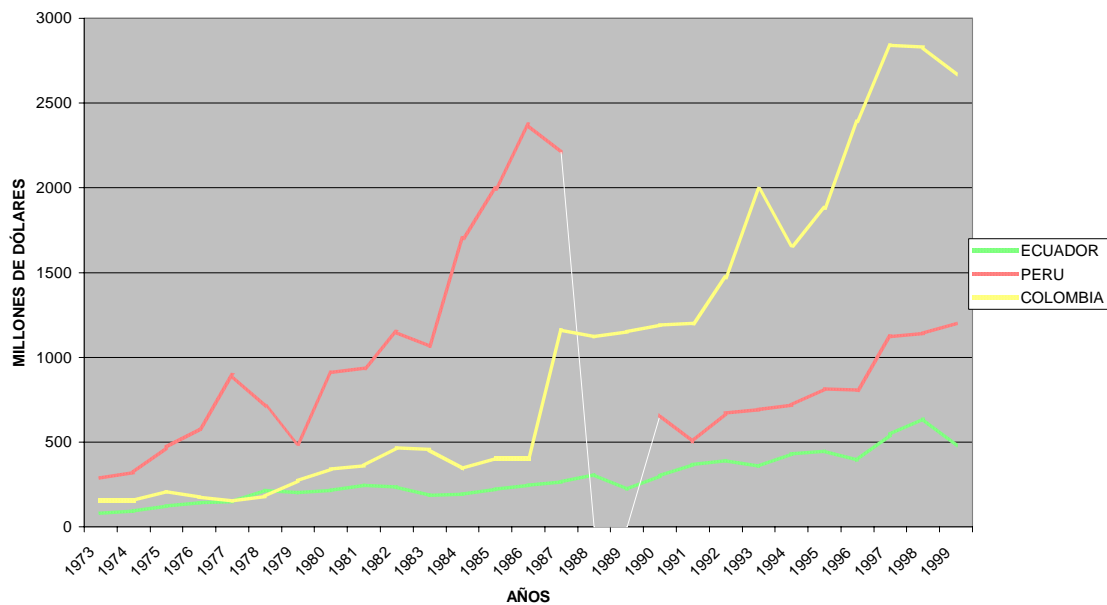


GRÁFICO 2 Gasto en Defensa para Ecuador, Perú y Colombia 1973-1999

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State



Seguridad y Defensa de Ecuador

A pesar de una supuesta debilidad del aparato de defensa del Ecuador, se puede observar que ha mantenido unas Fuerzas Militares de un tamaño considerable tomando un ratio de soldados por cada 1000 habitantes. Ecuador ha tenido de manera constante unas Fuerzas que proporcionalmente con su tamaño -en términos de habitantes y territorio- han resultado más grandes que las colombianas (Tabla 2 y Gráfico 3). En otras palabras Ecuador posee un Ejército más consistente con el tamaño del país, el territorio y la población. Una tendencia similar parece dibujarse como la ya explicada en el caso del presupuesto. Mientras en los años 80 Perú mostraba un sobredimensionamiento de su aparato militar, Colombia poseía una Fuerzas Militares más bien pequeñas proporcionalmente. La tendencia comienza a revertirse en los años 90, con un mayor crecimiento de las Fuerzas Militares colombianas y un decrecimiento de las Fuerzas peruanas.

En definitiva, Ecuador se encuentra rodeada por dos vecinos que han tenido un aparato militar mucho más importante en términos brutos. Las Fuerzas Armadas de Ecuador en número de hombres ha sido prácticamente un 50% menor que en Perú y Colombia (Gráfico 4 y Tabla 3). A su vez, si durante los 80 y parte de los 90, Perú parecía ser la amenaza principal para la seguridad del Ecuador por el tamaño de este aparato; para mediados de los 90, el crecimiento y modernización del sector defensa colombiano tendrá que llamar la atención de las autoridades ecuatorianas. No obstante, ante estas amenazas convencionales y externas a la seguridad de Ecuador, este país mantendrá unas fuerzas disuasivas y relativamente proporcionadas con sus necesidades.

TABLA 2 Tamaño de las Fuerzas Militares según habitantes

Soldados por cada 1000 habitantes (Soldados)			
AÑO	ECUADOR	PERÚ	COLOMBIA
1983	4.7	8.9	2.5
1984	4.6	7.0	2.4
1984	4.9	6.5	2.2
1985	4.9	6.3	2.5
1986	4.8	6.2	2.8
1987	4.7	6.2	2.8
1988	4.8	5.3	2.4
1989	4.7	5.1	2.8
1990	5.2	5.7	3.3
1991	5.1	5.5	3.3
1992	5.3	4.9	4.1
1993	5.1	4.8	4
1994	5.0	4.7	4.1
1995	5.0	4.7	4
1996	4.9	4.6	3.9
1997	4.8	4.5	3.9
1998	4.7	4.4	4.0
1999	4.6	4.3	4.0

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State

Seguridad y Defensa de Ecuador

GRÁFICO 3 Tamaño de las Fuerzas Militares según población para Ecuador, Perú y Colombia 1983-1999

Fuente :Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del World Military Expenditures and Arms Transfers. US Department of State

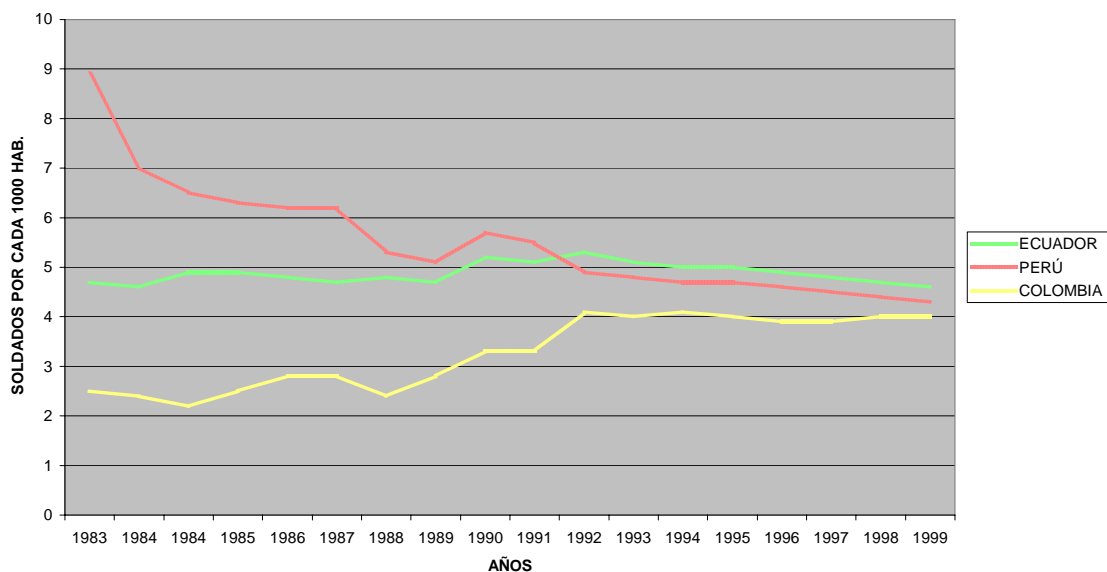


TABLA 3 Tamaño de las Fuerzas Militares

Número de soldados (en miles)			
AÑO	ECUADOR	PERÚ	COLOMBIA
1989	46	110	91
1990	53	125	110
1991	53	123	110
1992	57	112	139
1993	57	112	139
1994	57	112	146
1995	58	115	146
1996	58	115	146
1997	58	115	149
1998	58	115	154
1999	58	115	155

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del World Military Expenditures and Arms Transfers. US Department of State

EL PUNTO DE INFLEXIÓN: ECUADOR MIRA HACIA SU FRONTERA NORTE CON COLOMBIA

Ecuador no percibía como amenazas y prioridades de su seguridad los problemas internos que tenían sus vecinos.³⁰ Por ejemplo, desde la década los 80, se dio un *modus vivendi* tácito entre los grupos guerrilleros colombianos y el gobierno ecuatoriano que le permitía a este último no malgastar recursos en la frontera norte y concentrar las tropas en la frontera sur con el Perú. Por conveniencia, las Fuerzas Armadas ecuatorianas mantuvieron un

³⁰ Un informe del International Crisis Group basado en entrevistas realizadas por la misma época en que se hicieran las entrevistas para este artículo da cuenta de una visión similar a la aquí expresada con la utilización de expresiones como "modus vivendi" y "yunque". En este informe se señala que serán movilizados cerca de 8.000 soldados

Seguridad y Defensa de Ecuador

estatus de permisividad observante. El ejército ecuatoriano sentía la necesidad de controlar la zona petrolera, muy sensible para la economía del país tanto por el oleoducto como por las zonas de producción que podían ser objetivos estratégicos de fácil acceso para el grupo guerrillero de las FARC (autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Como quiera que las Fuerzas Militares ecuatorianas no tenían la capacidad de controlar el territorio de frontera, se abstuvieron de dirigir grandes ofensivas contra los grupos insurgentes colombianos. De casi 60.000 efectivos, Ecuador ha destinado en los últimos años entre 1600 a 4000 efectivos para custodiar su frontera norte (algunos informes señalan entre 8000 y 12000). Además, la guerrilla colombiana había tejido lazos con la población a ambos lados de la frontera lo que hizo menos efectiva la capacidad operativa del ejército para hacerles frente. Incluso, las FARC enviaron emisarios durante el gobierno de Mahuad para establecer un acuerdo de no agresión y mutuo respeto. Sin embargo, este panorama tendería a cambiar a finales de los años 90.

El desborde del conflicto colombiano en una región de frontera vital para los grupos armados ilegales de ese país

Durante la década de los 90, el crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia resultó exponencial así como su fuerza y su poder militar. Una coincidencia de decisiones políticas y coyunturas desafortunadas hicieron que los grupos armados ilegales en Colombia se convirtieran en amenazas reales no solo para el gobierno colombiano sino para los países vecinos. De manera especulativa se puede señalar que estos grupos armados encontraron el terreno abonado para sus acciones en el sector rural cuando las políticas de apertura económica acelerada de la administración Gaviria (1990-1994) acrecentaron los niveles de desempleo. El empobrecimiento de las zonas cafeteras tras el desplome de los precios del café también tendría consecuencias económicas nefastas entre los cultivadores. Muchos jóvenes campesinos se encontraron sin posibilidades de sustento y el reclutamiento por parte de estos grupos ilegales se dio más fácilmente por medio de la intimidación o de la promesa de algún bienestar. A lo anterior se sumó el desmantelamiento progresivo de los dos grandes carteles de la cocaína (Cali y Medellín) lo que dejó el terreno libre para que la guerrilla entrara de lleno en el lucrativo negocio del tráfico de drogas cuando anteriormente solo exigía contribuciones a los traficantes en sus zonas de influencia. Este enorme nuevo caudal de dinero habría de financiar la guerra de guerrilleros y paramilitares. A su vez, la debilidad política del gobierno del presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998) por haber recibido dineros del narcotráfico durante su campaña, tuvo un efecto doble. Primero una falta sentida de consensos políticos lo que trajo rumores de conspiraciones inspiradas por algunos políticos y ciertos sectores militares con la consiguiente erosión de la gobernabilidad. Segundo, este escándalo produjo la “decertificación” del gobierno colombiano por parte de los Estados Unidos lo que mermó los apoyos y la cooperación internacional de todo tipo que sostenían el aparato de seguridad y defensa de Colombia. A todos estos factores se pueden sumar muchos otros que no han sido suficientemente estudiados y que fueron determinantes en la consolidación y el fortalecimiento de estos grupos ilegales. Por ejemplo, el crecimiento demográfico no estuvo acompañado por un crecimiento del Estado colombiano para suplir las necesidades básicas de niños o jóvenes haciéndolos presa fácil del conflicto. Tampoco es claro el papel que jugó la descentralización administrativa desde 1988 con la elección de mandatarios locales al limitar el control del Estado central o permitir la consolidación de poderes regionales de grupos guerrilleros o paramilitares por intimidación o connivencia. De hecho la amenaza y asesinato de alcaldes y concejales por parte de estos grupos ilegales muestra que los poderes locales no tuvieron forma de enfrentar esta creciente amenaza.

Tanto los grupos guerrilleros como paramilitares van a aprovechar esta mezcla de factores coyunturales y estructurales de la crisis colombiana para expandirse y crecer. Por ejemplo, la VIII conferencia de las FARC en 1993 va hacer prevalecer la línea dura y militar por encima de negociaciones de paz con el gobierno colombiano. En ella se reajusta el plan estratégico con la creación de los bloques, comandos conjuntos y el comando general que debía dirigir la ofensiva con compañías móviles de combate.³¹ De 27 frentes guerrilleros a

³¹FARC, “Resistencia- Edición Internacional”, n. 32, Mayo de 2004. http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current§ion=1&article=contenido22&article_id=21

Seguridad y Defensa de Ecuador

mediados de los 80 las FARC pasaron a tener más de 70 una década después.³²

Las Fuerzas Militares colombianas no tuvieron la capacidad para enfrentar la amenaza creciente. Largos años de inercia institucional y marasmo organizacional llevaron a que el Ejército colombiano no se encontrara preparado para enfrentar la nueva ofensiva de los grupos ilegales. Los descalabros más importantes del ejército se concentraron en corredores esenciales permitiendo un acceso expedito a las zonas de frontera con el consiguiente aumento de los tráficos ilegales (armas, insumos y drogas). Los ataques de las FARC contra las bases militares de Las Delicias y Coreguaje en el Putumayo y Puerres en Nariño, en 1996, cerca de la frontera con Ecuador, llevaron a que las Fuerzas Militares colombianas desmantelaran dos pelotones, uno en Candelilla de la Mar en el Pacífico colombiano y, otro en Puerto Ospina sobre el río Putumayo. Esto dejó el camino libre a las acciones de la guerrilla colombiana en la frontera Ecuador-Colombia.

Ya para 1996, el problema de seguridad en la frontera comenzaba a perfilarse como una amenaza seria para el gobierno ecuatoriano. En parte el acuerdo táctico con la guerrilla y los paramilitares colombianos estaba siendo alterado por su crecimiento inusitado. Para la época fue creada la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) que ha tenido como prioridad el intercambio de información e inteligencia militar. En 1998, se conformó el Comité Binacional de Control, seguridad y vigilancia fronteriza. Ambos mecanismos no han parecido haber tenido el efecto deseado pero reflejan el interés creciente por aunar esfuerzos binacionales en términos de seguridad.³³

La influencia del Gobierno de los Estados Unidos en los cambios de la agenda de seguridad ecuatoriana

El Departamento de Estado de los Estados Unidos criticaba en el 2002 a Ecuador por tener una zona fronteriza de 600 kilómetros "porosa" por donde ingresaban municiones y explosivos hacia Colombia.³⁴ Según la organización de conflictos International Crisis Group (ICG), el 40% de la coca procesada en Colombia sale por Ecuador y el 50% del tráfico ilegal de armas entran por esa misma frontera y llegan a las manos de los grupos insurgentes colombianos.³⁵ En este sentido, se ha señalado la posibilidad de que armamento ligero de las Fuerzas Armadas ecuatorianas haya sido vendido a grupos fuera de la ley en Colombia. No obstante, dos explosiones sospechosas en los polvorines del Batallón Chimborazo en 1997 y la Brigada de Caballería Blindada Galápagos, en Riobamba en el 2002³⁶ no han permitido investigar cabalmente el posible robo de estas armas especialmente minas.³⁷

El tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos según el gobierno de los Estados Unidos se da en dos corredores : uno desde Quito, pasando por las localidades ecuatorianas de Santo Domingo de los Colorados, Quinindé, Esmeraldas, Bocana de Lagarto, La Tola, Borbón, San Lorenzo y Pampanal de Bolívar. La otra, atravesando San Lorenzo, Carondelet, Alto Tambo y Tobar Donoso. Ecuador se estaba convirtiendo para el gobierno de los Estados Unidos en un "facilitador" de las actividades de narcotráfico en Colombia. El territorio ecuatoriano se ha constituido en fuente considerable de sustancias precursoras de estupefacientes que llegan de contrabando hacia Colombia por el departamento de Nariño

³² Ver los trabajos de Camilo Echandía sobre esta evolución geográfica de la guerrilla en Colombia. Por ejemplo consultar Echandía, Camilo. "Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia", Quinta Conferencia Anual sobre Colombia, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, Paz Pública, 26 y27 de abril de 1999.

³³ En conversaciones que sostuve con oficiales de alto rango de la Armada de Colombia se señala que la Combifron no son mecanismos activos por lo que resulta más eficiente los acuerdos de mutuos amigos entre oficiales de ambos países que se han conocido como alumnos en cursos conjuntos de formación militar en alguno de los dos países o en Estados Unidos.

³⁴ Cárdenas, Op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Blanco y Negro (suplemento de Hoy On line 30 de noviembre de 2002) <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan217/byn.htm>

³⁷ Esta situación llevó a roces diplomáticos entre Ecuador y Colombia tras el atentado contra el dirigente gremial colombiano Jorge Visbal supuestamente con un lanza granadas que tenía marcaje del Ejército ecuatoriano. El Mercurio, Octubre de 2003,

Seguridad y Defensa de Ecuador

desde la provincia de Esmeraldas.

En este contexto, el gobierno de los Estados Unidos va a presionar un cambio de rumbo en las prioridades de seguridad del Ecuador. En vista de la entrada del Plan Colombia, el gobierno de los Estados Unidos allanó el terreno para que el conflicto entre Ecuador y Perú se resolviera rápidamente y liberar así recursos y hombres que se destinasen a la frontera con Colombia. No es gratuito que el diferendo entre Ecuador y Perú se hubiera solucionado el mismo año en que se estrenaba la nueva administración del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y se diera inicio al llamado Plan Colombia auspiciado por el gobierno de los Estados Unidos como estrategia contra el tráfico de drogas y como programa de contención del conflicto colombiano.

En este marco, Ecuador se convirtió inicialmente en un "tapón" que buscaba frenar el posible "derrame" del conflicto colombiano.³⁸ El Congreso de los Estados Unidos llamó a Ecuador "buffer zone" (zona amortiguador) para ilustrar la necesidad de que las manifestaciones del conflicto colombiano no se extendieran a toda la región. Los intereses ecuatorianos se han centrado desde 1998 en la contención de la violencia, evitando cualquier contaminación.³⁹ En este sentido, la Iniciativa Regional Andina ha provisto de recursos importantes a Ecuador para enfrentar los problemas fronterizos. En el 2002 fueron asignados 882 millones de dólares a siete países de la región (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá) como resultado de la reunión de presidentes el 24 de marzo del mismo año en Lima donde se estableció una estrategia común de lucha contra los grupos terroristas.⁴⁰

La estrategia de seguridad del Ecuador de la administración de Lucio Gutiérrez fue más allá de la simple contención y apuntó a involucrarse de manera creciente frente al conflicto colombiano a pesar de que en sus inicios su gobierno fuera visto con aprehensión por su supuesta inclinación de "izquierda" muy cercana a los presidentes Lula de Brasil o Chávez de Venezuela. Esta nueva agenda de seguridad de Ecuador desde 1999 tuvo por objetivo el incremento de la presencia militar en la zona con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. La base de Manta de la Fuerza Aérea ecuatoriana fue construida por los Estados Unidos para que fuera piedra angular de la lucha antinarcóticos. En ella operan militares y aviones de los Estados Unidos tras el acuerdo suscrito entre ambos gobiernos el 12 de noviembre de 1999.⁴¹ En la base de Manta tienen su centro de operaciones seis aviones espías estadounidenses. La base resulta fundamental en el triángulo estratégico concebido por el gobierno de los Estados Unidos junto con las otras aristas, las bases de Aruba-Curacao y Key West en Florida, cuyo radio de acción cubriría buena parte del Caribe, encerrando a Colombia en su interior. Adicionalmente, en la región fronteriza se han concentrado un batallón en Tulcán y dos compañías (Lago Agrio y el Oro) junto con la Escuela de Selva "El coca" de los Estados Unidos.⁴² Para Adrián Bonilla: "El Ecuador particularmente se encuentra inmerso en el problema. La base de Manta involucra directamente al Ecuador en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la base implica de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la complacencia

³⁸ Se habla de "yunque" haciendo alusión a que el "martillo" colombiano debe encontrar apoyo para "golpear" de manera efectiva y no al viento. Ambos conceptos son utilizados por los analistas de la seguridad ecuatoriana. Ver las entrevistas realizadas para este artículo a los profesores de FLACSO-Ecuador: General Oswaldo Jarrín y Alexei Páez.

³⁹ Vargas, Alejo. "El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la Región andina", *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), (Bogotá: CEJA, 2003): 151-174.

⁴⁰ Ahumada, Consuelo. "Las prioridades del nuevo orden mundial y su impacto sobre la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), (Bogotá: CEJA, 2003): 186 y 187.

⁴¹ Salgado, Manuel. "La base de Manta, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina", *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Jairo Estrada Álvarez (comp.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencia Política, Observatorio Político, 2002, pp. 267-308.

⁴² Esquivel, Ricardo. *Colombia indefensa*. Bogotá, Espasa, 2001.

Seguridad y Defensa de Ecuador

ecuatoriana y, por lo tanto, su corresponsabilidad en esta estrategia".⁴³ Según el acuerdo entre los Estados Unidos y el gobierno ecuatoriano, el Comando Sur mantiene un puesto avanzado de operaciones como uno de los puntales de la lucha antinarcóticos en la región.⁴⁴

De igual manera, durante el 2003, el gobierno de los Estados Unidos donó 149 vehículos militares (100 Hunvees todo terreno y 49 camiones). "...un promedio de un carro militar por cada cuatro kilómetros de cordón fronterizo, que tal vez sea lo más parecido a una operación de blindaje"⁴⁵ En el futuro, el gobierno de Ecuador aspira a desplegar un Plan de Defensa Interna con 10.000 uniformados y una unidad helitransportada.

La debilidad de la estrategia de seguridad democrática de la administración Uribe Vélez en la frontera colombo-ecuatoriana

La región fronteriza con Ecuador en los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño siguen siendo vitales para la guerrilla de las FARC que busca no verse debilitada en la zona a pesar de ocho años del Plan Colombia (1998-2006) y cuatro de la estrategia de seguridad democrática del presidente colombiano Álvaro Uribe (2002-2006). Las FARC han concentrado sus esfuerzos en esta región no solo por ser un corredor estratégico básico para el tráfico ilegal que alimenta su actividad (armas y precursores químicos por ejemplo) sino porque militarmente permite tomar la frontera ecuatoriana como centro de refugio y abastecimiento. De hecho las columnas de las FARC mantienen campamentos allí y sus líderes encuentran una forma de evadir la presión del Ejército colombiano pudiendo llegar incluso a las más importantes ciudades ecuatorianas. En Quito por ejemplo fue hallado un hospital clandestino de las FARC donde se atendían guerrilleros heridos en combate en Colombia⁴⁶. De igual manera allí fue capturado "Simón Trinidad" alto mando guerrillero cuando se camuflaba en las calles de la capital ecuatoriana.

Por esta razón durante la administración Uribe Vélez, las FARC han concentrado el grueso de su esfuerzo bélico en mantener su influencia en la zona de frontera con Ecuador. Los ataques a la infraestructura petrolera y eléctrica se intensificaron. En el 2004 los ataques dinamiteros aumentaron en un 24% y una cifra similar se dio durante el 2005.⁴⁷ Igualmente, los frentes 48 y 32 atacaron el puesto de Teteyé en Puerto Asís (Putumayo) dejando 20 soldados muertos. Las FARC han impuesto los llamados paros armados que impiden la libre circulación de personas y víveres con el consiguiente desabastecimiento y aislamiento de las principales poblaciones de este departamento fronterizo. La estrategia envolvente de las FARC ha intentado aislar las ciudades de Puerto Asís y Orito dejándolas sin luz, agua ni suministros. Esta estrategia también contempla otros departamentos del sur de Colombia que aunque no colindan con Ecuador resultan esenciales militarmente para establecer varias avanzadas o asegurar el repliegue hacia la frontera. Por ejemplo en abril del 2005, las FARC atacaron la población indígena de Jambaló en el departamento del Cauca lo que se convirtió en un ejemplo negativo de la ofensiva efectiva del Ejército colombiano y desmitificó ante la opinión pública el supuesto debilitamiento de este grupo guerrillero.⁴⁸

Las ambivalencias de la estrategia de Seguridad ecuatoriana en la Frontera

⁴³ Bonilla, Adrián. "Conflicto en la Región andina : inestabilidad política y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza". *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Bogotá, CESO-UNIANDES, 2003, pp. 235.

⁴⁴ International Crisis Group (ICG) "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", Report 9, septiembre 23 de 2004.

⁴⁵ Sierra, Luz María. "Jaque al Ecuador", *El Tiempo*, Separata Especial "En los confines de Colombia", Domingo 10 de agosto de 2003, pp. 20-25.

⁴⁶ El Tiempo, "Descubren red de atención médica a miembros de las FARC en Ecuador", febrero 24 de 2005. http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1987240.html

⁴⁷ Según un informe de la Fundación Seguridad y Democracia, "Los ataques al Putumayo" <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ocasionales/AtaquesInfraestructuraPetroleraPutumayo.pdf>

⁴⁸ El Tiempo, "Ataque de las FARC convirtió a Jambaló (Cauca) en un pueblo fantasma", abril 22 de 2005.

colombiana ⁴⁹

Involucrarse en el conflicto colombiano puede traer consecuencias negativas para la seguridad ecuatoriana

La agenda de seguridad ecuatoriana de la administración Gutiérrez tomó a contrapié a los militares ecuatorianos. Aunque habían visto crecer el problema de la frontera norte desde 1994 cuando se presentó el primer ataque de las FARC a Fuerzas Armadas y Policía de ese país con el resultado de 11 uniformados asesinados, la disolución del acuerdo tácito con la guerrilla no parecía conveniente. A las primeras les permitía utilizar la frontera como lugar de paso, tráfico ilegal y refugio. A las segundas les aseguraba el mantenimiento de un cierto ambiente de seguridad en una región donde la subversión colombiana goza de algunas simpatías entre los pobladores y el Estado ecuatoriano es asimilado con un rol coercitivo y extractivo. Romper este *modus vivendi* tácito y poner en riesgo la seguridad nacional por la dificultad de funcionar como un “yunque” eficiente ha puesto en entredicho el papel de la Fuerzas Armadas. Atacar la guerrilla va en contra del objetivo nacional ecuatoriano que es sostener una frontera de contención del conflicto colombiano. Resulta más cómodo no atacar una guerrilla que, de volverse más beligerante, podría sabotear la infraestructura de la región y poner en entredicho la tranquilidad reinante en la frontera ecuatoriana.

Un sector de las Fuerzas armadas ecuatorianas no está preparado ni convencido de la alianza entre Washington, Bogotá y Quito para cambiar los parámetros de seguridad en la subregión andina. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentran divididas y quebradas moral y éticamente por la corrupción. Existen divisiones entre el alto mando, mandos medios y oficialidad y tropa. No existe una capacidad de renovación. El 90% del presupuesto en defensa se utiliza en gastos corrientes. La capacidad operativa del Ejército es del 28 % mientras que en la Fuerza Aérea y la Armada es de un 25%.⁵⁰ Por esta razón, servir de punta de lanza en esta nueva estrategia toma en un momento de fragilidad a las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

De hecho, el acuerdo con Estados Unidos va en contravía del Libro Blanco de la defensa del Ecuador que señala explícitamente la no injerencia en el conflicto colombiano con base en la autodeterminación y la soberanía.⁵¹ El alto mando se percibió entonces como rehén de la presidencia de Gutiérrez que obedecía a una lógica juzgada por algunos analistas de sumisa⁵². De hecho, aunque las Fuerzas Armadas ecuatorianas tuvieron un rol tutelar en los momentos de crisis de los gobiernos civiles más recientes, éstas han perdido en parte ese papel privilegiado de ser prácticamente el único actor institucional capaz de garantizar la estabilidad institucional y preservar la seguridad del país, especialmente cuando la protesta social se da con mayor frecuencia y cuestiona el mismo *statu quo*.

No obstante este *modus vivendi* de no confrontación de la policía y el ejército ecuatoriano frente a grupos ilegales colombianos ha mostrado varias tensiones desde finales de la década de los 90 y principios del 2000 cuando estos grupos cometieron actos de violencia en territorio ecuatoriano. En 1999, por ejemplo, paramilitares colombianos asesinaron en Ecuador al diputado de izquierda Jaime Hurtado. A su vez, en el 2001, se presentó un enfrentamiento entre Fuerzas Armadas ecuatorianas y guerrilla colombiana en Puerto El Carmen (Sucumbíos). El mismo año, las FARC atacaron por cuarta vez el oleoducto Transecuatoriano en la vía Lago Agrio-Balao y un grupo armado secuestró a 12 europeos en la provincia de Sucumbíos. Desde entonces, dos campamentos guerrilleros han sido localizados, uno en noviembre del 2002 y otro en abril del 2004.

⁴⁹ Ver el artículo que escribimos con la profesora Rocío Pachón en el libro de Sánchez, Rubén, et.al., *Seguridades en Construcción. El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá, Centro Editorial Rosarista, 2005.

⁵⁰ Entrevista a Alexei Páez

⁵¹ De hecho el Libro Blanco de la Defensa del Ecuador fue un trabajo común de militares y algunos académicos en donde se presenta una noción variada de la seguridad que puede ir desde la seguridad humana hasta la ambiental. No obstante, este documento no tiene una aplicación real en la implementación de una política de seguridad. Entre las generalidades del documento sobresale la alusión puntual al conflicto colombiano.

⁵² Ibid.

Seguridad y Defensa de Ecuador

Ecuador tampoco logra oponerse de manera efectiva a los problemas de seguridad de la región. La precaria infraestructura en vías constituye un peligro para el desplazamiento de las fuerzas de control ecuatorianas y facilita, por el contrario, el tráfico ilícito. El Ejército ecuatoriano debe controlar los Frentes 02, 29 y 48 de las FARC, el Bloque Comuneros del ELN (guerrilla autodenominada Ejército de Liberación Nacional) y el Bloque Sur y Libertadores del Sur de las AUC (paramilitares autodenominados Autodefensas Unidas de Colombia) cuyas acciones se extienden desde la región fronteriza con el Carmelo. Esto ha facilitado el tráfico de pasta básica y clorhidrato de cocaína provenientes del Perú y Bolivia. El gobierno ecuatoriano señalaba para la época que la región del Putumayo, que se disputan guerrilleros y paramilitares, era donde se concentraba la mayor cantidad de cultivos de coca del país.⁵³

Ecuador busca crear un "cordón sanitario" para preservarse del conflicto colombiano

Una de las principales preocupaciones de los últimos gobiernos ecuatorianos ha sido la posibilidad de que la ofensiva de la Administración Uribe Vélez en su política de seguridad democrática contra la guerrilla y los paramilitares lleve a que estos grupos ilegales perseguidos busquen refugio al otro lado de la frontera. Todas las actividades de control por parte de la fuerza pública en la zona fronteriza con Colombia, se coordinan con el Comando de Operaciones Norte. Su función es regular y coordinar las actividades necesarias para hacer respetar la soberanía del Ecuador, especialmente por efectos del Plan Colombia (contra la insurgencia y tráfico de drogas). El gobierno de Lucio Gutiérrez señaló con preocupación la posible infiltración de grupos armados colombianos en su territorio⁵⁴. Paralelamente, el número de colombianos detenidos en Ecuador se incrementó en un 33% en el 2002.⁵⁵

La política de seguridad colombiana en la frontera colombo-ecuatoriana es percibida como un elemento desestabilizador por el gobierno ecuatoriano. Ecuador percibe como una amenaza el accionar de las FARC como consecuencia de los efectos del Plan Colombia y la persecución de la guerrilla en zona de frontera que lleva a este actor armado ilegal a penetrar el territorio ecuatoriano con la consiguiente posibilidad de perder su papel de actor observante.

Según el gobierno ecuatoriano, el Plan Colombia ha profundizado el problema social de la región con desplazamientos transfronterizos. El desplazamiento se debe esencialmente a la intimidación ejercida por los actores en conflicto en Colombia y las fumigaciones de los cultivos ilícitos que han obligado a campesinos colombianos a buscar refugio en Ecuador. Estos han sido seguidos de igual manera por campesinos ecuatorianos que eran "raspachines" de las hojas de coca en Colombia. Entre el 2000 y el 2001, el desplazamiento a los departamentos fronterizos (Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos) fue de 37.000 personas. Entre el 2000 y el 2003, el gobierno ecuatoriano recibió 16.000 solicitudes de asilo. Estas solicitudes aumentaron casi en un 2000% en tres años.⁵⁶

De igual manera, la llegada de desplazados colombianos a Ecuador es percibida por el gobierno ecuatoriano como un problema social grave y un generador de inestabilidad y delincuencia. Esta amenaza a la seguridad ecuatoriana se ve reflejada por una creciente xenofobia en Ecuador en contra de los inmigrantes colombianos a los cuales se les achacan los problemas de inseguridad y desempleo. De hecho, las autoridades de policía ecuatorianas creen firmemente que el problema de seguridad ciudadana se puede solucionar con un control migratorio estricto de colombianos.⁵⁷ En pocas palabras, el tema colombiano es una explicación institucional de todos los problemas de seguridad de Ecuador incluida la seguridad e integridad de las personas en las grandes ciudades.

⁵³ Sierra, Op, cit., pp. 20-25.

⁵⁴ Nuevamente recordemos el caso del comandante de las FARC, alias Simón Trinidad, quien fue aprehendido en las calles de Quito.

⁵⁵ Moreno, Álvaro. "El desplazamiento forzado de Colombianos en el contexto de la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá, CEJA, 2003, pp. 195-207.

⁵⁶ Ahumada, Consuelo, et. al., *El desplazamiento forzado de Colombia hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá, CEJA, 2004, pp. 60-61.

⁵⁷ Ver Conclusiones del I Seminario de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana, Quito, Cuenca, Guayaquil, FLACSO Ecuador y Fundación Esquel, Marzo 6, 7, y 8, 2004.

Seguridad y Defensa de Ecuador

Por estas razón el puente internacional de Rumichca ha sido cerrado en varias ocasiones, especialmente en horas de la noche y, a partir de mayo del 2004, se le exige a los colombianos, que quieren pasar la frontera, el "pasado de antecedentes judiciales" expedido por las autoridades colombianas. No obstante, paradójicamente existen detectados casi 30 puntos de pasaje clandestino en solo la provincia de Carchi lo que hace inoperante esta panoplia de medidas formales.⁵⁸

Igualmente el gobierno de Lucio Gutiérrez expresó en los tres encuentros presidenciales con el mandatario colombiano Álvaro Uribe, su preocupación por los efectos nocivos que puede tener la aspersión de glifosato para erradicar las plantas de coca, sobre los cultivos legales y la salud de los habitantes de la región especialmente, entre las comunidades indígenas. Las fumigaciones aéreas, dentro del marco del Plan Colombia, se iniciaron en el Putumayo durante el 2000. Hasta el 28 de enero del 2001 se habían fumigado alrededor de 29.000 hectáreas; durante el 2001 (94.000 has, según la embajada de EEUU en Colombia). La fumigación aproximada en el 2003 fue de aproximadamente 200.000 hectáreas, lo que generó efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud humana según la administración Gutiérrez.

Las poblaciones afectadas según el gobierno ecuatoriano viven en la riberas del río San Miguel; (sectores Aguas Blancas, La Pedregosa, Nueva Granada y Los Cristales, en Colombia; Chone 2 y Puerto Nuevo, en Ecuador). Organizaciones ecuatorianas han señalado que los daños en los cultivos legales han afectado a la población de esta región. Estas poblaciones, no están recibiendo apoyo en salud, ni indemnizaciones para poder recuperar las pérdidas ocasionadas.⁵⁹ Por esta razón, el gobierno ecuatoriano solicitó detener las fumigaciones o mantener una franja de seguridad de 8 a 10 km. desde la línea de frontera.

Las reivindicaciones ecuatorianas sobre estas fumigaciones se han convertido en un mensaje diplomático al gobierno colombiano como símbolo de la determinación de no verse involucrado o tocado por cualquier aspecto del conflicto colombiano. La política de seguridad de Ecuador más reciente busca convertir la frontera en una región "aséptica". Por lo pronto no ha resultado claro cómo estas fumigaciones hayan podido llegar a territorio ecuatoriano cuando las aspersiones se hacen en porciones delimitadas y con permisos especiales. Aunque existen denuncias de ciertas ONGs, no hay estudios concienzudos que hayan demostrado que los fungicidas hayan cubierto una franja extensa de la frontera ecuatoriana esparcida simplemente por el viento.

A pesar de estas aprehensiones frente a la aplicación de las Estrategia de Seguridad Democrática en Colombia, la administración de Lucio Gutiérrez tuvo un alinderamiento decidido con el gobierno de los Estados Unidos. En primer lugar, el presidente Gutiérrez continuó y profundizó el ajuste fiscal y las políticas de liberalización, al tiempo que propuso la militarización creciente de la frontera con Colombia para luchar con el tráfico de drogas y el terrorismo. Estas posiciones en parte le valieron la ruptura política con el movimiento indígena Pachakutik que lo había apoyado durante la campaña electoral y que hacía parte de su gabinete.

Toda la nueva estrategia de seguridad ecuatoriana de Gutiérrez buscó igualmente salvaguardar los recursos petroleros que son también los intereses de los Estados Unidos ya que la Occidental Petroleum Company es la empresa principal del oleoducto de Crudos Pesados que va desde Sucumbíos hasta Esmeraldas, región sensible en este conflicto. En ente contexto, el presidente Lucio Gutiérrez entrevistó con los representantes de las multinacionales petroleras.⁶⁰ En pocas palabras, la administración Gutiérrez denunció los efectos negativos del Plan Colombia sobre su territorio, pero, al mismo tiempo, el Ecuador fue, durante dicha administración, piedra angular de contención del conflicto colombiano y, en alguna medida, hizo parte de esta estrategia regional.

⁵⁸ Vargas, Op. cit., p. 160.

⁵⁹ Ver <http://www.viaalternativa.com.co> acceso 2 de abril del 2004.y el Informe Misión de Verificación "Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia" - EcoPortal.net <http://www.ecoportal.net>

⁶⁰ Ahumada, *El desplazamiento forzado*, Op. cit., pp. 48-55.

Una nueva estrategia insostenible

El nuevo gobierno de Alfredo Palacio ha buscado un mayor distanciamiento con su predecesor transformando nuevamente la agenda de seguridad y defensa del Ecuador y alejándose de la estrategia de Washington. En primer lugar nombró como ministro de defensa al General (r) Oswaldo Jarrín, militar académico, gran conocedor de la zona de frontera con Colombia por haber sido comandante por varios años de la IV División de Ejército “Amazonas”. El nuevo Ministro de Defensa ha señalado con reiteración que su país no se involucrará en el conflicto colombiano. Por ello no participará, por ejemplo, en acciones militares conjuntas con el Ejército colombiano. En palabras del Ministro Jarrín “todas las posibilidades cooperativas están vedadas”⁶¹. En segundo lugar, el gobierno ecuatoriano sigue señalando a Colombia como fuente principal de las amenazas a su seguridad nacional especialmente por la incursión de todo tipo de criminales en su territorio y la aspersión de fungicidas en la frontera que afectan la salud y cultivos de su población.

Esta nueva posición ha planteado algunos roces entre ambos gobiernos. Primero, el gobierno ecuatoriano afirmó que las FARC no eran terroristas aduciendo que no podía entrometerse en el conflicto de otro país ante lo cual el gobierno colombiano señaló que la posición ecuatoriana debía ser más clara y decidida para bloquear a este grupo. Segundo, hizo un enérgico llamado para que el gobierno colombiano detuviera la fumigación. En este aspecto el gobierno de Alfredo Palacio se apuntó un triunfo diplomático al obtener que el gobierno colombiano cesara la aspersión de fungicidas en región de frontera a partir del 1 de enero de 2006. Tercero, el nuevo gobierno volvió a pensar en la necesidad de solicitar visa de ingreso a su país como respuesta a la denuncia del gobierno colombiano sobre la supuesta utilización de territorio ecuatoriano por parte de la guerrilla para perpetrar el ataque a la base militar de Teteyé. Por último, las incursiones de aviones y helicópteros de la Fuerza Aérea colombiana en persecución de columnas guerrilleras en territorio ecuatoriano, han generado otros enfrentamientos diplomáticos en donde Ecuador ve su soberanía vulnerada y Colombia denuncia su poco compromiso por combatir grupos terroristas.⁶² Ecuador entonces busca preservar su seguridad sin verse involucrado en conflictos que no considera suyos y plantea pactos de conveniencia que le permitan mantener una frontera segura.

No obstante, la nueva posición del gobierno ecuatoriano resulta difícil de sostener en el corto y mediano plazo. En primer lugar, su agenda de seguridad está anclada en una visión de conflicto convencional que lo lleva a señalar al gobierno colombiano como fuente principal de sus amenazas (fumigaciones, refugiados, Plan Colombia, incursiones aéreas, entre otros) sin observar los peligros que acarrea que su territorio sea utilizado estratégicamente por grupos ilegales colombianos como base para sus acciones contra el Estado colombiano. Por ello sus solicitudes y demandas se dirigen formalmente hacia el gobierno de Colombia que, a sus ojos, es poco diligente en combatir estos peligros. Paradójicamente, los grupos ilegales colombianos operan en territorio ecuatoriano donde podrían ser combatidos.

En segundo lugar, la posición de neutralidad aparente frente al conflicto colombiano lleva a Ecuador a caer en varias contradicciones cuando denuncia las incursiones aéreas de las Fuerzas Armadas colombianas pero no hace igual cosa frente a la presencia de grupos guerrilleros en su territorio, en parte porque no es diligente en su persecución o, en parte, porque no tiene la capacidad militar real de enfrentar a la guerrilla colombiana en su territorio.

⁶¹ Página del Ministerio de Defensa del Ecuador, <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/mostrarcontenido.php?id=185&contenidoid=1385>

⁶² Se han registrado tres incursiones de las Fuerzas Armadas colombianas en territorio ecuatoriano desde Noviembre de 2005 en Matajes (Provincia de San Lorenzo), Frailejón (Provincia de Carchi) y Bermeja (Provincia de Sucumbios). Los Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador habían pronunciado en una declaración conjunta del 12 de enero de 2006 que “Las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe”.

Ver noticiero CMI, lunes 30 de enero de 2006.

<http://www.cmi.com.co/Contenido/videos.asp?Video=lunes30.wmv#V>

Consultar El Tiempo, miércoles 1 de febrero de 2006 http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/HISTORICO_IMPRESO/judi_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-2721510.html

Seguridad y Defensa de Ecuador

Igualmente, denuncia los efectos de las fumigaciones y la llegada de refugiados no siempre deseados, pero al mismo tiempo es inoperante para frenar el tráfico de toda clase que proviene de su territorio y que alimenta el conflicto en Colombia. Ante la presencia ilegal de guerrilleros en sus principales ciudades, el gobierno ecuatoriano reacciona con un anuncio formal de solicitud de visas para los colombianos.

En tercer lugar, la estrategia de Washington tiene como puntal a Ecuador y, por ello, el gobierno de los Estados Unidos seguirá influyendo significativamente en que la política de contención se mantenga. Aunque el gobierno ecuatoriano ha anunciado que retomará por completo la dirección de la base de Manta en el 2009 cuando se dé por terminado el acuerdo con Estados Unidos, éste último seguramente presionará para que Ecuador no pierda su papel de "yunque" eficiente. La dependencia económica y política de Ecuador hacia Estados Unidos especialmente desde la dolarización hace más vulnerable su posición en términos de defensa.

Si el gobierno ecuatoriano decide mantener el *modus vivendi* con la guerrilla colombiana para mantener una frontera segura para preservarse de posibles sabotajes y ataques de estos grupos subversivos; su estrategia de seguridad puede resultar contradictoria al permitir la presencia de actores ilegales armados en su mismo territorio. Paralelamente, el Gobierno colombiano percibe que sus amenazas son producto cada vez más de la inacción del gobierno ecuatoriano frente a estos grupos y el Congreso de los Estados Unidos le endilga a Ecuador su ineficacia y permisividad. Si el Gobierno ecuatoriano se involucra de manera determinante en el conflicto colombiano combatiendo los grupos guerrilleros, puede convertirse en objetivo de la guerrilla y ver vulnerada la supuesta tranquilidad en una región esencial en recursos naturales.

Comentarios Finales

La concepción de seguridad y defensa del Ecuador ha dado un viraje desde los años 90, al concentrar su atención en las amenazas que representa el desarrollo del conflicto interno colombiano. No obstante, varias visiones encontradas han impedido implementar cabalmente una agenda de seguridad. En primer lugar, se ha mantenido por años una frontera "segura" en lo que se ha llamado la "estrategia de profilaxis" que consiste en mantener libre el territorio ecuatoriano de los efectos perversos del conflicto colombiano, incluso aceptando la presencia de los grupos irregulares armados colombianos en el lado ecuatoriano. Una segunda ambivalencia se da por la denuncia que hace el gobierno ecuatoriano sobre los efectos nocivos indirectos que tiene la aplicación del Plan Colombia sobre su territorio, pero al mismo tiempo busca beneficiarse de la Iniciativa Regional Andina en la lucha contra el tráfico de drogas siendo pieza clave de la estrategia de Washington en esta lucha donde participan los grupos irregulares. Por último, mientras el gobierno de Ecuador ha enfocado todas sus energías en términos de seguridad y defensa en su frontera norte, probablemente los problemas internos de ingobernabilidad y la falta de estabilidad política son las amenazas más importantes que ponen en entredicho su estabilidad institucional y su seguridad. El Estado ecuatoriano parece haber centrado tradicionalmente su agenda de seguridad en amenazas externas, mientras que la gran inestabilidad interna, política y económica, es quizás la fuente más importante de inseguridad lo que ha impedido además establecer una política en materia de defensa coherente y duradera.

Bibliografía

Libros, capítulos y artículos

- Ahumada, Consuelo, et. al., *El desplazamiento forzado de Colombia hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA, 2004.
- Ahumada, Consuelo. "Las prioridades del nuevo orden mundial y su impacto sobre la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Alaya, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editorial Nacional, 1993.

Seguridad y Defensa de Ecuador

- Bonilla, Adrián. "Conflicto en la Región andina: inestabilidad política y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza". *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Bogotá: CESO-UNIANDES, 2003.
- Bustamante, Fernando. "La Agenda de Seguridad del Ecuador en los 90", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 11, n. 4, octubre-diciembre 1996.
- Cárdenas, Alejandra. "La política económica de Lucio Gutiérrez y el neopopulismo". *La región andina. Entre los nuevos populismos y la movilización social*. Consuelo Ahumada y Telma Angarita (Eds.). Bogotá: CEJA, 2003.
- Carrell, Rachel. "Why Ecuador Won't Reform: the Political Economy of IMF Reforms 2000-2005", Conferencia Universidad de Oxford, 2 de diciembre de 2005
- Carrión, Francisco. *Política Exterior del Ecuador*. Quito, Editorial Universitaria, 1986
- Etienne, Teodoro. *Fuerzas Armadas de América Latina. Nuevo rol, problemática de la droga*. Bogotá: Nova et Vetera, 1997.
- Esquivel, Ricardo. *Colombia indefensa*. Bogotá: Espasa, 2001.
- Gerlach, Allen. *Indians, Oil and Politics. A Recent History of Ecuador*. Wilmington, Scholarly Resources, 2003.
- Gutiérrez, Francisco. "Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador", en *Análisis Político*, n. 50, enero-abril 2004, pp. 72-85.
- Herz, Mónica y Joao Pontes. *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002.
- Isaacs, Anita. *Military Rule and Transition in Ecuador 1972-1992*. Londres, McMillan-St. Anthony's College, 1993, pp. 1 y 2.
- Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- Moreno, Álvaro. "El desplazamiento forzado de Colombianos en el contexto de la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Rouquié, Alain et. al., "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". *Historia de América Latina* (Tomo 12). Leslie Bethell (ed.). Barcelona: Cambridge University Press, 1994.
- Vargas, Alejo. "El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la Región andina", *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Salgado, Manuel. "La base de Manta, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina", *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Jairo Estrada Álvarez (comp.), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencia Política, Observatorio Político, 2002.
- Sánchez, Rubén, et. al., *Seguridades en Construcción. El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá, Centro Editorial Rosarista, 2005.
- Sierra, Luz María. "Jaque al Ecuador", *El Tiempo*, Separata Especial "En los confines de Colombia", Domingo 10 de agosto de 2003.
- War Department, *Instructions for American Servicemen in Britain*, Washington, 1942.

Seguridad y Defensa de Ecuador

Páginas electrónicas

- <http://www.viaalterna.com.co> acceso 2 de abril del 2004.y el Informe Misión de Verificación "Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia" - EcoPortal.net <http://www.ecoport.net>
- Presupuesto en defensa <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>
- Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo, <http://www.cidob.org/castellano/index.cfm>
- Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo. Consultar <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm> acceso 20 de enero de 2006
- FARC, "Resistencia- Edición Internacional", n. 32, Mayo de 2004. http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current§ion=1&article=contenido22&article_id=21
- El Tiempo, "Descubren red de atención médica a miembros de las Farc en Ecuador", febrero 24 de 2005. http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB- NOTA_INTERIOR-1987240.html
- Consultar El Tiempo, miércoles 1 de febrero de 2006 http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/HISTORICO_IMPRESO/judi_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-2721510.html
- Noticiero CMI, 31 de enero de 2006 <http://www.cmi.com.co/Contenido/videos.asp?Video=lunes30.wmv#V>
- Ministerio de Defensa de Ecuador <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/mostrarcontenido.php?id=185&contenido=1385>

Entrevistas y Conferencias

- Alexei Páez, profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, realizada el 26 de marzo del 2004 en Cuenca, Ecuador.
- Echandía, Camilo. "Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia", Quinta Conferencia Anual sobre Colombia, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, Paz Pública, 26 y27 de abril de 1999.
- Oswaldo Jarrín, en la época profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, realizada el 25 de marzo del 2004 en Cuenca, Ecuador.
- Ruiz, Juan Carlos. "Reinventing security in Colombia: failed reforms and unfinished modernization of the Colombian Police Force" **International Seminar Networking of networks: sharing knowledge**. Santiago, Chile, October 27-30 2003
- Olga Illera "The international cooperation in the modernization of Colombian Police Force" Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE- Santiago, Chile Track 8 Panel "Modernization and transformation of security in Colombia: New Public Management, international cooperation and citizen participation in the Colombian Police Force"

Seguridad y Defensa de Ecuador

Documentos

- Libro Blanco de la Defensa (Gobierno del Ecuador. Ministerio de Defensa <http://www.fuerzasarmadasecuador.org>)
- International Crisis Group (ICG) "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", Report 9, septiembre 23 de 2004.