

## Las formas de una guerra

# amorfa:

drogas,  
democracia  
y derechos humanos  
en Ecuador<sup>1</sup>

Fredy Rivera Vélez<sup>2</sup>

El combate al narcotráfico y el incremento de los problemas de seguridad nacional asociados al manejo de la frontera norte del Ecuador se han constituido en uno de los principales dolores de cabeza con los que han tenido que bregar autoridades y sociedad en estos últimos años. Sumemos a esta situación el involucramiento indirecto del país en el Plan Colombia y las características de la fluctuante relación bilateral con Estado Unidos y obtendremos un panorama bastante denso y de resultados impredecibles para la población ecuatoriana.

Si inicialmente el problema del narcotráfico estaba referido sólo a las acciones policiales y judiciales enmarcadas en la Iniciativa Andina, hoy este asunto ha cobrado una mayor significación por la complejidad de su tratamiento y por la cantidad de instituciones y percepciones que se tienen sobre su presencia. En efecto, a raíz de la participación de Ecuador en el Plan Colombia, la política exterior de nuestro país ha tenido que asumir (de forma *reactiva*) una serie de retos y contingen-

cias planteadas por los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos en la región.

Para el caso ecuatoriano, el tratamiento del problema del narcotráfico está relacionado con varios factores:

- la presencia de redes de comercio clandestino de precursores químicos, armas, municiones y explosivos destinados a los distintos actores armados en Colombia;
- las actividades de lavado de dinero que no han podido ser cuantificadas con certeza, especialmente al tener una economía dolarizada y un sistema financiero con poco control estatal (marcado por actos de corrupción, informalidad e impunidad);
- las modificaciones y vacíos interpretativos en el sistema de administración de justicia respecto al narcotráfico, lo que ha promovido tensiones y distorsiones en el campo legislativo;
- el fortalecimiento de algunas agencias policiales como el GIR, el GEMA y sus capacidades de interdicción en distintas áreas de la sociedad, notándose una tendencia a la militarización de estos organismos policiales;
- la intervención de las FFAA en este problema en los últimos años, aspecto que hace poco era asumido como colateral, y que hoy se extiende hacia aspectos que sobrepasan el asunto del narcotráfico (las consecuencias para Ecuador de la violencia en Colombia, la acción de grupos guerrilleros, delincuenciales y paramilitares en territorio nacional);

Rivera, Fredy, 2004, "Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador", en ICONOS No.20, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 14-24.

1 Partes de este trabajo fueron presentados en el Seminario "Investigación y educación en estudios de defensa y seguridad", REDES, Santiago de Chile, octubre 2003.

2 Profesor-investigador de Flacso Ecuador. Editor de la Revista *Ecuador Debate* del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

- los retos a la plena exigibilidad e implementación del sistema de DDHH en las regiones fronterizas que están afectadas por el Plan Colombia;
- la participación indirecta del Ecuador en el Plan Colombia y las acciones políticas desatadas a raíz del convenio para la utilización de la base aérea de Manta -FOL en la interpretación estadounidense<sup>3</sup>- por parte de su personal militar y de inteligencia;
- la escasa rendición de cuentas y transparencia de gestión con la que operan varias instituciones ecuatorianas relacionadas con narcotráfico y seguridad, asunto que vulnera las reglas de gestión democrática y afecta a los distintos sectores sociales;
- los resultados infructuosos para frenar la corrupción en diferentes estamentos estatales y privados que de alguna manera se relacionan con el narcotráfico, especialmente el sector judicial y el desempeño de las fuerzas del orden.

En estos campos conflictivos se están procesando actualmente las dimensiones e interpretaciones sobre la seguridad, el manejo de los derechos humanos y la manera cómo se gestiona los valores democráticos y las instituciones en Ecuador.

### **Ecuador como punto de atención: discursos y planes**

La “guerra contra las drogas” aparece en un contexto de relaciones internacionales asimétricas entre los Estados Unidos y América Latina. Para el caso de Ecuador, esto significó que sus políticas antinarcóticos tomen

3 Según Isaacson (2002), FOL (Forward Operating Location) es una base o aeropuerto que hace parte de un acuerdo por el cual se permite su uso a los aviones estadounidenses que se encuentran en misiones de detección y monitoreo antinarcóticos. Estas instalaciones son operadas por los países receptores, en este caso Ecuador, y albergan a miembros de las fuerzas militares de Estados Unidos, la DEA, guardacostas y personal de aduanas para apoyar y coordinar las comunicaciones e inteligencia de estos vuelos.

forma y adquieran sentido en el marco de la interpretación norteamericana del problema de la droga.

Ya en 1982 el ex presidente Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas para dar una respuesta a la creciente epidemia de adicción en su país y para cumplir con un objetivo de “seguridad nacional” que venía siendo discutido años atrás (Bagley 1991). De hecho, el proceso de incubación de la estrategia de Estados Unidos para luchar contra las drogas demoró más o menos 16 años en adquirir el perfil que muestra actualmente. En 1989 el ex presidente Bush -padre- lanza la “Iniciativa Andina” que, en principio, estaba compuesta de un plan de cinco años y un monto de US\$ 200 millones para dismantlar las organizaciones narcotraficantes, aislar las principales regiones donde se cultivaba coca, destruir los laboratorios de procesamiento de drogas y bloquear la entrega de insumos químicos para su producción a través de asistencia tecnológica y ayuda económica a Bolivia, Perú y Colombia (Youngers 1998). No obstante, la “Iniciativa Andina” no se agota en su manifestación inicial porque hasta ahora sigue siendo el referente más importante de las políticas antinarcóticos norteamericanas frente a la región. Adicionalmente a su vigencia, el mismo año de su lanzamiento se promulga



Gonzalo Vargas

el Acta de Autorización de Defensa Nacional -NDAA- en donde se designa al Departamento de Defensa como la “agencia principal” encargada de la detección y monitoreo de cargamentos de drogas ilícitas hacia Estados Unidos, configurando así el comienzo de la militarización de la guerra antinarcóticos.

*A raíz de su participación en el Plan Colombia, Ecuador ha tenido que asumir una serie de retos y contingencias planteadas por los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos en la región: es una acción reactiva con resultados no deseados para la democracia, la sociedad y sus instituciones.*



Esta visión del fenómeno del narcotráfico condujo inevitablemente a gestar una política exterior unilateral por parte de Estados Unidos que privilegia la interdicción con acciones destinadas a combatir la oferta de los países productores, desconociendo de esta manera el carácter interdependiente, multicausal y plural del narcotráfico<sup>4</sup>. Este tipo de racionalidad política maneja el tema del narcotráfico dentro de una agenda de política exterior

más amplia, como se puede observar en el tratamiento que se ha hecho del asunto en el marco de las Cumbres Presidenciales desde Miami hasta Québec; en ellas, Washington ha propuesto reiterativamente tres ejes fundamentales en torno a los cuales giran sus políticas hacia el subcontinente: democracia, liberalización e integración, donde el narcotráfico está cobijado bajo el término democracia (Bonilla 2000).

Bajo esas condiciones y escenarios, que incluyen procesos de “certificación”, tratamien-

tos unilaterales del sistema de preferencias arancelarias y potenciales sanciones económicas de los Estados Unidos, el gobierno ecuatoriano ha manejado su agenda en términos esencialmente reactivos respecto a los intereses estadounidenses. Es por eso que una vez resuelto el problema fronterizo con el Perú, la agenda exterior ecuatoriana ha acogido los aspectos del narcotráfico y democracia como condicionamientos antes que como intereses prioritarios. Este factor ocasionó que Ecuador someta su relación comercial a una contraprestación directa y física para las estrategias norteamericanas de combate al narcotráfico y al terrorismo (Barreiro 2002). En esos contextos, la ejecución del Plan Colombia desde 1998 ha prefigurado nuevos escenarios de política internacional para el país al punto de que cada vez más se encuentre articulado al eje político conformado por Washington y Bogotá.

### **Dimensiones económicas y políticas del narcotráfico**

Ecuador no es un país con cultivos de hoja de coca. Tampoco es productor de cocaína u otras drogas ilegales para la exportación. Entre otras razones, no se cultiva coca porque los sembríos para uso ritual y tradicional fueron erradicados en el siglo XVI durante la Real Audiencia de Quito por cuestiones estructurales de la economía colonial. En cambio, la coca se institucionalizó en el mercado de Perú y Bolivia debido a las necesidades de reproducción de la mano de obra indígena en la minería (Bonilla 1991, 1993). En este sentido, en Ecuador no existen sectores sociales que posean una tradición cultural cocalera y un conocimiento agronómico ancestral para desarrollar una producción sostenida de la hoja (Rivera 1991). Adicionalmente, el proceso de colonización de la Amazonía ecuatoriana corrió paralelo a la extracción petrolera en los años setenta, lo que significó que las tierras óptimas para el cultivo de hoja de coca se poblaron en condiciones de reproducción material determinadas por esta industria

<sup>4</sup> Para un análisis de las políticas estadounidenses y las relaciones entre Washington y América Latina en los ochenta ver Insulza (1991), Vargas (1990).

---

(considerada como recurso estratégico del Estado y protegida por lógicas de seguridad militar). Por otro lado, el conflicto territorial de Ecuador con Perú hizo que la Amazonía cuente con alta presencia militar, impidiendo que estas zonas brinden las condiciones de clandestinidad que la producción de coca requiere. La sumatoria de estos factores ha impedido que se produzca hasta la actualidad el “efecto globo” derivado de la erradicación de cultivos en Perú, Colombia y Bolivia y de su consiguiente extensión de cultivos hacia Ecuador.

Tomando en consideración esos elementos y a pesar de que el país no tiene relevancia como productor en el fenómeno del narcotráfico, Ecuador sí constituye un punto de conexión e importancia relativa para el tráfico de cocaína hacia mercados internacionales a través de la carretera panamericana y los puertos marítimos de Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar. Los aeropuertos internacionales son utilizados en menor grado por traficantes de pequeña escala debido al incremento de controles existentes.

El norte del territorio ecuatoriano también es utilizado para el comercio clandestino y el abastecimiento de precursores químicos destinados a la industria del narcotráfico (localizada en el sur de Colombia). La actividad ilícita se la realiza principalmente por tres zonas críticas: a) la frontera norte amazónica que tiene numerosos pasos no controlados, b) Carchi que tiene varios puntos de abastecimiento clandestino y c) la zona meridional de la Provincia de Esmeraldas que posee distintos vínculos fluviales y marítimos con el sur occidente colombiano.

En lo referente al lavado de dinero, la dolarización decretada en 2000 configuró un nuevo escenario de relaciones económicas, comerciales y financieras para el Ecuador tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Esta decisión gubernamental fue unilateralmente aplicada en un contexto de crisis económica, social, financiera y política; y fue polémica debido a las tensiones sociales que existían en el momento, a los desequilibrios

económicos y sociales provocados por la aguda crisis bancaria asociados a la ausencia efectiva de control sobre el sistema financiero nacional y a las presiones de los grupos de poder económicos y políticos (Falconí y Jácome 2002).

En esos contextos se podría pensar que escenarios económicos basados en la dolarización hubiesen sido propicios para el incremento de las actividades de lavado de dinero, pero hasta la actualidad no existen trabajos especializados sobre el tema y más bien el asunto ha sido tratado en artículos periodísticos que no han arribado a investigaciones con resultados concretos<sup>5</sup>. Además, existe en el país una legislación bancaria que se basa en la confidencialidad de la información y el sigilo, lo que limita la capacidad de investigación sobre los movimientos financieros porque la exploración de cuentas bancarias debe efectuarse recurriendo a instancias judiciales extremadamente complicadas que han dado pocas muestras de efectividad y tener poca credibilidad por la presencia de actos de corrupción. Sin embargo, parecen existir “circuitos informales” de lavado de dólares que no utilizan las institucionales financieras formales, lo cual complica mucho más el análisis objetivo del problema.

También se debe considerar la contradicción existente, aunque no reconocida oficialmente, entre la necesidad de obtener dólares para alimentar la circulación de la masa monetaria del sistema financiero nacional<sup>6</sup> y las regulaciones poco cumplidas en materia de control de divisas en las cuentas bancarias de personas e instituciones. De hecho, en el “Informe de Evaluación del sistema de Ecuador contra el blanqueo” elaborado por el Grupo de Acción Financiera de América del Sur -

---

5 Ver *El Comercio*, 18 de septiembre de 2002, sección A-8: “5000 cuentas son sospechosas de lavado de dinero en el país”.

6 Con la dolarización se pierde la autonomía de impresión de moneda, dependiendo así del flujo de dólares provenientes del comercio, exportación petrolera y préstamos internacionales que alimentan al sistema financiero y economía general.

GAFISUD- se sostiene que el país presenta limitaciones jurídicas, falta de capacitación del personal que controla el lavado de dinero y falta de control del dinero físico que entra en territorio ecuatoriano; asimismo, el informe destaca que existe una pugna entre el CONSEP y la Superintendencia de Bancos por la vigilancia de esas actividades<sup>7</sup>.

Por otro lado, desde que se pusieron en marcha las tareas de fumigación previstas en el Plan Colombia en el departamento de Putumayo y se intensificó el conflicto colombiano por esta misma causa, un fenómeno nuevo apareció en la frontera norte ecuatoriana. Este problema se relaciona con el “desempleo” ocasionado por la desestructuración de sistemas de movilidad laboral y comercial fronteriza que incluían ciclos de migraciones al lado colombiano para trabajar en plantaciones de coca y en pequeños laboratorios clandestinos.

Esta vinculación de colonos y campesinos ecuatorianos al circuito industrial del narcotráfico es conocida por la mayoría de habitantes del nororiente de la Amazonía. Dicho fenómeno se debe principalmente a que muchos colonos y campesinos ven que el trabajo en sus fincas no resulta rentable y la zona carece de redes de comercialización para sus productos, así como del apoyo técnico y crédito por parte del Estado. Adicionalmente, la presencia del Estado ecuatoriano en las zonas de frontera es débil en términos institucionales.

### **Frontera norte, Base de Manta y tensiones sociales**

Ligada al Plan Colombia, la utilización de la Base aérea de Manta es una arista que marca significativamente la participación del Ecuador en la lucha antinarcóticos. Esto se hace patente cuantitativamente en el incremento de la asistencia que Estados Unidos ha canalizado hacia el país en los últimos años. Los datos indican que los recursos asignados por el INL a Ecuador en el 2000 suman un total de US\$ 12 millones, US\$ 22 millones en 2001, US\$ 25 millones en 2002 y US\$ 37 millones en año 2003.<sup>8</sup>

En términos generales, estas cifras son un indicador, por lo menos desde la visión y el bolsillo de Washington, de un mayor involucramiento cooperativo del Ecuador en la “guerra contra las drogas”. En este sentido, si bien no hay tropas estadounidenses con autorización para acciones armadas y combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico que la Base de Manta presta a las agencias antinarcóticos, asigna al Ecuador una responsabilidad sobre las tareas desplegadas desde este centro de operaciones.



Gonzalo Vargas

7 Ver *El Comercio*, 14 de julio de 2003, sección A: “Nuevo revés para el Ecuador en el control del lavado de activos”.

8 Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, FY 2003 Budget Justification.

**Cuadro 1: Solicitudes de refugio**

Año	Solicitudes	Aceptadas	Negadas	Abandono	Archivo	Reasentados	Repatriados
2000	475	390	60				36
2001	3017	1406	394	999			87
2002	6766	1578	1199	1586		4	7
2003	11463	3270	4392	3606		94	4
2004	1085*	293	785	38	1810	0	0
2000-2004	22806	6937	6830	6229	1810	98	134
%		30,4	29,9	27,3	7,9	0,4	0,6

Fuente: Ministerio de RREE, 2004.  
\* Hasta marzo 2004

Los temores suscitados por la ejecución del Plan Colombia y el Acuerdo de la Base de Manta hicieron que muchas organizaciones de la sociedad civil se pronuncien en contra de la participación activa del Ecuador en operaciones militares; sin embargo, nunca se cuestionó si realmente la droga es un problema real para el Estado y la sociedad ecuatoriana, por el contrario, se asume espontáneamente como una amenaza a la seguridad y a la moral colectivas. En consecuencia, las posiciones “críticas” se inscriben en discursos que cuestionan los procedimientos utilizados para combatir el narcotráfico o en retóricas paternalistas que justifica la participación de la gente “pobre” en el proceso de producción de la droga por las condiciones de relegación económica y social de las zonas fronterizas.

En este sentido, los cuerpos sociales, las organizaciones de derechos humanos y movimientos ecologistas se oponen a cualquier tipo de involucramiento del Ecuador en acciones derivadas del Plan Colombia por los efectos negativos que esto produciría en el país. Las intervenciones de estos actores se orientan, dependiendo de la naturaleza de la organización, hacia tres temas específicos. El primero se refiere a las repercusiones que el Plan Colombia genera en términos de seguridad ciudadana; el segundo se enmarca en acciones destinadas a denunciar violaciones de derechos humanos por parte de agencias policiales y militares ecuatorianas, y el tercero se concentra en los efectos nocivos que las fumigaciones en el Putumayo producen en el ecosistema fronterizo del Ecuador.

### **El problema del refugio**

El desplazamiento y refugio de población colombiana que escapa de la violencia política y social es un indicador muy sugerente y decidor de la intensidad que esta tomando el conflicto en ese país, el cual dejó de ser una cuestión privativa de Colombia para constituirse en un problema regional complejo.

En los últimos años, mucho se ha especulado sobre las cifras de personas refugiadas en territorio ecuatoriano. Al margen de la desproporción en los números y el desconocimiento de las posibilidades estructurales del país para recibir inmigrantes, es sintomático y preocupante que una ponderación alegre pueda servir para diseñar planes de contingencia, proyectos de intervención y hasta políticas públicas en nuestro territorio.

La vinculación producida entre el conflicto colombiano y la presencia de refugiados en Ecuador es contundente. Según análisis de los datos del Censo efectuado en 2001, los picos estadísticos más altos de ingreso de colombianos al país se registran a partir de 1999, año en que se inicia la ejecución del Plan Colombia, pues de las 51.556 personas declaradas, 10.052 lo hicieron en el período 1998-2001<sup>9</sup>. De igual forma, al revisar las estadísticas proporcionadas por la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, (Ver cuadro 1) las solicitudes de refugio se encuen-

9 Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos -INEC-, VI Censo de población y V de Vivienda, 2001.

tran asociadas a la misma dinámica y temporalidad de los recientes procesos armados y políticos colombianos: ejecución del Plan Colombia y finalización de las conversaciones de paz en febrero del 2002.

Tal incremento de solicitudes de refugio no puede ser disociado de problemas conexos a la presencia de población colombiana. En Ecuador, la tradicional convivencia fronteriza con personas de origen colombiano no se había constituido en factor de tensión y conflicto, pero recientemente es frecuente observar percepciones ancladas en la xenofobia, el racismo y la exclusión. De hecho, recientes investigaciones (Flacso 2003) demuestran que la actual ola de inmigrantes colombianos está asociada a figuras discriminadoras:

“las mujeres colombianas se dedican a la prostitución...ellos (los colombianos) nos quitan las fuentes de trabajo... la presencia colombiana sólo trae violencia y delincuencia... deberían ponerlos en un campo de vigilancia... se deben cerrar las fronteras y pedirles visa de ingreso..., etc.”

Este tipo de percepciones y criterios rebasan a las personas comunes y se vuelve más grave cuando los representantes institucionales de las cámaras de la producción, de la policía, organismos de control migratorio y gobiernos locales lo plantean como un asunto normal y natural, en clara violación a los derechos humanos de la población inmigrante y refugiada; hecho que además vulnera los tratados internacionales que el Ecuador ha firmado y ratificado en el ámbito del derecho internacional.

En términos generales, los problemas más urgentes que enfrentan los inmigrantes colombianos en Ecuador se derivan de la fragilidad de la economía local, las reducidas oportunidades que brinda un esquema monetario dolarizado (que genera precios incompatibles con el poder adquisitivo de la población) y un mercado laboral prácticamente en crisis desde la perspectiva del empleo. En este contexto, la pobreza, medida por NBI es del 49.5% para la población colombiana que habita en el país, y en las zonas

de frontera este porcentaje fluctúa entre el 60% y el 92%, lo que muestra que la situación se vuelve más difícil para las personas que han llegado al Ecuador en busca de protección y refugio (Flacso 2003).

### **Seguridad, democracia y derechos humanos**

Se propone la noción de “segurización” para revelar un proceso en donde las fronteras semánticas del concepto de seguridad se tornan ambiguas y su intención primera, la protección del individuo y la trama social, es colonizada y atrapada por las lógicas de la defensa militar y el control policial. En estos términos, la segurización denota una situación en la cual, a pretexto de la seguridad, se justifica una serie de prácticas que erosionan la democracia, sus valores y la propia condición de protección que le otorga su sentido. En ese sentido, la participación de las Fuerzas Armadas, desde la perspectiva de la seguridad nacional para enfrentar el narcotráfico y la canalización de una gran cantidad de recursos económicos y tecnológicos hacia la Policía Nacional en el contexto del Plan Colombia, ha producido un proceso de segurización de las relaciones humanas en la frontera norte de Ecuador.

Recientemente, las FFAA elaboraron el “Libro Blanco” de la Defensa Nacional para acoplarse a las condiciones imperantes, pero no se debe olvidar que lo viejo pervive en lo nuevo y los procesos de cambio no se realizan exclusivamente en los dominios de la voluntad. Por consiguiente, la nueva Política de Defensa sigue preñada de contenidos importados de las interpretaciones tradicionales sobre seguridad. Claros ejemplos de esto son las definiciones de seguridad y defensa utilizadas, así como las falsas diferencias conceptuales que se establecen entre narcotráfico, crimen organizado y terrorismo en el discurso de las FFAA ecuatorianas. No hace falta un análisis muy exhaustivo para identificar que su antecedente inmediato es la teoría de la narcogüe-

---

rilla, un enfoque popularizado a principios de los ochenta en Estados Unidos, replicado en los noventa por las agencias antinarcóticos estadounidenses y encapsulado en la retórica antiterrorista a partir del 11 de Septiembre (en “La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América”).<sup>10</sup>

Existe un problema adicional referido al campo de la administración de justicia y las entidades relacionadas con el fenómeno, ya que el embrollo institucional es tan grande que la solución se traduce en más segurización y desconfianza sobre la actuación de las instituciones y los valores democráticos. En este contexto surge la interrogante de si el sistema democrático en Ecuador y la clase política en particular poseen la capacidad para establecer mecanismos adecuados de gestión, rendición de cuentas y transparencia sobre sus entidades, mucho más sobre las que tienen la responsabilidad constitucional de generar y promover el orden y la paz pública.

Es curioso, pero el argumento más común entre la clase política sobre la rendición de cuentas relacionadas con el combate al narcotráfico está referido a los informes financieros. No se habla en ningún momento de rendición de cuentas políticas, sus implicaciones para la población, o menos aún, de veedurías u observatorios del fenómeno del narcotráfico.

En este escenario vuelve a aparecer la figura de la segurización, ya que muchas agencias de interdicción, represión y monitoreo, amparadas en una interpretación equívoca de la seguridad nacional, tienen procedimientos especiales de fiscalización y control, por lo que en muchos casos las investigaciones son secretas, opacando de esta manera los canales de comunicación y rendición de cuentas que debe existir entre el poder político y la ciudadanía.

Además de estas restricciones y fragilidades, las instituciones democráticas ecuatorianas son afectadas por acciones políticas externas a sus procesos. La guerra contra el narcotráfico es un buen ejemplo de esto. Revisan-

do la legislación antinarcóticos ecuatoriana y la estructura institucional en este campo, se notó que la figura de la rendición de cuentas es ambigua o inexistente<sup>11</sup>. De ahí que los mecanismos de control intragubernamentales sean difusos y las instancias de representación política que deberían fiscalizar estas instituciones, como el

Congreso Nacional, desconozcan en buena medida el trabajo de las agencias antinarcóticos que operan en el país. El caso más evidente está relacionado con las funciones del CONSEP, ya que al ser la entidad responsable del combate a la droga en Ecuador, su obligación de rendir cuentas se canaliza a su presupuesto; sin embargo, ¿qué pasa con los paquetes de ayuda externa militar, no militar y de desarrollo asignados por el INL al Ecuador? De hecho, el CONSEP sólo está considerado en la asistencia norteamericana en la categoría de política antinarcóticos del Departamento de Estado, entonces, ¿qué pasa con la fiscalización del resto de recursos económicos y técnicos que reciben las agencias antinarcóticos ecuatorianas, sobre todo las de seguridad?

Estas pocas preguntas son la confirmación de la debilidad institucional que el país presenta en el control de las políticas externas en materia de seguridad relacionadas con el

---

*Los efectos más perversos de la lucha antinarcóticos y del Plan Colombia se expresan en los cambios en la estructura de relaciones del tejido social en Ecuador, puesto que los "daños colaterales" se manifiestan después, cuando no hay nada que hacer frente a los efectos del proceso de segurización.*



---

10 Ver Ministerio de Defensa Nacional (2002), US Department of State (2002), Youngers (2002).

11 Ver CONSEP, “Estrategia Nacional Contra las Drogas”, en [www.consep.gov.ec](http://www.consep.gov.ec), y la Evaluación del Progreso del Control de Drogas del CICAD.





Gonzalo Vargas

combate al narcotráfico. Es por ello que la continuidad de este tipo de situaciones vulneran no sólo el reconocimiento y legitimidad de las instituciones encargadas de las acciones sobre este problema, sino que vuelven inoperantes al conjunto de valores que se supone constituyen el “deber ser” de todo régimen democrático.

## Conclusiones

En los últimos años Ecuador ha incrementado su participación en la estrategia de seguridad regional impulsada por los EEUU. La presencia de elementos estadounidenses en la Base Militar de Manta, las reorientaciones en la operatividad de esta Base (para reforzar las acciones policiales y castrenses en la frontera norte), la dotación de equipo técnico y recursos financieros a ciertas dependencias de la Policía Nacional (con una lógica anclada en la

represión e interdicción que prácticamente militariza a segmentos de esta entidad), las medidas de control efectuadas sobre la población que han repercutido en la esfera económica y política, los efectos ecológicos y de salubridad originados por las fumigaciones, destinadas a reducir los cultivos de hoja de coca en territorio colombiano, y las repercusiones que tiene el proceso de securización sobre el sistema de derechos humanos, constituyen una parte importante de las implicaciones que ha debido afrontar el país por su involucramiento en el Plan Colombia.

Este involucramiento deber ser visto en un contexto marcado por la debilidad y fragilidad del Estado y de varias de las instituciones relacionadas con el combate al narcotráfico. Hasta la actualidad, no se han diseñado un conjunto de medidas y procedimientos estatales que sean capaces de coordinar las distintas actividades que ejecutan las agencias de seguridad ecuatorianas. El tema del narcotráfico, vinculado a la interpretación que se realiza de la seguridad nacional, está promoviendo una serie de déficits democráticos e ingobernabilidad, expresados en la falta de control de las entidades gubernamentales y la escasa rendición de cuentas que debe hacerse ante la ciudadanía.

Por su parte, la sociedad civil tampoco ha promovido la creación de espacios de exigibilidad más allá de la creación de observatorios de vulnerabilidad de derechos humanos en zonas de frontera que, si bien son necesarios, no se canalizan -por ejemplo- hacia la fiscalización de los recursos enviados desde las agencias antinarcóticos estadounidenses a Ecuador. El campo de la lucha antinarcóticos en el país, al estar securizado y restringido en términos de uso de la información, limita las dinámicas participativas de las organizaciones civiles en torno al monitoreo y evaluación de la lucha contra las drogas.

En referencia a los espacios de representación política de la democracia ecuatoriana, tampoco se han construido dispositivos específicos de fiscalización del desempeño institucional de las agencias de seguridad del país en

---

materia de narcotráfico. El Congreso Nacional no ve por el momento este problema como un tema de debate político y las pocas discusiones al respecto han estado relacionadas con escándalos de corrupción de funcionarios estatales de alto rango. Esta situación se produce porque todavía no existe en el seno del Congreso un bloque de oposición política que tenga el objetivo de fiscalizar a la diversidad de entidades encargadas de los asuntos de seguridad nacional.

En el plano militar y policial existen interpretaciones diferentes sobre algunos componentes del combate al narcotráfico. De parte de las FFAA, y a pesar de las declaraciones del poder ejecutivo, se cuestiona mucho las presiones estadounidenses para establecer una política de interdicción que se contraponga a los principios de soberanía nacional a más del reiterado pedido por acceder a recursos que facilitarían sus tareas de seguridad. Este último aspecto ha originado recelos interinstitucionales, ya que la Policía está recibiendo un mayor apoyo técnico y financiero para realizar labores bajo lógicas tendentes a su fortalecimiento y militarización; de ahí que los escenarios abiertos por la estrategia de seguridad regional y el Plan Colombia genere una suerte de competencia de las entidades para obtener recursos externos rápidos.

Otra de las principales esferas públicas afectadas institucionalmente es la jurídica. La activación de ciertos mecanismos de interdicción genera efectos contraproducentes en las distintas instancias que componen la administración de justicia, especialmente en el incremento de personas detenidas sin sentencia que permanecen en los centros de reclusión. Por otro lado, existe una gran disparidad entre el número de capturas e investigaciones realizadas por la policía y la cantidad de instrucciones fiscales, llamamientos a juicio y sentencias, lo que evidencia la fragilidad institucional de las entidades encargadas del control del problema del narcotráfico. Adicionalmente, la falta de transparencia, la existencia de corrupción en el sistema judicial y policial y lo intrincado de los procedimientos de las

entidades encargadas del control del fenómeno del narcotráfico, constituyen factores que contribuyen a crear una imagen de ilegitimidad e impunidad que vulnera el sistema de derechos humanos de la población ecuatoriana. En consecuencia, los efectos más perversos de la lucha antinarcóticos y el Plan Colombia no se expresan exclusivamente en los registros cuantitativos de los instrumentos de análisis social, sino en las modificaciones que estas estrategias producen en la estructura de relaciones del tejido social en Ecuador, puesto que los “daños colaterales” se manifiestan después, cuando no hay nada que hacer frente a los efectos del proceso de securización.

En el plano internacional, la política ecuatoriana sobre el narcotráfico está permeada actualmente por dos componentes específicos provenientes de lo que ahora se denomina el eje Washington-Bogotá. El primero se refiere a la presión existente para aumentar los niveles de interdicción marítima y lograr la aplicación extra territorial de la legislación estadounidense. El segundo está asociado al incremento de la participación ecuatoriana en el discurso antiterrorista dirigido hacia los grupos armados colombianos. Así, la consolidación de cualquier sistema de seguridad interestatal entre Estados Unidos y Ecuador necesariamente estará atravesada por la dinámica que adquiera el conflicto colombiano.

Finalmente, teniendo en cuenta todas estas problemáticas, uno de los retos del actual presidente es lograr el cumplimiento de los ofrecimientos de campaña electoral que estuvo basada en un discurso que prometía no alinearse con la estrategia de seguridad estadounidense, elevar los niveles de seguridad ciudadana amparada en el respeto a los derechos humanos, promover la transparencia de la gestión pública, profundizar el combate a la corrupción y establecer una redistribución equitativa de la riqueza. Todos estos ofrecimientos, por el momento, están puestos en duda por lo contradictorio de las acciones presidenciales y sus instancias gubernamentales.

## Bibliografía

- Bonilla, Adrián, 1991, "Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas" en Bagley, Bruce, Bonilla, Adrián y Páez Alexei, editores, *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, FLACSO- Ecuador y North – South Center, University of Miami, Quito.
- , 1993, *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- , 2000, "Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina", en Francisco Rojas, editor, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Flacso, Nueva Sociedad, Caracas.
- , 2002, "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana", en Bonilla A., editor, *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Flacso-Ecuador, Quito.
- Bagley, Bruce, 1991, "La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas" en Bagley B., Bonilla, A. y Páez A., editores, *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, FLACSO-Ecuador y North – South Center, University of Miami, Quito.
- Barreiro, Catalina, 2002, "La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos", en Bonilla A., editor, *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Flacso-Ecuador, Quito.
- Bustamante, Fernando, 1999, "La FFAA ecuatorianas y la coyuntura político social de fin de siglo", en Rut Diamint, comp., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, GEL, Buenos Aires.
- Bureau for International and Law Enforcement Affairs, 2002-2003, "International Narcotics Control Strategy, Report 2001", Mimeo.
- CICAD, 1999-2002, "Evaluación del progreso de control de drogas. Mecanismo de Evaluación Multilateral", Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (CICAD), OEA, Washington.
- Cuesta, Salomón, 1998, *Putumayo, la frontera de las fronteras*, Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas (FIAAM), Abya-Yala, Quito.
- Department of State USA, 2002, "The National Security Strategy of the United States of America", en *INL Program and Policy Guide*, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington.
- Falconí, Fander y Hugo Jácome, 2002, "La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad" en Revista *Sociedad y Economía* N° 3, Universidad del Valle, Cali.
- FLACSO-Ecuador, 2003, "Perfiles y percepciones del refugio colombiano en Ecuador", Documento de investigación N° 1 (Salomón Cuesta y Fredy Rivera), FLACSO, Quito, 2003.
- García, Bertha, 1999, "Qué esperamos hoy de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas", en *Aportes Para la Paz* N° 9, Servicio de Paz y Justicia del Ecuador, Quito.
- INEC, 2001, "VI Censo de población y V de Vivienda", INEC, Quito.
- Insulza, José Miguel, 1991, "Estados Unidos y América Latina en los noventa", en *Pensamiento Latinoamericano* N° 19, Madrid.
- Isacson, Adam, 2001, *La Asistencia Estadounidense a la Seguridad en los Países de la Región Andina*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional, 2002, *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, MDN, Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004, "Relación de personas que han solicitado refugio al Gobierno del Ecuador", Oficina de Refugiados, Quito, marzo.
- Misión de Verificación, 2002, "Informe sobre impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia", Quito.
- Pizarro, Eduardo, 2002, *¿Guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Rivera, Fredy, 1991, "Campesinado y Narcotráfico", en Revista *Ecuador Debate* N° 22, Quito, CAAP.
- , 2001, "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo", en Martín Tanaka, editor, *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina. ¿No deliberantes o actores políticos?*, Comisión Andina de Juristas CAJ- Embajada de Finlandia, Lima.
- Tokatlian, Juan Gabriel, 2001, "Colombia, el Plan Colombia y la Región Andina. ¿Imposición o Concertación?", en Revista *Nueva Sociedad* N° 173, Caracas.
- Vargas, José, 1990, "Las Relaciones Estados Unidos – Región Andina y el impacto socio político de las drogas ilícitas" en *Las plagas de América: narcotráfico y deuda externa*, Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo, Quito.
- Youngers Coletta, 1998, "Waging war: Us policy toward Colombia", Paper presentado en el Encuentro de LASA, Chicago.
- , 2001, "Collateral Damage: US Drug Control Efforts in the Andes" Paper presentado en el Encuentro de LASA, Wola.