ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL PLAN COLOMBIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ECUADOR

DANIEL EDUARDO ARANGUREN CASAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2013

“Análisis de los efectos del Plan Colombia en la configuración de la agenda de seguridad nacional de Ecuador”

Monografía
Presentada para optar por el título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Daniel Eduardo Aranguren Casas

Dirigido por:
Federmán Rodríguez Morales

Semestre II, 2013

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1. LOS NUEVOS PATRONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL ECUATORIANA 5

1.1. LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA ECUATORIANA DE SEGURIDAD 6

1.2. MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL PLAN COLOMBIA 10

2. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DISCURSO DE SEGURIDAD NACIONAL EN ECUADOR 13

2.1. EL ALCANCE DEL PLAN COLOMBIA 14

2.2. LA PROBLEMÁTICA EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA Y LA DEFINICIÓN DEL *ASSERTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA 17

2.3. LOS ACTORES SUBNACIONALES Y LA JUSTIFICACIÓN DEL *ASSERTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA 24

2.3.1. Actores afectados directamente por la implementación del Plan Colombia 25

2.3.2. Actores que desempeñaron labores de seguimiento, auditoría y control 26

a) Los medios masivos de opinión 27

b) Organizaciones defensoras de Derechos Humanos y cuerpos académicos de investigación 28

c) Las Fuerzas Militares y de Policía 29

3. EL DISCURSO DIRECTIVO DE LA SEGURIDAD HUMANA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA FRENTE A LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA 32

3.1. LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LA SEGURIDAD HUMANA: EL PLAN ECUADOR 34

3.2. LOS COMPROMISOS Y LAS METAS DE PROCEDIMIENTO DEL *DIRECTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA 37

3.2.1. Protección de las comunidades fronterizas 37

3.2.2. Promesa de reintegración y participación ciudadana 41

3.2.3. Desarrollo económico y provisión de capacidades productivas 42

4. CONCLUSIONES 45

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Pág.

Tabla 1. Zonas de focalización del Plan Ecuador 35

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Tabla. Número de hombres en cordón fronterizo (2008)

Anexo 2. Gráfica. Patologías más frecuentes encontradas en la frontera durante las fumigaciones, según la distancia al área fumigada en Colombia. Sucumbíos – Ecuador

Anexo 3. Tabla. Solicitudes de refugio a Ciudadanos colombianos en el Ecuador (2000-2007)

Anexo 4. Tabla. Estructura organizacional del Plan Ecuador

Anexo 5. Tabla. Financiación

Anexo 6. Tabla. Matriz de seguritización

INTRODUCCIÓN

Desde los años ochenta, Colombia y Ecuador han experimentado una situación de interdependencia, acentuada por el enorme intercambio binacional de flujos transnacionales, asociados al comercio y las migraciones. Según cálculos de Proexport, durante los últimos cinco años la balanza comercial binacional ascendió a US$13.279,4 millones, representando el 31% de las importaciones totales ecuatorianas.[1] De acuerdo con Mauricio Jaramillo, "El comercio se basa en productos manufacturados con alto valor agregado, lo cual ha ayudado a diversificar las economías, ha impactado positivamente las cifras de empleo y ha contribuido al aprendizaje en ambos países"[2].

Catalogadas por el FMI como economías emergente,[3] ambos Estados han intentado proyectarse en distintos escenarios multilaterales con el fin de re afianzar su participación en diversos organismos de concertación político-económica como la CAN. [4] Por ejemplo, mediante la incorporación al *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC), motivada por el objetivo de diversificar relaciones comerciales hacia la región del Asia-pacífico, se favoreció una fuerte tendencia hacia la cooperación bilateral caracterizada por el diálogo y el buen entendimiento en las relaciones colombo-ecuatorianas.

A pesar de esto, ambas naciones han experimentado momentos de desencuentros, especialmente en lo que atañe a la seguridad en la frontera binacional. En un primer momento, luego del acuerdo de paz firmado con Perú en 1998, Ecuador empezó a considerar los efectos negativos del conflicto armado colombiano en las poblaciones fronterizas de Sucumbíos, El Carchi y Esmeraldas. Aún más, desde la perspectiva de Ecuador, la firma del Plan Colombia -que acentuó las fumigaciones con glifosato y la presencia de grupos armados ilegales en las zonas periféricas

[1] Comparar Proexport Colombia. "Reporte anual de exportaciones colombianas 2009 - 2012", 2012. p. 1. Documento electrónico.
[2] Ver Jaramillo J. Mauricio. "Colombia y Ecuador: dos naciones siamesas separadas por la política". En: *La revolución democrática de Rafael Correa*, 2008. p. 34.
[3] Comparar Fondo Monetario Internacional - FMI. "La desaceleración de los mercados emergentes", 2013. p. 1. Documento electrónico.
[4] Comparar Jaramillo. "Colombia y Ecuador: dos naciones siamesas separadas por la política". p. 35.

colombianas- amenazó, como resultado de un efecto colateral, la seguridad de las poblaciones fronterizas. En una segunda etapa, a partir de 2007, el gobierno de Rafael Correa llevó a cabo la formulación del "Plan Ecuador" con el propósito de contener 1) la profunda situación de violencia en las zonas de la frontera norte, 2) la agudización de fenómenos como el desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos, y 3) el impacto ambiental de la fumigación con glifosato. [5]

En esta investigación se sostiene que Ecuador construyó una agenda ampliada de seguridad por medio del Plan Ecuador, con el propósito de enfrentar los efectos del Plan Colombia en la frontera binacional. Por ello, el objetivo fundamental de este documento es analizar el proceso de construcción de un discurso de seguridad nacional por parte del gobierno de Rafael Correa (2007-..,), que a la postre justificó la adopción de medidas extraordinarias en respuesta a los efectos colaterales del conflicto armado colombiano. Vale anotar que el *establecimiento de la agenda* por parte de este gobierno fue el resultado de las presiones de diferentes agentes subnacionales ecuatorianos, los cuales desde el 2000 –año en el que se empezó a implementar el Plan Colombia- manifestaron algún tipo de sensibilidad.

El primer capítulo analiza la ampliación de la visión ecuatoriana en materia de seguridad, causada principalmente por los profundos cambios internacionales sufridos después de la Guerra Fría. En especial, este capítulo presenta la visión ampliada de la seguridad que compartieron los gobiernos que antecedieron al de Rafael Correa, con el propósito de aclarar que este gobierno tenía un camino allanado para adoptar un enfoque amplio de seguridad frente a la concepción de seguridad restringida del Plan Colombia. Este capítulo se fundamenta en la perspectiva analítica de Barry Buzan y Ole Waever orientada a explicar precisamente el proceso de ampliación de la agenda de seguridad en la Posguerra Fría. Esta perspectiva es importante para este investigación porque permite entender cómo en el mundo contemporáneo distintos Estados han empezado a reconocer un amplio conjunto de

[5] Comparar Moreano, Hernán. "Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades". En: Jaramillo, Grace. *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*, 2009. p. 35. Documento electrónico.

amenazas militares y no militares que los ponen en riesgo, así como a sus respectivas poblaciones.[6]

Luego de aclarar la naturaleza y el alcance de los discursos de seguridad de la Postguerra Fría que afectaron la agenda de seguridad ecuatoriana, los capítulos dos y tres analizan de manera particular el modo en el que el gobierno de Rafael Correa justificó un enfoque amplio de seguridad para enfrentar los efectos del Plan Colombia. Estos capítulos se fundamentan en la perspectiva analítica de Nicholas Onuf, orientada a aclarar cómo las decisiones gubernamentales se sustentan en actos discursivos (speech act), los cuales no solo informan cómo funciona el mundo político y social sino también establecen las opciones para actuar en éste.

El segundo capítulo pretende explicar la *visión de mundo* que condicionó la postura del gobierno de Rafael Correa frente a la frontera norte con Colombia. Se sostiene que esta *visión de mundo* supuso la adopción de los principios del discurso de la seguridad humana. Estos principios motivaron a este gobierno a integrar las demandas de distintos grupos sociales en materia de seguridad, en especial en lo que atañe a los efectos ambientales, militares y sociales del Plan Colombia. El tercer capítulo pretende dilucidar el discurso que justificó las estrategias específicas del gobierno de Rafael Correa orientadas a responder a la situación humanitaria en la frontera binacional. . Este capítulo afirma que la construcción de un discurso de seguridad humana implicó no solo una nueva visión de mundo en materia de seguridad, sino también la adopción de un *modus operandi* enfocado a controlar la situación de subdesarrollo, de desplazamiento y violencia en la frontera binacional.

Metodológicamente, fueron escogidas dos estrategias específicas del Plan Colombia relativas a las dimensiones *medioambiental y militar* de la seguridad ecuatoriana: 1) las fumigaciones con glifosato, y 2) la militarización del cordón fronterizo colombo-ecuatoriano. En cuanto al proceso de formulación de la agenda ecuatoriana, se incorporó una tercera dimensión de seguridad relativa al incremento

[6] Comparar Buzan Barry; Waeber Ole y Wilde Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*, 1998. p. 8.

en los desplazamientos forzados y al crecimiento de ciudadanos en situación de refugio en el Ecuador, que puede ser definida como una *dimensión societal*.

Vale aclarar que esta investigación pretende llenar un vacío existente en los estudios sobre la seguridad binacional colombo-ecuatoriana. Aunque los estudios existentes se han preocupado por entender las respuestas de ambos países a la situación de inseguridad fronteriza, por explicar los encuentros y desencuentros entre ambas naciones, y por aclarar los factores que amenazan la seguridad de las poblaciones fronterizas, no se han preocupado por explicar los discursos que definen las visiones de mundo de ambos países en materia de seguridad. Al abordar este último aspecto, esta investigación en consecuencia presenta una interpretación alternativa encaminada a explicar en particular el rol de los discursos en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad de un vecino fundamental para Colombia.

1. LOS NUEVOS PATRONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL ECUATORIANA

Barry Buzan y Ole Waever sostienen que la emergencia de nuevas amenazas en la Posguerra Fría exige considerar la existencia de cinco nuevas dimensiones que afectan el proceso de configuración de las agendas nacionales e internacionales en materia de seguridad. Para estos autores, la identificación de estas nuevas dimensiones es necesaria debido a que en el mundo contemporáneo el Estado ya no es el único *objeto referente*[7] de las políticas de seguridad. La economía, el medio ambiente y las sociedades son considerados también como los objetos de dichas políticas.

Junto a la *seguridad militar* y la *seguridad política,* asociadas respectivamente al desarrollo de capacidades defensivas de los Estados y al logro de sistemas político-ideológicos que otorguen legitimidad interna, se incorporaron las siguientes categorías: a) *la seguridad económica* –entendida como la "capacidad para acceder a mercados y recursos financieros y comerciales necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar social y poder estatal"; b) la *seguridad medioambiental* – asociada a la posibilidad de conservar la biosfera como soporte esencial para la vida humana, animal y vegetal en los ámbitos local y global; y c) la *seguridad societal* – descrita como la capacidad de cohesionar la población mediante patrones de unidad cultural, religiosa y lingüística.[8]

Desde luego, considerar estas nuevas dimensiones, en especial el amplio conjunto de amenazas que suponen, implica el riesgo de llegar a definir la seguridad como "sinónimo de todo aquello políticamente deseable"[9]. Por esa razón, los planteamientos de Buzan y Waever se orientaron a rastrear el proceso mediante el cual pueden incluirse específicamente nuevas amenazas en la agenda de seguridad

[7] Según Barry Buzan los objetos referentes corresponden a "todas aquellas cosas que han sido amenazadas existencialmente" y a las que se intenta proteger legítimamente mediante el establecimiento de medidas extraordinarias.
[8] Comparar Buzan. *Security: A New Framework for Analysis*. p. 8.
[9] Ver Waever, Ole. "Securitization and Desecuritization". En: Lipschuz Ronnie. *On Security*, 1995. pp. 46 – 86.

nacional, lo que denominaron como *securitización*[10]. Estos autores sugieren que dicho proceso constituye un *acto discursivo* formulado por las autoridades púbicas: aquellas "identifican una situación como amenaza y llevan a cabo *medidas extraordinarias* que desbordan los procedimientos políticos normales"[11].

El presente capítulo analiza el proceso de ampliación de la agenda de seguridad ecuatoriana, con el fin de comprender las razones que subyacen a la priorización de la frontera norte con Colombia como nuevo referente de seguridad. En particular, se considera el modo en el que Ecuador adoptó una visión multidimensional de seguridad, luego del fin de la guerra contra el Perú y, en consecuencia, de la desaparición de un enemigo externo para el país.

1.1. LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA ECUATORIANA DE SEGURIDAD

Durante la Guerra Fría se priorizó una noción de seguridad nacional e internacional que incluyó amenazas de naturaleza exclusivamente militar y nuclear, en especial teniendo en cuenta la disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Bajo este contexto, autores como Stephen Walt, por ejemplo, consideraron que para referirse a estos temas había que reflexionar necesariamente sobre tres elementos esenciales: la noción de amenaza, la idea de supervivencia, y el control militar de la fuerza.[12]

En este contexto, la política exterior de gran parte de los países de América Latina estuvo ligada a los intereses hegemónicos de Estados Unidos y a una postura anticomunista radical que consideró la influencia soviética como fuente de profundas inestabilidades políticas en la región. Por esa razón, los discursos latinoamericanos de seguridad nacional mantuvieron una tendencia que favoreció el fortalecimiento militar y la supervivencia del Estado como principio fundamental para el manejo de sus relaciones internacionales. En particular, en el caso ecuatoriano:

[10] La 'Seguritización' se entenderá como un proceso mediante el cual las élites políticas de un Estado otorgan un valor especial a determinada amenaza de seguridad, caracterizándolo como un asunto vital para su seguridad.
[11] Ver Buzan. *Security: A New Framework for Analysis*. p. 8
[12] Comparar Walt, Stephen: "The renaissance of security studies". *International Studies Quarterly.* Vol. 35, No. 2. (1991). pp. 211 – 239. Documento electrónico.

> Se le dio prioridad a los militares, siendo la concepción política de la Seguridad Nacional en su fase inicial - formulación y aplicación - una combinación de la doctrina norteamericana y brasileña, por lo que se equiparó con la seguridad de la sociedad y se sustentó su teoría con ideas como el interés nacional, el poder nacional, la hipótesis de guerra externa e interna, las áreas estratégicas, el estado de excepción, la defensa nacional, la seguridad y el desarrollo nacional.[13]

Aunque esta tendencia se mantuvo hasta finales del siglo XX, con la implosión de la Unión Soviética y el subsecuente resquebrajamiento del orden bipolar, las preocupaciones teóricas y gubernamentales dieron un salto hacia el análisis de las *condiciones de existencia* no sólo de la seguridad de los Estados sino también de sus comunidades. Desde entonces se produjo una modernización de las doctrinas de Seguridad Nacional de gran parte de estos países, lo que implicó un distanciamiento de sus concepciones tradicionales en materia de política exterior.

En la década de los noventas, la nueva realidad política internacional condujo a pensar en nuevas categorías para definir la seguridad nacional. Dichas categorías se distanciaron de las preocupaciones relativas a la existencia de amenazas ideológico-interestatales, y dieron una mayor importancia a una serie de problemáticas sociales de orden transnacional nunca antes consideradas.[14] En este escenario, Ecuador comenzó a priorizar intereses en el ámbito económico y comercial, los cuales ganaron terreno frente a los temas militares de la agenda política. Luego de la firma de la paz con el Perú en 1998, Ecuador superó la concepción *realista* de la seguridad construida sobre la existencia de un vecino hostil que durante años había amenazado la supervivencia del Estado. Sin el riesgo manifiesto de una agresión desde el Perú, cuestiones como la defensa de la frontera sur y el fortalecimiento militar terminaron por perder la importancia política de la que habían gozado durante buena parte del siglo XX.[15]

Aun cuando las presiones de un nuevo ordenamiento internacional motivaron la superación de concepciones tradicionales en materia de seguridad nacional, costó mucho que los militares ecuatorianos se ajustaran a esta nueva

[13] Ver Belalcazar Guillermo. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador", 2008. p. 87. Documento electrónico.
[14] Comparar Buzan, Barry. *People, States and Fear: An agenda for international relations*, 1991. p. 87.
[15] Comparar Belalcazar. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador". p. 94. Documento electrónico.

tendencia, que por lo demás agruparía a gran parte de los ejércitos del sur del continente. De hecho, se generó una especie de separación entre los discursos civiles y militares en materia de seguridad nacional. En algunos casos, incluso, mientras que los militares dieron continuidad a las misiones tradicionales de defensa del Estado, los cuerpos diplomáticos reconocieron públicamente, en cumbres y reuniones multilaterales de defensa, "la presencia de nuevas amenazas de carácter difuso como los problemas de carácter étnico, religioso, el narcotráfico, la pobreza, el tráfico de armas, la migración, el deterioro del medio ambiente, el tráfico de personas, la violación a los derechos humanos […]"[16].

Esta situación supuso una nueva visión de seguridad nacional construida sobre la base de una separación entre la política militar de defensa y la seguridad pública, en la que la primera abarcaría todas aquellas amenazas referentes de carácter exterior, y la segunda integraría las nuevas problemáticas transnacionales que atentan contra la sociedad. Sin embargo, los efectos del Plan Colombia en Ecuador sustentaron un nuevo consenso: ante a la inexistencia de una potencial amenaza tradicional externa en el sur, la frontera norte con Colombia debía ser pensada como un nuevo referente de inseguridad. De hecho, a raíz de una proliferación de prácticas asociadas al tráfico de armas y drogas, la violencia y el desplazamiento masivo de población, la frontera norte fue concebida como un referente de inseguridad política, económica y social. [17]

> Desde entonces, el estado, sus instituciones, y las élites políticas comenzaron a reconocer que la amenaza contra la sociedad [había] tomado nuevas formas, quizá más letales, cuya defensa resultaba más compleja y costosa. Al enemigo tradicional de carácter externo, se añadieron otros igualmente letales que buscaban destruir la sociedad para su propio beneficio: ahora es el guerrillero, el narcotraficante, el traficante de armas, el delincuente sofisticado quienes atentan contra el estado. Se supone que frente a esos enemigos la sociedad está desamparada y de acuerdo con la visión norteamericana se necesita de la experiencia y profesionalismo de una fuerza policial que asuma esa responsabilidad con el apoyo de las Fuerzas Armadas. [18]

Ante la creciente porosidad de las fronteras interestatales desde finales de los

[16] Ver Belalcazar. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador". p. 90 Documento electrónico.
[17] Comparar Belalcazar. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador". p. 19 Documento electrónico.
[18] Ver Belalcazar. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador". p. 93 Documento electrónico.

noventa, Quito comenzó a mostrarse especialmente sensible frente al Plan Colombia, considerando sus efectos negativos sobre las comunidades que habitaban las zonas cercanas a la frontera norte con Colombia[19]. Según los "Libros Blancos" del Ministerio de Defensa del Ecuador[20] (2000 - 2006), el Plan Colombia propagó:

> Nuevas amenazas que hasta entonces no habían adquirido dimensiones transcontinentales, y que se agruparon bajo el rótulo de amenazas asimétricas […] definidas en relación con aspectos no exclusiva ni directamente militares y con formas de violencia que hoy se presentan como enfrentamientos globalizados, sin fronteras, en los que no necesariamente intervienen fuerzas armadas organizadas y con la población civil como blanco, cuando, con la globalización también se extienden factores de destrucción como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.[21]

En suma, este 'efecto derrame' implicó cuatro preocupaciones para la seguridad nacional ecuatoriana: 1) la existencia de redes de tráfico transnacional de drogas en territorio ecuatoriano; 2) la actividad de grupos armados ilegales de origen colombiano en la frontera binacional; 3) las iniciativas implementadas por el gobierno colombiano para luchar contra el narcotráfico, que involucran tanto fumigaciones con glifosato, dañinas para el medio ambiente, como la intervención de Estados Unidos en la región; y 4) la degradación de la situación humanitaria en la frontera, evidenciada por el creciente número de desplazados y refugiados colombianos en el Ecuador.[22]

[19] Para algunos autores como Andrew Hurrell, los crecientes intercambios económicos facilitan los flujos ilícitos de diversos tipos, y las actividades ilícitas, por ejemplo, pueden entonces extenderse a las relaciones interestatales. En América Latina, por ejemplo, las persistentes tensiones en la frontera entre Colombia y Venezuela, o los brotes de violencia transaccional en la frontera entre Uruguay y Paraguay, evidencian la manera como los flujos ilícitos no controlados pueden alimentar las tensiones interestatales. Contrastar con Hurrell, Andrew. "Security in Latin America". *International Affairs.* Vol. 4, No 3. (1998). p. 541. Documento electrónico.

[20] El libro blanco es un documento elaborado por el Ministerio de Defensa del Ecuador, en conjunto con los departamentos encargados de la Presidencia de la República, y organizaciones sociales-civiles del Estado. Ha sido reconocido en Ecuador y otros países, como el documento que por excelencia nutre la construcción de la Política de Defensa y Seguridad estatal.

[21] Ver Celi, Pablo. "Los Libros Blancos y la Relación Civil-Militar: Debate y Formulación de la Política de Defensa en Ecuador", 2003. p. 16. Documento electrónico.

[22] Comparar Andrade, Pablo. "Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador". *Colombia Internacional*, No. 60 (2004). p. 74. Documento electrónico.

1.2. MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS EFECTOS DEL PLAN COLOMBIA

La nueva percepción de la frontera norte como amenaza condujo a la implementación de una serie de estrategias transitorias, orientadas a crear una política de seguridad efectiva para enfrentar los efectos del conflicto colombiano. El 4 de Mayo de 2000, por ejemplo, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) llevó a cabo la creación de una Unidad de Desarrollo para la Frontera Norte (UNDENOR), junto a la elaboración de un "Plan Operativo de Seguridad" orientado a: 1) la protección de la población fronteriza; 2) la promoción de desarrollo económico-social en las provincias de frontera; 3) el fortalecimiento de la fuerza pública en la frontera norte en cerca de 3.000 efectivos; 4) la ratificación de la doctrina de no intervención en asuntos internos de los países; y 5) el fomento de la cooperación internacional.[23]

Con la llegada de Rafael Correa a la presidencia en 2007, el discurso de seguridad respecto al Plan Colombia pareció avanzar mucho más hacia la identificación de nuevos patrones de (in)seguridad. En este caso, se integró una preocupación especial por la seguridad ciudadana y el restablecimiento de condiciones objetivas de desarrollo para las comunidades ubicadas en la frontera norte con Colombia. Por ende, a la formulación del tradicional *'libro blanco'* Correa integró la participación de nuevos agentes seguritizadores del nivel subnacional no gubernamental, los cuales permitieron identificar nuevas problemáticas asociadas a la seguridad pública. En efecto, mediante una labor de diálogo constante con algunos sectores sociales afectados por el Plan Colombia, se apalancó el trabajo militar de las FF.AA. en relación con el crimen organizado, lo que se sumó a una serie de esfuerzos gubernamentales encaminados a promover el desarrollo económico y el bienestar social de las comunidades fronterizas.[24]

[23] Comparar Andrade. "Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador". p. 85. Documento electrónico.
[24] Comparar Belalcazar. "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador", p. 90. Documento electrónico.

Ahora bien, el diálogo permanente entre el gobierno de Rafael Correa y distintos actores sociales ecuatorianos exige considerar no solo los discursos de este gobierno sino también los de estos actores. Teóricamente, el análisis de la construcción de una agenda de seguridad nacional implica reconocer la existencia de un "acto negociado entre el actor securitizador y una audiencia de destino que otorga legitimidad a la adopción de medidas extraordinarias"[25]. Empíricamente, como señala Cristina Cueva, la construcción intersubjetiva de una agenda de seguridad en Ecuador podría aclarar "el por qué los [líderes ecuatorianos percibieron] los riesgos y amenazas para su seguridad en base a diferentes estándares y criterios determinados por sus percepciones"[26].

Vale aclarar que, en el marco de la construcción de una agenda de seguridad nacional, los gobiernos ecuatorianos desde la década de los noventas, elevaron progresivamente, por medio de *actos discursivos,*[27] la situación en la frontera norte al nivel de amenaza, haciendo necesario emplear todos los medios disponibles para enfrentarla. Por esa razón, es tan importante seguir de aquí en adelante el análisis de los actos discursivos de Nicholas Onuf. Este autor construyó un marco analítico que permite sostener justamente que la construcción de una agenda gubernamental sigue una suerte de etapas discursivas que se diferencian entre sí por la naturaleza semántica de cada uno de estos *actos*. De acuerdo con el planteamiento de Onuf, podría señalarse que los discursos que sustentan la agenda de seguridad ecuatoriana pasaron por distintas etapas, que van desde el reconocimiento de una potencial amenaza (*assertive speech act* o discurso perentorio), hasta el logro de compromisos interinstitucionales orientados a contener la situación (*directive speech act* o discurso directivo).

Siguiendo esta perspectiva, a continuación se explican en el segundo y tercer capítulos, respectivamente, la creación de una retórica perentoria frente al Plan

[25] Ver Lipschutz, Ronnie. *On Security*, 1995. p. 8.
[26] Ver Cueva, Cristina. "Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana", 2006. p. 41. Documento electrónico.
[27] Comparar Ole. "Securitization and Desecuritization". p. 42.

Colombia por parte del gobierno de Rafael Correa, y 2) la formulación de un discurso directivo que involucró la adopción de medidas extraordinarias consecuentes.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DISCURSO DE SEGURIDAD NACIONAL EN ECUADOR

De acuerdo con Nicholas Onuf, el diálogo intersubjetivo entre el Estado y los grupos sociales afectados en materia de seguridad permite a las autoridades públicas construir un **discurso perentorio *(assertive speech)***, orientado a *advertir o informar* sobre la existencia de una amenaza potencial para la seguridad nacional. En definitiva, la enunciación de un discurso de estas características supone una declaración de *principios* basados en una visión concreta del mundo en materia de seguridad.[28]

En este capítulo se sostiene que la profundización de algunos efectos colaterales derivados de la implementación del Plan Colombia sobre el cordón fronterizo motivó al gobierno de Rafael Correa a formular un *assertive speech act*, orientado advertir la degradación de la situación humanitaria en la frontera binacional. En particular, este capítulo explica no solo la enunciación y la posterior justificación social del *assertive speech act* de la seguridad humana del gobierno de Rafael Correa, sino también el modo en el que esta postura se sustentó en los planteamientos de la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas.

La primera sección analiza los efectos concretos del Plan Colombia en la frontera norte ecuatoriana, con el propósito de comprender las bases materiales del *assertive speech act* de la seguridad humana del gobierno de Rafael Correa. En ese sentido, se realiza un análisis de los efectos de dicha estrategia en términos militares, económicos, ambientales y societales. La segunda sección explica los principales elementos del discurso de seguridad humana del gobierno de Rafael Correa, en especial se presentan los elementos discursivos que definieron su visión sobre la seguridad humana en la frontera norte. La tercera sección demuestra que la retórica de la seguridad humana de Rafael Correa fue justificada por distintos actores que denunciaron la situación humanitaria en la frontera.

[28] Comparar Onuf, Nicholas. *Constructivism: A User's manual*, 1998. p. 67.

2.1. EL ALCANCE DEL PLAN COLOMBIA

El Plan Colombia constituyó quizás "la estrategia más ambiciosa emprendida por el Estado colombiano para encontrar soluciones al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico de los últimos años" [29]. Ante el desproporcionado crecimiento en la producción nacional de coca -que pasó de 101.800 hs en 1998 a más de 160.119 hs para 1999-,[30] los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe se propusieron consecutivamente diseñar una estrategia encaminada a disminuir las fuentes de financiación del narcotráfico y favorecer entornos adecuados para la paz.

Desde su formulación en 1998, la estrategia buscó integrar cuatro ejes trasversales: 1) la formulación de un proceso de paz con los grupos insurgentes, 2) el establecimiento de programas de desarrollo, de reactivación económica y de generación de empleo, 3) el fortalecimiento institucional, y 4) la recuperación de extensas áreas sumidas en la violencia y el narcotráfico.[31] Pese a efectuar programas alternativos como 'familias guardabosques', la estrategia puso un decidido énfasis en la fumigación de cultivos ilícitos con glifosato y la modernización del aparato militar de la fuerza pública. Mediante cuantiosos rubros de inversión [32], la Policía Antinarcóticos junto a la Dirección Nacional de Estupefacientes efectuaron labores de aspersión con glifosato en cerca de 200 mil hectáreas anuales, en los Departamentos de Antioquia, Cauca, Meta, Guaviare, Caquetá, y especialmente Putumayo.[33]

Hacia 2002 se produjo un importante efecto de reducción en la producción

[29] Ver Rojas, Diana. "Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?" *Colombia Internacional.* Vol. 65 (2007). p 15. Documento electrónico.
[30] Comparar Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos; UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. En: Departamento Nacional de Planeación - DNP. "Balance Plan Colombia 1995 – 2005", 2006. p. 13. Documento electrónico.
[31] Comparar DNP. "Balance Plan Colombia 1995 – 2005", p. 11. Documento Electrónico.
[32] El Plan Colombia requirió una inversión cercana a los U$11 mil millones, de los cuales cerca de U$7 mil (64,8%) provinieron del gobierno colombiano y U$4 mil (35,2%) de Estados Unidos, producto de la estrategia andina contra el narcotráfico. En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, los recursos se invirtieron de la siguiente forma: 26,6% para el fortalecimiento institucional; 57,5% para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado; y 26% para la reactivación económica y social. (Comparar también Contraloría General de la Nación - CGN. "Evaluación programa Plan Colombia 2000 – 2005", 2006. p. 14. Documento electrónico.)
[33] Comparar Pineda, Carolina. "Plan Colombia: A political, Economic and Cultural analysis of coca and Poppy Erradication Projects in Putumayo, Colombia". *The University of Western Ohio Journal of Anthropology*. Vol. 13, No. 1. (2002). p. 73. Documento electrónico.

de drogas al pasar de 163.289 hs sembradas de coca en 1999 a 102.071 hs en ese año.[34] Sin embargo, desde entonces se comenzaron a hacer evidentes algunos signos de agotamiento en la política, relacionados con la resiembra en algunas regiones vecinas a los puntos de focalización del programa.

> En 2005, por ejemplo, año record en el que se alcanzaron 138.775 hectáreas de coca asperjadas, los plantíos se incrementaron en más de 30.000 hectáreas con respecto al año anterior registrando un alza del 26% para alcanzar 144.000 hs. En el caso concreto del Putumayo, al término de los primeros cuatro años de aspersiones (unas 106.178 ha fumigadas), sólo fueron erradicadas unas 71 mil hectáreas, mientras que más del 75% de los cultivos expuestos a herbicidas o se recuperaron, o se resembraron en un periodo no mayor a ocho meses.[35]

Además, el alza en los costos de la producción de coca, que supuso el uso del glifosato, estimuló resiembras en departamentos aledaños ubicados principalmente en zonas de frontera con Ecuador.[36] Allí se aprovechó la facilidad para trasladar los cultivos, debido a los bajos costos y la falta de derechos de propiedad definidos sobre la tierra, dando origen a un denominado 'efecto globo' de la política de fumigación con glifosato[37]. Paralelamente, para quienes no hacían parte del negocio y se dedicaban a cultivar productos tradicionales como el maíz, la avena, el plátano o la yuca, el impacto ambiental de las fumigaciones los obligó a huir hacia zonas con condiciones más favorables de subsistencia, encontrando en la coca una fuente inexorable de supervivencia[38].

---

[34] Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. "Colombia: censo de cultivos de coca 2004", 2005. p. 70. Documento electrónico.

[35] Ver Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos - WOLA. "La aspersión de cultivos ilícitos en Colombia: Una estrategia fallida", 2009. p. 49. En: Aranguren, Daniel. "Análisis del papel de la política de erradicación forzosa con glifosato en relación a las dinámicas del conflicto armado en Nariño años 2000 – 2006", 2013. p. 12. Documento electrónico.

[36] Comparar Sánchez. "la política de erradicación de fumigaciones con glifosato y el "efecto globo"", 2005. p. 52. En: Aranguren, Daniel. "Análisis del papel de la política de erradicación forzosa con glifosato en relación a las dinámicas del conflicto armado en Nariño años 2000 – 2006". p 12. Documento electrónico.

[37] Para Eduardo Pizarro: "La lucha contra la producción de drogas, si se mantiene intacta la demanda, se asemeja a un globo o a un colchón de aire: si se aprieta en un punto el aire se desplaza hacia el otro. Debido a que la demanda de coca no ha disminuido significativamente en los Estados Unidos, en la propia América Latina la reducción de su producción y elaboración conlleva simplemente su traslado a otro territorio debido a su alta rentabilidad." (Ver Pizarro León-Gómez, Eduardo. *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, 2004. p. 187)

[38] Según el CODHES, entre 2000 y 2003, cerca de 2.330 personas por año huyeron del Putumayo en busca de seguridad y nuevas alternativas de ingreso, mientras que en lugares como Caquetá y Guaviare, la cifra ascendió respectivamente a 3.165 y 2.302 desplazamientos por año. Por su parte,

Las regiones más afectadas por este fenómeno fueron el Departamento de Nariño y las zonas ecuatorianas de Sucumbíos, el Carchi y Esmeraldas, donde se confirmó un efecto de *periferización* de las dinámicas del conflicto armado colombiano que a futuro condicionaría las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador.[39] Según relatos de algunos pobladores del cordón fronterizo, tras la siembra de 15.131 hs de nuevos cultivos de coca en la zona que trajo consigo el uso glifosato en Colombia, llegaron grupos armados ilegales, los cuales "fortalecieron su pie de fuerza, trasladaron integrantes desde el oriente colombiano, incrementaron su presión armada y se concentraron en la obtención de recursos financieros alrededor del narcotráfico [en la frontera binacional]"[40].

Ante una frontera desprotegida por el Estado, fue sólo cuestión de tiempo para que, a raíz de los efectos *ambientales y militares* del Plan Colombia, se presentaran en Ecuador masivos desplazamientos violentos de ciudadanos colombianos en busca de refugio.[41]

El siguiente apartado se concentra en describir los efectos más importantes de esta situación a lo largo del cordón binacional, lo cual servirá de antesala para presentar la réplica del gobierno de Rafael Correa en relación a la formulación de un discurso de seguridad humana.

---

esta situación generó una dispersión de las siembras a nivel nacional, con lo que se registró un aumento en el número de municipios involucrados con el negocio del narcotráfico. (Comparar Ceballos, Marcela. "Fumigación de cultivos de uso ilícito y vulneración de derechos humanos en la frontera colombo ecuatoriana". En: Nubia, Martha. *El desplazamiento en Colombia: regiones, ciudades y políticas públicas*, 2005. p. 343. Documento electrónico.)

[39] Comparar Aranguren. "Análisis del papel de la política de erradicación forzosa con glifosato en relación a las dinámicas del conflicto armado en Nariño años 2000 – 2006" p. 39. Documento electrónico.

[40] Ver Observatorio del programa presidencial para los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario de la Vicepresidencia del a República – ODDHH y DIH. "Dinámica Reciente de la violencia en la costa pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afro-descendientes", 2009. p. 48. Documento electrónico.

[41] Comparar Lauret, Sander. *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*, 2009. p.20.

2.2. LA PROBLEMÁTICA EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA Y LA DEFINICIÓN DEL *ASSERTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA

El Plan Colombia supuso para Ecuador la intensificación de una serie de vulnerabilidades de orden militar, económico, ambiental y societal, que dieron origen a un conjunto de amenazas asimétricas de naturaleza trasnacional relacionadas con migraciones ilegales, pobreza y desplazamientos violentos. Desde luego, estas amenazas tuvieron un profundo impacto sobre la seguridad y la calidad de vida de las comunidades fronterizas.[42]

En relación con las amenazas de orden militar, puede sostenerse que ante el incremento exponencial de cultivos ilícitos en las zonas de frontera binacional y el traslado de grupos armados ilegales desde el sur colombiano, algunos líderes de Sucumbíos, el Carchi y Esmeraldas[43] advirtieron un aumento de la violencia de la región, que afianzó las preocupaciones del Estado ecuatoriano sobre el control de su integridad territorial y la defensa efectiva de la población civil. [44] Desde su perspectiva, la tímida reacción del Plan Colombia para contener el avance del narcotráfico hacia territorios vecinos, acentuó el "riesgo de que grupos y organizaciones dedicadas a actividades ilegales penetraran en territorio ecuatoriano, provocando daños a personas o bienes públicos o privados, y realizando acciones contra la estabilidad interna que distorsionan las relaciones bilaterales del Estado"[45]: Según uno de estos representantes:

---

[42] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 1. Documento electrónico.

[43] En la zona de frontera con Colombia se destaca la presencia de varias organizaciones de líderes comunitarios orientadas a evaluar el impacto del Plan Colombia en territorio ecuatoriano, a saber: el Frente de Defensa de la Amazonía, la Red de Líderes Comunitarios Ángel Shingre, el Frente de Comunidades campesinas en Conflicto, el Movimiento Tohalí, UPOCAM y la Asociación Cristiana de Jóvenes.

[44] "Uno de los impactos más probables del conflicto colombiano, sería el traslado de una parte de las actividades de cultivo y producción ilegales de droga a territorio ecuatoriano". Ver Andrade. "Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador", p. 97. Documento electrónico.

[45] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". Quito, 2007. Consulta realizada en abril de 2013. p. 1. Consulta electrónica.

> Los grupos ilegales se acercan a las tiendas con el pretexto de comprar algo y entablan conversación con los dueños del local, por lo que acostumbrarse a convivir con [ellos] es una tarea muy difícil. 'A veces tratamos de no conversar con ellos porque siempre intentan sacar información. Piensan que nosotros sabemos algo de otros grupos armados, y no es así. No sabemos cuáles son sus verdaderas intenciones'.[46]

Tan solo entre 2003 y 2006, se reportaron cerca de 120 allanamientos a bases guerrilleras, 34 campamentos de las FARC y 6 laboratorios destruidos para el procesamiento de drogas (donde se incautaron más de dos docenas de fusiles decomisados, 68 kilos de dinamita retenidos y una fábrica de morteros allanada).[47] Adicionalmente, se confirmó la presencia de más de 3.000 milicianos ilegales repartidos por el territorio, mientras que el número de uniformados colombianos involucrados en confrontaciones constantes había ascendido a 8.000.[48] (Ver anexo 1)

Respecto de las amenazas de orden económico, puede afirmarse que las poblaciones fronterizas vieron afectados sus medios de subsistencia tras la implementación del Plan Colombia.[49] De acuerdo con la Confederación Indígena Amazónica, la agudización del conflicto interno colombiano trajo consigo pérdidas en el comercio fronterizo cercanas al 75%, achacadas al fortalecimiento de economías ilegales asociadas al cultivo y tráfico de drogas, al cobro de vacunas y extorsiones a campesinos residentes en el lugar y a otras actividades ilícitas con mayor acogida que los métodos tradicionales de subsistencia. Según algunos testimonios de pobladores de Sucumbíos:

> Las tres provincias ecuatorianas que son frontera con Colombia (Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas), han visto quebrarse sus economías, dependientes en gran medida del comercio con Colombia. No hay cifras precisas al respecto, pero según una información aparecida en El Comercio (septiembre 7), el 70% del comercio de Sucumbíos se realizaba con los grupos irregulares armados. Según una encuesta de la empresa privada Informark, difundida por El Universo en agosto del 2001, más del 70% de la población de Sucumbíos admitió haber

[46] Ver Moreano, Hernán. "Entre Santos y Traquetos: El narcotráfico en la frontera Colombo-ecuatoriana." *Colombia Internacional*, 2007. p. 251. Documento electrónico.
[47] Comparar Sánchez, Lorena. "el Ecuador frente al Plan Colombia: Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana". *Revista IIDH*. Vol. 38 (2006) p. 229. Documento electrónico.
[48] Comparar Moreano, Hernán. "Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades". En: Jaramillo, Grace. *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*, 2009. p.52. Documento electrónico.
[49] Comparar Garay, Dorian. "Plan Colombia: ¿Seguridad Nacional o Amenaza Regional?", 2001. p. 62. Documento electrónico.

> negociado directa o indirectamente con las FARC, "desde medicinas y alimentos hasta armas y fuerza de trabajo".[50]

En relación con las amenazas de orden ambiental, por mandato de Rafael Correa, se llevó a cabo en Quito en 2007 la creación de una Comisión Permanente de Verificación (CCTE) destinada a evaluar el grado de afectación de las poblaciones Colombo-Ecuatorianas de frontera en relación con los efectos del glifosato.[51] A partir de censos, entrevistas, trabajos comunitarios y otras estrategias de recolección de información [52], se determinó que el uso de estas sustancias había provocado "alteraciones en la piel como granos en la cabeza, erupciones cutáneas dolorosas, gripes incurables, diarreas, mareos, dolores musculares y de los huesos, partos prematuros, afectaciones a la población infantil, así como muertes de ganado y productos podridos"[53]. (Ver anexo 2) De acuerdo con la Comisión Científica Ecuatoriana:

> La fumigación aérea se hace de forma indiscriminada, afectando directamente a sectores que no tienen cultivos ilícitos, por el contrario, los plantíos más afectados son los destinados a la subsistencia de los habitantes de la región, así como a los hábitat naturales cercanos a los sectores fumigados (...) No hay una directa erradicación de los cultivos ilícitos, han sido fumigados los cultivos de pan coger, afectando la alimentación y la subsistencia de la región. [54]

En suma, estos hechos tuvieron un profundo impacto en la situación humanitaria del cordón fronterizo binacional, expresado en el creciente flujo hacia Ecuador de ciudadanos colombianos en busca de seguridad física, alimentación, empleo y salud.[55] A diciembre de 2006, se habían presentado cerca de 60.000

---

[50] Ver Ponce, Javier. "Prensa y Plan Colombia: Un estudio comparativo de cinco países". *Revista Comunicación.* No 73. (2008) p. 72. Documento electrónico.
[51] Comparar Timaná, Miguel. *La responsabilidad social del Estado frente a las familias víctimas del conflicto internacional, generado por los efectos de las fumigaciones en la Parroquia General Farfán*, 2010. p. 11. Documento electrónico.
[52] Comparar Comisión Científica Ecuatoriana. "El Sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana", 2007. p. 82. Documento electrónico.
[53] Ver Sánchez, Lorena. "El Ecuador frente al Plan Colombia. Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana". *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (*2004) p. 229. Documento electrónico.
[54] Ver Comisión Científica Ecuatoriana. "El Sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana". p. 55. Documento electrónico.
[55] Comparar Cueva, Cristina. Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana", 2006. p. 47. Documento electrónico.

desplazamientos anuales desde Nariño y Putumayo, sumados a las más de 14.000 solicitudes de refugio en poblaciones fronterizas del Ecuador como San Lorenzo, Mataje, Tulcán, Tufiño, Ibarra y Lago Agrío.[56] (Ver anexo 3) De acuerdo con Jorge Rojas, presidente de la Consultoría para Derechos Humanos y el Desplazamientos, CODHES:

> Las personas que huyen de las plantaciones de coca tienen cuatro opciones: desplazarse a otras ciudades; pasar la frontera, especialmente hacia el Ecuador; irse con los paramilitares, lo que incide en la expansión del conflicto; o sembrar coca donde no están fumigando. Y esto último es lo que se está haciendo. Ahora bien, si hay una internacionalización de la crisis colombiana, a Colombia no le importa ni le interesa la suerte de sus compatriotas; no son refugiados sino emigrantes o prófugos.[57]

Dicha situación planteó enormes desafíos para un Estado ecuatoriano que había sido incapaz de responder al creciente flujo de personas en busca de seguridad física, alimentación, empleo y salud, además del traslado de algunos grupos armados contagiados de prácticas ilegales desde territorio colombiano.[58]

Respecto de las amenazas de orden societal, según habitantes de Tufiño y Maldonado en Ecuador, las poblaciones fueron presionadas, en muchos casos, por grupos de guerrilleros y paramilitares para cooperar con actividades ilícitas. Esta situación, sumada al aumento en las enfermedades derivadas de la fumigación con glifosato sobre cultivos de coca, generó en las comunidades un cambio socio-cultural que abrió las puertas a la ilegalidad. Ante la llegada de foráneos con culturas y prácticas disimiles, muchas veces ligadas al narcotráfico y la violencia, nuevos sistemas productivos y una economía asociada a lo 'ilegal' se apoderaron del cordón fronterizo.

En el caso de las comunidades indígenas awá asentadas en Ricaurte en Nariño, por ejemplo, las constantes presiones extorsivas por parte de los grupos armados ilegales sumadas a la acción del glifosato en sus cosechas, les llevó a desplazarse principalmente a la ciudad de Tulcán en Ecuador, donde han recibido

[56] Comparar Moreano. "Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades". p. 52. Documento electrónico.
[57] Ver Rojas, Jorge: "Colombia: conflicto armado y crisis humanitaria". En: Hanekamp, Erika: *Encuentro entre dos pueblos*, 2008. p.40.
[58] Comparar Cueva. "Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana". p. 54. Documento electrónico.

apoyo de la pastoral de la capital carchense. A pesar de esto, debido a la falta de recursos y organismos institucionales, dichas comunidades "aún duermen sobre esteras, soportando la humedad del piso de cemento, y en las noches se cubren con cobijas livianas"[59]. Según un líder comunitario:

> Los awá son enseñados a vivir al aire libre, en el calor, criando animales y preparando los productos que se dan en nuestra tierra […] No estamos acostumbrados a usar ropa pesada, nos gusta andar sueltitos para tener agilidad. Nosotros no estamos acostumbrados a comer todos los días arroz con lenteja y cola, sino más bien nos gusta los productos silvestres como el palmito, aguacate, madroño, plátano y la carne de animales del monte como la guatusa, el armadillo y cusumbo. Lo que se siembra es para consumir e intercambiar con los vecinos […] aquí, el que no tiene plata se muere de hambre.[60]

Frente a las amenazas militares, económicas, ambientales y societales que supuso la implementación del Plan Colombia –sobre todo desde la perspectiva ecuatoriana- el gobierno de Rafael Correa formuló un discurso perentorio (*assertive speech act)* relativo a la existencia de una situación de pobreza e inseguridad que comprometió la seguridad nacional ecuatoriana. Desde 2007, se construyó una retórica ligada a la Patria soberana y el protagonismo civil en los procesos políticos de toma de decisión, la cual fue articulada bajo el rótulo de la *seguridad humana*. Esta visión ajustó al caso ecuatoriano los planteamientos de la Comisión de Seguridad Humana de 2004, desde donde se contempló la existencia de una serie de amenazas no violentas que afectaron la esencia vital de la vida en comunidad.[61]

El mandatario vio la necesidad de enfrentar el Plan Colombia -considerado como una estrategia sustentada en un enfoque restringido- desde una perspectiva ampliada que incluyera nuevas dimensiones de seguridad. Por ello, sin excluir preocupaciones tradicionales asociadas a amenazas externas-referentes, concentró su atención hacia vulnerabilidades de tipo transnacional tales como el narcotráfico, el crimen organizado, o incluso las migraciones.[62] Según el historiador Roque Espinosa:

---

[59] Ver Moreano. "Entre Santos y Traquetos: El narcotráfico en la frontera Colombo-ecuatoriana." p. 67. Documento electrónico.
[60] Ver Moreano. "Entre Santos y Traquetos: El narcotráfico en la frontera Colombo-ecuatoriana." p. 68. Documento electrónico.
[61] Comparar Comisión de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. "Seguridad humana para todos", 2006. p. 6. Documento electrónico.
[62] Comparar Sepúlveda, Isidro. "Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en latinoamérica", 2007. p. 82. Documento electrónico.

> Se trata de una perspectiva política diferente en la que se apuesta por el "bien-estar" de la población, como una condición de la libertad, la igualdad y la inclusión social. Desde esa concepción, la seguridad es un tema vinculado al desarrollo social y económico pero, sobre todo, es una cuestión política (…) que supone la realización de la ciudadanía en tanto libertad y capacidad de movilización de los ciudadanos en la perspectiva de construir un porvenir justo.[63]

Así lo reconoció Correa, luego de visitar la provincia de Sucumbíos en la frontera con Colombia, donde se refirió a la 'seguridad humana' como "un resultado de paz y desarrollo"[64]:

> La paz no se construye con bombas, con helicópteros, con misiles, con metralletas; sino al contrario, se construye con desarrollo y con oportunidades, es el deber del Plan Ecuador. Por ello, el gobierno está empeñado y comprometido en desarrollar el sector productivo de la zona fronteriza de este país en el marco del denominado Plan Ecuador.[65]

Desde su perspectiva, los efectos ambientales del glifosato y la presencia de grupos armados ilegales condujeron a una profunda crisis humanitaria que llevaría a su gobierno a expresar un especial interés por la situación de desprotección de las poblaciones de la frontera norte. Para el mandatario, el principal impacto del Plan Colombia en Ecuador se resumió en un:

> Incremento del número de desplazados y refugiados desde Colombia hacia las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, y su evidente influencia en otras como Imbabura, Pichincha y Orellana.[66]

Aún más, el gobierno de Rafael Correa sostuvo que:

> La política militar asumida por los presidentes Pastrana y Uribe en contra de los grupos armados de izquierda, ha provocado el desplazamiento de miles de colombianos a Ecuador. El éxodo, fruto de la violencia en Colombia, incide en problemas de orden humanitario y sus expresiones públicas como los accesos a salud, educación, alimentación y protección. Este incremento en el flujo de personas, y el crecimiento de la pobreza que generan inéditas formas de delincuencia y violencia, se han producido por los impactos nocivos a la salud y el medio ambiente derivados de aspersiones aéreas con glifosato en las zonas limítrofes, además de la difícil situación de violencia que vive la frontera.[67]

---

[63] Ver Espinosa, Roque. "Discursos de seguridad". En: Carrión, Fernando. "Fronteras. Rupturas y Convergencias", 2013. p. 13. Documento electrónico.
[64] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica.
[65] Ver Emol Mundo. "Presidente de Ecuador critica Plan Colombia". Quito, 23 de octubre de 2008. Consulta realizada en abril de 2013. Consulta electrónica.
[66] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica.
[67] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica.

Esta postura se expresó en la forma como el gobierno manejó sus relaciones diplomáticas con Colombia, y específicamente en la ratificación de compromisos internacionales que dieron sustento jurídico a la adopción de medidas extraordinarias. Mediante la Cancillería, por ejemplo, el gobierno ecuatoriano reflejó una percepción del Plan Colombia basada en la necesidad de fortalecer las normas relativas a la ayuda humanitaria frente a la migración forzada. [68]

Junto a las percepciones de la Policía, el Ejército y la sociedad civil, el gobierno de Correa generó una respuesta institucionalizada al Plan Colombia mediante la disposición del '*refugio'* como figura jurídica, establecida por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967. Así, se otorgó un sustento legal al trato de refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, permitiendo a Quito acceder a recursos derivados de la cooperación directa con la Agencia de las Naciones Unidas para la atención de los Refugiados (ACNUR). Adicionalmente, el gobierno manifestó su complacencia con la adopción de instrumentos orientados al cumplimiento de medidas migratorias relativas a la Declaración de Cartagena (1984), la exigencia de requisitos de ingreso a Ecuador a ciudadanos colombianos como el pasado judicial, y la implementación de medidas de apoyo económico, en salud, educación y desarrollo para la población fronteriza.[69]

La incorporación de esta *visión de mundo* por parte de Rafael Correa implicó una postura de cercanía con la sociedad civil, en términos del establecimiento de una agenda de seguridad. Sobra aclarar que para la Comisión de Seguridad Humana es preciso considerar al individuo como principal *objeto referente* de los discursos de seguridad, y por ende supone no solo un balance en las relaciones cívico-militares sino también la participación de nuevos actores sociales en el proceso de identificación de amenazas potenciales. Por esa razón, en Ecuador se vincularon a la política de seguridad nacional las mencionadas percepciones de los actores subnacionales y de aquellos que denunciaron sistemáticamente la situación

[68] Comparar Cueva."Securitización y construcción de percepciones: El plan Colombia y la seguridad humana". p. 46. Documento electrónico.
[69] Comparar Samaniego Madero, Marcelo, "Protección e Integración del refugiado en el Ecuador" *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano.* Vol. 42, No. 1. (2005) p 228. Documento electrónico.

humanitaria en la frontera binacional. Es decir, el gobierno de Rafael Correa siguió uno de los principales planteamientos de la Comisión, a saber:

> Existe un reconocimiento cada vez mayor de que la problemática de la seguridad a nivel mundial comprende una amplia gama de referentes de seguridad, esto es, las personas, las comunidades locales, sub-regionales e indígenas, la sociedad civil, los actores políticos, sociales y económicos sub-nacionales y los grupos transnacionales, entre otros.[70]

A continuación se presentan las visiones de algunos actores ecuatorianos y extranjeros, considerados esenciales en la identificación de amenazas y en la formación de una agenda ecuatoriana en materia de seguridad humana.

2.3. LOS ACTORES SUBNACIONALES Y LA JUSTIFICACIÓN DEL *ASSERTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA

El discurso de la seguridad humana del gobierno de Rafael Corea fue justificado por varios actores ecuatorianos, lo que permitió reafirmar la retórica de este enfoque amplio centrado en la seguridad de los seres humanos, en especial de las comunidades fronterizas. Pueden identificarse dos tipos de actores que respaldaron este discurso, a saber: a) aquellos que fueron afectados directamente por la implementación del Plan Colombia y b) aquellos que desempeñaron labores de seguimiento, auditoría y control de la situación. Siguiendo las teorías de 'seguritización', el Estado puede constituir un *agente-filtro*[71] de todos estos discursos, y lejos de actuar como un actor unitario y único objeto referente de su seguridad, se le ha visto como vocero de un complejo de actores subnacionales diferenciados.[72]

---

[70] Ver Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura – UNESCO. "Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y paz", 2001. p. 82. Documento electrónico.

[71] Para autores como Buzán, Waever u O'Donnell, el Estado funciona como una suerte de 'filtro' para: "regular cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el 'adentro' y el 'afuera' del territorio, los mercados y la población que delimita. (…) Todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio. Se trata aquí de la capacidad de filtraje, de cada estado, que se supone inteligente y realmente apuntada al bien público. Ver O'Donnell, Guillermo. "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales". *Desarrollo Económico.* Vol. 30, No. 130 (1993) p. 163. Documento electrónico.

[72] Comparar Cueva."Securitización y construcción de percepciones: El plan Colombia y la seguridad humana" p. 4. Documento electrónico.

2.3.1. Actores afectados directamente por la implementación del Plan Colombia. Los gremios de propietarios agrícolas, los indígenas y los líderes comunitarios de las regiones ecuatorianas de frontera quizás fueron los actores ecuatorianos que mayor alto grado de sensibilidad manifestaron frente a las amenazas que supuso la implementación del Plan Colombia y el consecuente desplazamiento del conflicto armado colombiano hacia el territorio ecuatoriano. [73]

Estos actores contribuyeron a la identificación de problemáticas de seguridad apremiantes para Ecuador, mediante una denuncia constante sobre la situación socio-económica de la frontera. Por su estrecha relación con los actores vinculados al conflicto colombiano, en especial narcotraficantes y grupos armados ilegales, y por el grado de vulnerabilidad frente a los efectos del glifosato, estos actores se dedicaron a señalar, por medio de reclamos formales ante el gobierno central, la existencia de nuevas amenazas a su seguridad y a la de los sectores que representan. [74] Su visión de inseguridad se basó en percepciones que variaron en razón a 1) la presencia de refugiados colombianos vinculados con grupos armados ilegales; 2) el incremento de la violencia en las urbes, y 3) el impacto ambiental del glifosato. [75]

De hecho, en el seno de la sociedad civil ecuatoriana se dio origen a lo que algunos estudiosos llamaron un *acuerdo implícito*, mediante el cual se criticó la inmersión ecuatoriana en problemas derivados del conflicto colombiano.[76] Tal como lo sostuvo una investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador:

> De un sondeo de opinión pública difundido en noviembre de 2002 realizado por el Instituto de Estudios Sociales de Opinión Pública (IESOP), se obtuvo que el 65 por ciento de la población mayor de dieciocho años de Ecuador, especialmente en Quito y Guayaquil, considera que los problemas del narcotráfico y la guerrilla asociados a Colombia deben ser solucionados exclusivamente por ese país.[77]

---

[73] Comparar Cueva.”Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”. p. 40. Documento electrónico.
[74] Comparar Cueva.”Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”. p. 41. Documento electrónico.
[75] Comparar Cueva.”Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”. p. 47. Documento electrónico.
[76] Comparar Páez, Alexeí. *La economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano*, 1991. p 62.
[77] Ver Cueva.”Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”. p. 48. Documento electrónico.

En general, se elevaron múltiples demandas respecto de la presencia de refugiados colombianos a quienes se les relacionó con la guerrilla y el narcotráfico. Con la estigmatización que recibieron por ser colombianos, se les atribuyeron todos los delitos que fueron cometidos en las comunidades, además de ser percibidos también como una competencia laboral.[78] Bajo este contexto, desde el año 2000 se conformó un 'Grupo Civil de Monitoreo de los impactos del Plan Colombia en Ecuador' que, de la mano con varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, se enfocó en construir una estrategia de reinserción económica y social direccionada a poblaciones afectadas por el crecimiento desproporcionado de la violencia fronteriza.[79]

Adicionalmente, las poblaciones ecuatorianas de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, así como distintas organizaciones sociales como la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo Ecuatoriano de Sucumbíos (FORCCOFES), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF - Ecuador), recolectaron más de 3.000 firmas manifestando públicamente reclamos asociados al uso del glifosato y el desarrollo de efectos nocivos sobre la salud pública y los cultivos tradicionales que yacían en el lugar.[80]

2.3.2. Actores que desempeñaron labores de seguimiento, auditoría y control. Con una capacidad de negociación mucho mayor frente al gobierno central, estos actores favorecieron que las autoridades públicas ecuatorianas reconocieran la frontera norte como un nuevo referente de inseguridad. Dicha influencia dependió del estatus social y/o institucional de los actores y de su capacidad de cobertura sobre amplias *audiencias de destino*. Entre estos actores, se encuentran los medios masivos de opinión, las organizaciones defensoras de derechos humanos, los cuerpos académicos de investigación, y las Fuerzas Militares y de Policía.

[78] Comparar Cueva. "Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana". p. 49. Documento electrónico.
[79] Comparar Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH del Ecuador. "Programa de fronteras". Quito, 2010. Consulta realizada en marzo de 2013. Consulta electrónica.
[80] Comparar Ahumada, Consuelo. *El desplazamiento forzado de colombianos hacia ecuador en el contexto del Plan Colombia*, 2007. p. 122. Documento electrónico.

a) Los medios masivos de opinión. Asociados principalmente a diarios de circulación nacional, espacios generalizados de opinión, y noticiarios de emisión pública, los medios masivos de opinión contribuyeron a sustentar el discurso de las autoridades gubernamentales ecuatorianas influyendo ampliamente en el imaginario de la sociedad civil y en sus percepciones en materia de seguridad[81]. Así mismo:

> Jugaron un papel muy importante ya que fueron los encargados de construir una noticia en base a la percepción de lo que consideran amenazas y la difunden a la sociedad civil. De ahí la importancia de su rol, ya que la sociedad civil asume su discurso como propio, entonces es procesada la información e identificados ciertos conceptos cotidianamente como es el caso de la estigmatización colombiana por el conflicto interno y el Plan Colombia. Para los medios de opinión el problema del refugio de población colombiana correspondería a las amenazas que son percibidas por el sector societal principalmente la *migración.*[82]

De acuerdo con Javier Ponce, editorialista del diario El Universal (Quito), en Colombia, Venezuela, y Ecuador, el debate sobre el Plan Colombia originó una suerte de "paranoia informativa" que afianzó la postura de la sociedad civil. En teoría de comunicación, este hecho se asocia a un concepto que los investigadores llaman "aguja hipodérmica"; supone una situación en la que los *mass-media* inyectan determinada información en una audiencia destino, sin tener clara la reacción que ésta pueda tener al respecto.[83] En el caso ecuatoriano, "el contexto de desinformación que rodeó al tema, y que obligó a los periódicos a trabajar con testimonios aislados, permitieron proyectar una imagen [tendenciosa] de lo que realmente sucedía en las fronteras"[84]. En definitiva, se achacó a Colombia la responsabilidad de involucrar al Ecuador en las dinámicas de su conflicto interno. Por ejemplo, Carlos Larreategui, columnista y editor del Diario el Comercio sostuvo lo siguiente:

---

[81] La relación entre Rafael Correa y los medios de comunicación en Ecuador no ha sido un asunto del todo sencillo. Cesar Pérez, subdirector del diario *El Universo* de Guayaquil, sugiere que el mandatario ha forjado una férrea alianza con los medios de comunicación afines al gobierno, "señalando constantemente a quienes no piensan como él. Así, el presidente vive en un conflicto permanente con los medios de comunicación". En lo que respecta al Plan Colombia, Correa se sirvió de los primeros para legitimar su discurso asertivo de seguridad humana. (Ver El País. "Correa vive en un conflicto permanente con los medios". Quito, 23 de enero de 2012. Consulta realizada en julio de 2013. Consulta electrónica.)

[82] Ver Cueva."Securitización y construcción de percepciones: El plan Colombia y la seguridad humana". p. 47. Documento electrónico.

[83] Comparar Laswell, Harold. *Propaganda Techniques in the World War*, 1997. p. 87.

[84] Ver Ponce. "Prensa y Plan Colombia: Un estudio comparativo de cinco países". p. 6. Documento electrónico.

> Más allá de algunas lamentables vicisitudes políticas y diplomáticas, Colombia y Ecuador han mantenido vínculos muy fuertes y han observado siempre un respeto mutuo. *Eso supone que Colombia asuma ahora la responsabilidad por sus acciones y proceda a subsanar en parte los daños irrogados por las aspersiones. Si bien existen graves perjuicios a la salud y al medioambiente que no admiten reparación, el Estado colombiano está obligado, moral y legalmente, a indemnizar a las familias que sufren las consecuencias de su error*. [Las cursivas son del autor][85]

En una investigación que involucró el análisis de 811 notas periodísticas de diarios ecuatorianos en relación con el Plan Colombia, Ponce identificó el uso constante de titulares que señalaron la inconveniencia de dicha estrategia: "'"Glifosato, la crítica arrecia", "Fumigación: Colombia no se detiene", "Las fumigaciones acumulan más objeciones", "Fumigación: otra voz por la suspensión"[86]. En suma, este investigador concluyó que la prensa ecuatoriana avanzó hacia un rol activo en la formación de discursos perentorios, pronunciándose "desde un testimonio vivo y desolador del modo como los grupos de desplazados sobreviven en el lado ecuatoriano de la frontera, y no desde la fría descripción de resoluciones estatales para enfrentar las fumigaciones y el refugio"[87].

b) Organizaciones defensoras de Derechos Humanos y cuerpos académicos de investigación. El problema del Plan Colombia y la frontera binacional ha sido revisado por numerosas organizaciones no gubernamentales como *el International Crisis Group*[88], el CODHES[89], la Consejería de Proyectos Internacionales de Ecuador[90], la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otros. En general, su percepción de seguridad se basó en considerar

[85] Ver Larreategui, Carlos – El Comercio. "La responsabilidad de Colombia". Quito, 24 de Agosto de 2008. Consulta realizada en junio de 2013. Consulta electrónica.
[86] Ver Ponce. "Prensa y Plan Colombia: Un estudio comparativo de cinco países". p. 78. Documento electrónico.
[87] Ver Ponce, Javier. "y Plan Colombia: Un estudio comparativo de cinco países". p. 8. Documento electrónico.
[88] Comparar también International Crisis Group. "Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe", 2004. Documento Electrónico.
[89] Comparar también Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). "Iniciativa Regional Andina, fronteras y conflicto armado interno en Colombia". Bogotá, 2001. Documento electrónico.
[90] Comparar también Soberón, Ricardo. *Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia,* 2003. p. 32.

"la falta de infraestructura para dar una respuesta netamente humanitaria orientada a receptar y brindar ayuda a los refugiados"[91].

Estos grupos han cumplido una doble misión en el proceso de formación de discursos perentorios en relación con el conflicto armado colombiano. Por un lado, mediante investigaciones han provisto de bases científicas a las preocupaciones definidas por el gobierno Correa en materia de seguridad. Por otro lado, debido a su alcance internacional, han reunido esfuerzos para visibilizar las carencias presentadas por estas poblaciones en materia de desarrollo y bienestar.[92]

A manera de inventario, se destaca el informe "El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia", realizado por el Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ - 2002).[93] Mediante un trabajo de fuentes primarias que incluyen testimonios de pobladores de Sucumbíos, Putumayo y Nariño, esta ONG logró un trabajo de humanización de las dinámicas del conflicto en esas regiones. Con esto se dio sustento a un extensivo programa de recomendaciones propuestas al gobierno ecuatoriano, que enfatizó en medidas puntuales de acción para frenar el impacto ambiental de las fumigaciones con glifosato.

> En cuanto a las recomendaciones, el informe sugiere que el gobierno ecuatoriano tome de manera urgente las acciones necesarias para exigir al gobierno colombiano la suspensión inmediata de las fumigaciones en la zona de frontera y así poder evitar futuros y más graves impactos en Ecuador. También se recomienda la creación de una zona de amortiguamiento en el territorio colombiano fronterizo de no menos de 60 kilómetros, dentro de la cual no podrán realizarse programas aéreos de erradicación de cultivos ilícitos, con el fin de garantizar que no se produzcan efectos en el suelo ecuatoriano. Así mismo, se plantea que los Estados de la región deben promover programas de atención al desplazamiento y condiciones de desarrollo para estas poblaciones. Por último, se señala la importancia de hacer una valoración de la pérdida de diversidad en esta zona de selva que sin duda ha sufrido el impacto de las fumigaciones.[94]

c) Las Fuerzas Militares y de Policía. Las Fuerzas Militares y de Policía constituyeron, quizás, uno de los actores subnacionales de mayor importancia para la

[91] Ver Cueva."Securitización y construcción de percepciones: El plan Colombia y la seguridad humana". p. 49. Documento electrónico.
[92] Comparar Rivera, Fredy. "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas". En: Eileen Rosi. *Drogas y Democracia en América latina*, 2005. p. 287.
[93] Comparar también Belalcazar, Alarcón. *Testimonios de frontera. Efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana*, 2002.
[94] Ver Ahumada. "El deslazamiento forzado de colombianos hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional". p. 121. Documento electrónico.

identificación de la frontera con Colombia como una amenaza manifiesta para la seguridad humana de las poblaciones fronterizas.

Al igual que los actores ya mencionados, el Ejército mantuvo una postura de rechazo frente al conflicto armado colombiano, indicando el derrame de algunas "amenazas en red*"* como principal resultado de esta estrategia[95]. En la formulación del *Libro Blanco de Defensa* se integró, por ejemplo, una visión ampliada sobre el Plan Colombia, destacando la presencia de grupos armados ilegales colombianos y el aumento desproporcionado de la situación de violencia en territorio ecuatoriano[96].

Ante todo, el libro blanco integra las percepciones de seguridad de actores subnacionales a la visión de seguridad del Ministerio de Defensa, lo que supone 1) una construcción intersubjetiva de la agenda y 2) una preocupación por la sociedad civil como principal objeto de referencia de las políticas de seguridad. Bajo este contexto, la principal contribución de los militares al proceso de construcción de un discurso perentorio de seguridad fue integrar los principios de la seguridad humana a la política de defensa ecuatoriana. En esa medida, se estableció como principal "objetivo el de proteger la vida de la población civil y los recursos naturales del país, frente al deterioro ambiental y el aumento de la violencia fronteriza"[97]. De acuerdo con el libro blanco de 2001:

> Luego de la paz con el Perú, se ha logrado que exista un incentivo a la cooperación para el desarrollo. Pero al mismo tiempo, en el orden militar, se necesitan nuevos reajustes de los dispositivos para afrontar amenazas prioritarias que cobran mayor importancia de acuerdo a la percepción que se tiene de las mismas. (…) En el ámbito hemisférico se inició la construcción de una nueva concepción de seguridad definiéndose el enfoque "*multidimensional*", que incorpora amenazas nuevas y tradicionales; incorpora las prioridades de cada Estado; contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social; se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. *Integrando esta nueva dimensión de la seguridad, que se fundamenta en el bienestar del individuo, conocida como seguridad humana, Ecuador tendrá como meta la protección del*

[95] Según el Libro Blanco del Ministerio de Defensa (2006), así fueron caracterizadas las vulnerabilidades transnacionales relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado que tuvieron lugar en la frontera norte ecuatoriana.

[96] Pese a estar direccionados por las directrices del gobierno central, especialmente en el uso de estrategias operativas y de inteligencia en las zonas de frontera, los militares reflejaron cierta independencia institucional en lo que respecta a sus percepciones de seguridad.

[97] Ver Ministerio de Defensa de Ecuador. "Libro Blanco de Defensa 2001 – 2006", 2001. Cap. 2. Documento electrónico.

> *ser humano y se fundamenta en la gobernabilidad y el desarrollo.* [Las cursivas son del autor].[98]

Entre tanto, la Policía asumió funciones de diagnóstico y soporte en relación con la situación de subdesarrollo y abandono de las poblaciones fronterizas, atendiendo especialmente a las poblaciones colombianas en situación de desplazamiento mediante programas de desarrollo alternativo y protección de Derechos Humanos.[99]

Aún más, esta institución priorizó los fenómenos del desplazamiento y las fumigaciones como asuntos apremiantes en la frontera norte, llevando a cabo una respuesta institucionalizada que resultó en la creación de un puesto de mando unificado en las poblaciones de Sucumbíos y el Carchi, por considerarlos zonas extremadamente peligrosas. [100] En esta medida, se dio origen a una Policía Comunitaria que no imitó el actuar de las FF.MM, sino que, de acuerdo con el Gobierno de Rafael Correa, "se involucró en la vida comunitaria, y desde adentro de esa vida comunal buscó resguardar la seguridad ciudadana"[101].

[98] Ver Ministerio de Defensa de Ecuador. "Libro Blanco de Defensa 2001 – 2006", 2001. Cap. 2. Documento electrónico.
[99] Comparar Cueva. "Securitización y construcción de percepciones: El plan Colombia y la seguridad humana". p. 44. Documento electrónico.
[100] Comparar Pontón, Daniel. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*, 2009. p. 81.
[101] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso del presidente Rafael Correa en el acto de posesión del alto mando policial en la escuela superior de policía de Pusuquí". Quito, 2007. Consulta realizada en Julio de 2013. Consulta electrónica.

3. EL DISCURSO DIRECTIVO DE LA SEGURIDAD HUMANA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA FRENTE A LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIA

De acuerdo con Nicholas Onuf, en algunos casos los gobiernos hacen uso de su autoridad para formular *instrucciones* que, en forma de directrices, se orientan a *contener* los efectos derivados de una amenaza potencial. Onuf caracteriza estos actos discursivos como *discursos directivos* por su modo imperativo de formulación, ya que indican un grado mayor de importancia política sobre determinado asunto de seguridad nacional.[102] No solo proveen información sobre las posibles consecuencias de ignorar las amenazas ya identificadas por los discursos perentorios, sino que pueden sustentar también la formulación de *medidas extraordinarias* para contener las amenazas identificadas[103].

Cabe señalar que las medidas extraordinarias suponen el establecimiento de *compromisos gubernamentales* que reflejan una concepción de seguridad específica en relación con un objeto referente. Una vez legitimados mediante acciones de aceptación emitidas por las diferentes audiencias destino[104], estos compromisos incorporan una serie de metas de procedimiento que orientan la acción de las autoridades públicas, las cuales dotan de facultades extraordinarias a determinados cuerpos de gobierno, movilizado recursos humanos y financieros, o incluso creando instituciones técnicas para afrontar el problema en cuestión.[105]

En este capítulo se sostiene que el *assertive speech act* de la seguridad humana del gobierno de Rafael Correa fundamentó un *directive speech act,* orientado

[102] Comparar Onuf, Nicholas. *Constructivism: A User's manual*. p. 67.
[103] Pese a que Onuf no realiza un análisis respecto de la construcción de agendas de seguridad, sus aportes sobre la construcción de discursos gubernamentales permitieron caracterizar a la 'seguridad humana' como un discurso perentorio de seguridad, y la formulación de medidas extraordinarias en la frontera binacional como parte de un discurso directivo del gobierno de Rafael Correa. Contrastar con Buzan, Barry. *Security: A New Framework for Analysis*. p. 10.
[104] Para Buzan las audiencias destino pueden emitir acciones de aceptación mediante el establecimiento de convenciones generalizadas sobre la amenaza en cuestión. Esto es, mediante una acción de repetición que se puede evidenciar en denuncias constantes que fuercen al Estado a 'seguritizar' un problema. Comparar Buzan Barry *Security: A New Framework for Analysis*. p. 10. Documento electrónico.
[105] Comparar Onuf, Nicholas. *Constructivism: A User's manual*. p. 68.

a proteger a las poblaciones fronterizas afectadas por las dinámicas del conflicto interno colombiano. Es decir, este gobierno, aparte de identificar un problema para la seguridad humana de las comunidades fronterizas, se propuso modificar la conducta de las instituciones públicas para involucrarlas en el manejo de la crisis humanitaria en la frontera norte, al tiempo que reformuló las medidas extraordinarias en materia de seguridad que el Ecuador había tomado desde principios de la década del dos mil. Bajo este contexto, se planteó la posibilidad de llevar a cabo una estrategia que, en palabras de Correa, "hiciera frente a la locura e irracionalidad del Plan Colombia"[106] y, en consecuencia, atendiera las carencias de pobladores ecuatorianos y colombianos que habitan estos territorios. Según el mandatario, su gobierno debía "oponerse a la guerra, mediante el desarrollo, la paz, y la atención a estas poblaciones desfavorecidas"[107].

Con el propósito de analizar los discursos directivos de este gobierno, este capítulo considera a) la implementación del Plan Ecuador como un conjunto de *medidas extraordinarias* para contener las amenazas en la frontera binacional; b) el establecimiento de *compromisos* del gobierno frente a la sociedad civil que afianzaron el discurso sobre el que se basó la formulación de dicha estrategia; y c) la formulación de *metas de procedimiento* con las que se dio curso al mencionado Plan Ecuador.

[106] Ver BBC Mundo. "Lanzan el Plan Ecuador". Quito, 24 de abril de 2007. Consulta realizada en abril de 2013. Consulta electrónica.
[107] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica

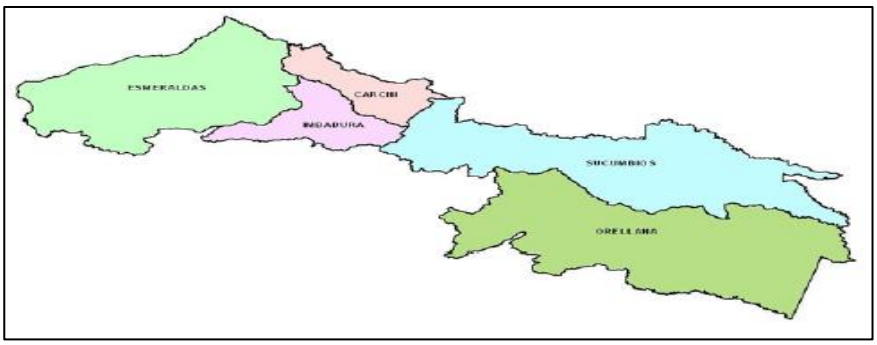
3.1. LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE LA SEGURIDAD HUMANA: EL PLAN ECUADOR

Motivado por el deber constitucional de proteger la seguridad y buscar mecanismos de choque frente a las vulnerabilidades del conflicto colombiano, el gobierno de Rafael Correa llevó a cabo directrices operativas orientadas a reducir su impacto sobre la población civil. Para 2007, el mandatario propuso la creación del llamado 'Plan Ecuador: hacia la seguridad humana' como una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia. Oficializada el 24 de Abril de 2007 frente al pleno de la Asamblea Nacional, la estrategia acogió los avances del UNDENOR en materia de seguridad fronteriza, y profundizó en los objetivos de una política de fronteras que había resultado inacabada en materia de asistencia a las comunidades afectadas. [108]

Se puede sostener que con esta decisión el gobierno de Rafael Correa buscó favorecer un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, orientado a fortalecer el tejido social y la presencia estatal. Vale aclarar que esta medida se formuló para abarcar los territorios del norte del país, haciendo énfasis en las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Orellana, Carchi y Sucumbíos. Sin embargo, entre 2007 y 2009 se le dio una prioridad especial a los "cantones fronterizos" de San Lorenzo, Tulcán, Cascales, Sucumbíos, Lago Agrio y Putumayo, debido a que han sido las áreas más afectadas por el conflicto colombiano. (Ver tabla 1)

[108] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p 1. Consulta electrónica

Tabla 1. Zonas de focalización del Plan Ecuador



Fuente: Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 1. Documento electrónico.

Una de las principales novedades de esta estrategia, y que de hecho constituyó la principal medida extraordinaria de este gobierno, fue "la institucionalización de una *política de Estado* que promoviera el desarrollo y la paz en una zona que enfrenta graves riesgos como consecuencia de su cercanía con los actores y la dinámica del conflicto Colombiano"[109]. Si bien, desde mediados de los noventas, los gobiernos ecuatorianos aunaron esfuerzos para contener el progresivo efecto derrame de la crisis colombiana, nunca se coordinó una Política de Seguridad Nacional constituida en función de una amenaza referente asociada a la frontera norte.[110] Como se indicó en el primer capítulo, apenas se efectuaron algunas estrategias encabezadas por agencias gubernamentales, que ofrecieron resultados inacabados en relación con las numerosas demandas de las poblaciones fronterizas.

El cambio que supuso el Plan Ecuador fue, entonces, la consolidación de una política de Estado que, por demás, evidenció un esfuerzo del gobierno por otorgar un valor constitucional al discurso de la seguridad humana. Los principios de dicho discurso quedaron consagrados en el Artículo 394 de la *enmienda constitucional* de 2007 en los siguientes términos:

[109] Ver Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). "Plan Ecuador. Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Integración Local en América Latina". Quito, 2007. Consulta realizada en julio de 2013. Documento electrónico.
[110] Comparar Torres, Andreina. "La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004", 2005. p. 9. Documento electrónico.

> El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integrales, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados designados en los diferentes niveles de gobierno. [111]

La formulación de una política de Estado motivó la consolidación de una segunda medida extraordinaria: un compromiso interinstitucional que involucró la creación del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, y el otorgamiento de facultades ejecutivas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Gobierno y la Vicepresidencia del República, a través de la Unidad de Desarrollo Norte UDENOR. (Ver anexo 4) Además, en palabras de Correa: "Mediante el Plan Ecuador buscamos poner la paz, a la guerra; la justicia, a la violencia, y para ello necesitamos que las juntas parroquiales, Gobiernos seccionales, organizaciones no gubernamentales y las instituciones del Estado trabajemos juntos"[112]. En lo esencial, el discurso directivo de la seguridad humana implicó una descentralización progresiva en el manejo de la política de seguridad y defensa, que amplió el rol de las instituciones públicas en el manejo de la crisis fronteriza.

El nuevo compromiso interinstitucional, animado por el gobierno de Rafael Correa y la consecuente descentralización de la política de seguridad y defensa, fue acompañado por un gasto extraordinario en materia de inversión, orientado a proveer créditos para la creación de medianas y pequeñas empresas, a apoyar a los municipios en políticas de desarrollo y a fortalecer los movimientos sociales que incluyen organizaciones de derechos humanos y de refugiados. Para estos propósitos se destinaron cerca de US$135 millones de dólares y se reunieron esfuerzos encaminados a obtener recursos alternativos provenientes de la cooperación internacional. (Ver anexo 5)

[111] Ver Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*, 2007. p. 96. Documento electrónico.
[112] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica

3.2. LOS COMPROMISOS Y LAS METAS DE PROCEDIMIENTO DEL *DIRECTIVE SPEECH ACT* DE LA SEGURIDAD HUMANA ECUATORIANA

Como se ha sugerido, Rafael Correa consideró al Plan Colombia una "política torpe que atentó contra los derechos humanos de los campesinos ecuatorianos que habitaban la frontera, y sus mecanismos de supervivencia"[113]. Ante esta situación, y a propósito de su visión de mundo relativa a los principios de la seguridad humana, el mandatario manifestó firmemente un compromiso de su gobierno para reducir el impacto en las vulnerabilidades que el conflicto armado colombiano trasladó a la frontera.

> Este conflicto, que jamás buscamos, en el que no intervenimos, nos estalla en las provincias del Norte, en la Amazonía, en Esmeraldas. Quizá antes no se puso la debida atención a la naturaleza de este trance histórico, por la mirada insensible y centralista de gobernantes que prefirieron callar y someterse a otros designios antes que mirar a nuestra propia gente. No hay entonces que olvidar la naturaleza de esta guerra que injustamente heredamos. No es un conflicto que se mantenga interno, salvaguardado por fronteras ni murallas, es la agonía de pueblos que, a su vez, inundan de angustia, incertidumbre y violencia a sus vecinos y hermanos. Y es necesario, en la búsqueda urgente de la paz, descubrir y develar a quienes beneficia el dolor de los otros. [114]

En particular, la formulación del Plan Ecuador supuso tres promesas esenciales al respecto: a) la protección de las comunidades que habitan la frontera binacional; b) la implementación del principio de participación ciudadana al proceso de construcción de una agenda de seguridad nacional y c) la inmersión de las comunidades fronterizas en activas económicas, alternativas al crimen organizado, que permitan paliar el profundo estado de subdesarrollo de la zona.

3.2.1. Protección de las comunidades fronterizas. Desde su llegada a la presidencia, Rafael Correa manifestó su deseo de verse no involucrado en los asuntos internos del Estado colombiano. De hecho, "en octubre de 2006, en plena campaña presidencial, el entonces candidato aseveró que no calificaría a las FARC de

[113] Ver El Universo. "Correa dice que es 'torpe' la política de aspersiones - Intervención de Rafael Correa en Sucumbíos". Quito, 29 de diciembre de 2006. Consulta realizada en Mayo de 2013. Consulta electrónica.
[114] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica

terroristas, pronunciamiento que fue muy mal recibido en Colombia"[115]. Tal como lo sostuvo Mauricio Jaramillo:

> El Ecuador fiel a los principios de no intervención en los asuntos internos de otros países aboga por una solución pacífica del conflicto interno colombiano e incentivará las acciones tendientes a mantener las mejores relaciones bilaterales ecuatoriano-colombianas para beneficio de ambos pueblos.[116]

El compromiso de proteger a las comunidades fronterizas se tradujo en el cumplimiento de dos *metas* de procedimiento: la reducción del impacto ambiental causado por el uso del glifosato y el control de la difícil situación de violencia que experimentó el cordón fronterizo colombo-ecuatoriano.

En primer lugar, frente al profundo impacto agrícola y ambiental generado por el uso del glifosato en las zonas de frontera colombo-ecuatoriana, y la necesidad de un manejo sostenible orientado a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, Rafael Correa manifestó la voluntad de proteger la *salud pública* y los *sistemas productivos* de las zonas de frontera ecuatorianas. Bajo este contexto, el gobierno se comprometió incluso con demandar a Colombia ante el tribunal de la Corte Internacional de Justicia en la Haya, por la utilización de estos herbicidas como parte esencial del programa de erradicación forzada de cultivos de coca.[117] De acuerdo con el mandatario:

> Ecuador conoce el problema de Colombia, somos solidarios con ese problema, pero no es la manera de remediarlo haciendo sufrir también a los ecuatorianos, además de los colombianos, en el cordón fronterizo (…) el Plan Colombia se trata de una política torpe donde los cultivos de coca se han multiplicado. Aquí está el presidente electo para decirles que no están solos, y que se implementarán las medidas necesarias para contener la situación. No vamos a permitir que se destruyan cultivos lícitos, que la gente se enferme y que el ecosistema se contamine.[118]

En esta medida, se propuso la creación de algunas estrategias que, en el marco del Plan Ecuador, se orientaron a la pronta solución a esta difícil situación. Entre las estrategias más importantes se destacaron: 1) El otorgamiento de incentivos

---

[115] Ver Jaramillo. "Colombia y Ecuador: dos naciones siamesas separadas por la política". p. 33

[116] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p 1. Documento electrónico.

[117] Comparar Caracol Radio. "Ecuador demandará a Colombia por fumigaciones aéreas". Bogotá, 19 de marzo de 2009. Consulta realizada en julio de 2013. Consulta electrónica

[118] Ver Caracol Radio. "Rafael Correa califica de "torpe" la política de fumigación con glifosato". Bogotá, 28 de diciembre de 2006. Consulta realizada en julio de 2013. Consulta electrónica.

económicos a campesinos y comunidades indígenas que demuestren un compromiso voluntario hacia la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación; 2) el fortalecimiento de figuras legales que permitan el control y manejo adecuado de las zonas catalogadas de protección ecológica, involucrando parques naturales y zonas de alto riesgo para la supervivencia de los ecosistemas, 3) la apertura de oficinas gubernamentales de asistencia técnica, capacitación, organización y diseño de la gestión ambiental, todo mediante un apalancamiento con los gobiernos locales y el Ministerio de Medio Ambiente de Ecuador.

A pesar de los avances logrados al respecto, el glifosato continúa siendo aún un problema para los pobladores del cordón fronterizo. Si bien la actitud ecuatoriana, especialmente en lo que respecta a su decisión de entablar una demanda frente a la Corte Internacional de Justicia, condujo a una reducción en el uso del herbicida[119], muy pronto el gobierno colombiano retomaría las labores de aspersión. En general, la falta de acompañamiento institucional por parte de las autoridades colombianas en este sentido, supuso un contexto desfavorable para las labores de vigilancia ambiental del Plan Ecuador.

En segundo lugar, el gobierno de Rafael Correa resaltó también la necesidad de disminuir los índices de violencia que se registraron a lo largo del cordón fronterizo binacional. Según un pronunciamiento del mandatario en 2007 en El Carchi:

> Ecuador no quiere víctimas de ningún lado, y no va a permitir tampoco que las víctimas, los caídos, sean del lado de nuestras Fuerzas Armadas o nuestra población, de los que están protegiendo y de los que hacen la patria, de los que están haciendo cumplir la ley y los que viven de ella. […] El problema también es que nuestros soldados tienen miedo, porque ya hubo encontrones en la frontera, hubo muertos, y siempre son demandados nuestros soldados. [120]

Ante esta situación el gobierno implementó nuevas estrategias orientadas fundamentalmente al 'fortalecimiento institucional para la paz', pues uno de los principales problemas que buscó combatir el Plan Ecuador fue la vinculación de ciudadanos ecuatorianos a las lógicas de narcotráfico y violencia derivadas del

[119] En 2013 Rafael Correa retiró la demanda contra Colombia con la condición de que dicho gobierno indemnizara al Ecuador y de que no fumigara en un espacio de 10 km antes de la frontera.
[120] Ver El Espectador. "Nuestros soldados tienen miedo en la frontera con Colombia: Correa". Bogotá, 19 de noviembre de 2011. Consulta realizada en junio de 2013. Consulta electrónica.

conflicto armado colombiano[121]. En este sentido, el Plan Ecuador se propuso como meta el mejoramiento de las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo y de la convivencia pacífica en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.

Esta decisión implicó una restructuración financiera, técnica y de gestión de las estrategias tradicionales para enfrentar la situación de violencia en la frontera binacional. El gobierno de Rafael Correa diseñó planes interinstitucionales y proyectos anuales para la zona fronteriza, financiados directamente por los recursos dispuestos por el gobierno nacional, y motivó la creación de una comisión de veeduría ciudadana encargada de velar por la transparencia en los procesos de ejecución de los programas y la calidad de los servicios en la frontera con Colombia.[122] Así mismo, este gobierno formuló el Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas (2009 – 2012), sobre el que se creó una red nacional de servicios públicos y privados, un programa de reinserción social y laboral de las personas con problemas de drogodependencia, y un Centro de Control y Monitoreo Nacional de Cultivos Ilícitos.[123]

Pese a la formulación de estas estrategias de contención por parte del gobierno ecuatoriano, la situación de violencia en la frontera no pareció variar de manera favorable. Por el contrario, continuaron presentándose hechos que dificultaron el logro de los objetivos planteados por el Plan Ecuador. En 2008, por ejemplo, el gobierno colombiano confirmó la presencia de campamentos militares de las FARC más allá de la frontera, en los que se presumía la presencia de uno de los comandantes del secretariado: Luis Edgar Devia Silva, alias "Raúl Reyes".

[121] La necesidad del Plan Ecuador se centra en 1.600.000 habitantes de la frontera que viven excluidos. Entre un 30 y 40% de los jóvenes se sienten atraídos por el 'futuro' que representan las actividades ligadas a la delincuencia. En la zona hay índices altos de violencia y una acción débil del Gobierno. El 60% de sus habitantes, vive con menos de 2 dólares al mes. La situación ha provocado que instancias privadas hayan suplantado el rol del Estado (petroleras, grupos irregulares, actividades ilegales). Ver: Washington Office on Latin America – Transnational Institute. "Tercera reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Droga en América Latina", 2008. p. 36. Documento electrónico.

[122] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 10 Documento electrónico.

[123] Comparar Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). "Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009 – 2012", 2012. p. 40. Documento electrónico.

Esto motivó al gobierno de Álvaro Uribe a ejecutar una ofensiva militar, que dejó un saldo de 16 muertos entre los que se encontraron Reyes y el ciudadano ecuatoriano Franklin Guillermo Aisalla Molina. Esta ofensiva fue muy mal recibida por Quito desde donde se instauró una demanda contra Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[124]. En particular, la muerte de Aisalla traería consigo dos años de ruptura en las relaciones bilaterales de ambas naciones, situación que duró hasta 2010, luego de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia.[125]

3.2.2. Promesa de reintegración y participación ciudadana. Desde la formulación del Plan Ecuador, el gobierno de Rafael Correa manifestó su deseo de incentivar la reintegración civil de poblaciones olvidadas en la frontera, de mejorar el tejido social participativo y de involucrar a distintos actores del orden nacional en el proceso de construcción de la agenda de seguridad fronteriza.[126] Desde la perspectiva del mandatario:

> La participación ciudadana y comunitaria son elementos centrales del diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo y de seguridad preventiva a realizarse en la frontera norte. El Ecuador se compromete a fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional para favorecer la inserción de la población civil a las dinámicas de seguridad nacional. A optimizar los recursos públicos que se invierten en las provincias del norte, a ubicar los recursos necesarios para financiar nuevas actividades que formen parte de este Plan, y a estimular la cooperación técnica y financiera internacional para afianzar una propuesta de seguridad basada en el individuo, su desarrollo y una cultura de la paz.[127]

Dicho compromiso fue acompañado por el cumplimiento de una meta esencial de procedimiento: favorecer escenarios de respeto para los derechos humanos mediante un sistema de atención al desplazamiento. Sobra aclarar que el desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos a territorio ecuatoriano, así como

---

[124] Luego de la llamada 'Operación Fénix' de 2008, Ecuador demandó a Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la muerte del ciudadano ecuatoriano Guillermo Aisalla Molina. Según lo aclaró BBC mundo, los apoderados ecuatorianos consideran que la muerte de Aisalla no se produjo por traumatismos generados por el bombardeo a un campamento de las FARC ubicado en Sucumbíos, sino que correspondió a una ejecución extrajudicial planeada por el gobierno colombiano. El 21 de Octubre de 2010, la Comisión aceptó su competencia en el caso.

[125] Comparar El Espectador. "Correa insiste en demandar a Colombia por bombardeo a Ecuador". Bogotá, 16 de mayo de 2009. Consultado en junio de 2013. Consulta electrónica.

[126] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 3. Documento electrónico.

[127] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 10. Documento electrónico.

de ciudadanos ecuatorianos hacia el interior del país, constituyó el primer síntoma de la profunda crisis de seguridad que enfrenta la frontera binacional. Bajo este contexto, Rafael Correa reconoció que:

> Las aspersiones con el herbicida glifosato que el gobierno del mandatario colombiano ha implementado son 'intolerables, hostiles y agresivas'. Al bombardear con glifosato y matar los cultivos lícitos ¿de qué creen que van a vivir los campesinos?, van a cultivar coca, los están induciendo a cultivar lo que quieren evitar. [Acudiremos] a los organismos internacionales que sean necesarios para que se indemnice a los campesinos que han sido afectados en sus cultivos. No vamos a permitir que se destruyan cultivos lícitos, que la gente se enferme y que el ecosistema se contamine. Soy académico, si la teoría contradice la realidad, me quedo con esta última. [128]

Con el objetivo de "buscar la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, y promover la tolerancia y la solidaridad, evitando confrontaciones entre distintos grupos vulnerables",[129] se propuso la creación de un Centro de Refugiados cercano a las 50 hectáreas administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), donde se desarrollaron proyectos productivos agrícolas y donde los refugiados recibieron agua potable, alimentación y otras facilidades.

Adicionalmente, se llevaron a cabo planes de capacitación en derechos fundamentales para las FF.AA. y la población civil, y se implementaron estrategias de difusión de mecanismos de protección y defensa de la población civil en esta materia. Todo esto se apalancó con un trabajo constante por parte de Organizaciones No Gubernamentales, las cuales realizaron labores de vigilancia y diagnóstico sobre la situación humanitaria en las regiones, y proveyeron financiamiento a los planes de desarrollo alternativos promovidos por Ecuador.

3.2.3. Desarrollo económico y provisión de capacidades productivas. Durante los últimos diez años, la característica más visible de los territorios ecuatorianos de frontera ha sido quizás el nivel de subdesarrollo. La carencia de buenas prácticas productivas, sumada a una constante competencia en términos de rentabilidad frente a distintas economías ilegales, ha generado una

[128] Ver Caracol Radio. "Rafael Correa califica de "torpe" la política de fumigación con glifosato". Bogotá, 28 de diciembre de 2006. Consulta realizada en julio de 2013. Consulta electrónica.
[129] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 12. Documento electrónico.

situación que demanda medidas urgentes para disminuir el impacto del subdesarrollo en estas regiones. Bajo este contexto, Correa formuló un firme compromiso encaminado a evitar la vinculación de las comunidades ecuatorianas en el crimen organizado:

> [Necesitamos] una política de reactivación del empleo, de la producción, y me refiero a las actividades artesanales, a pescadores, agricultores, empresas de turismo sostenible y sustentable, transporte. Decir que "la Patria ya es de todos" no es un lema, es la simbología de un nuevo Ecuador, repartido no solo en su riqueza, sino también en sus decisiones. Las líneas de micro-crédito, la capacitación, el apoyo a las unidades de pequeña y mediana escala que generan cadenas productivas, los créditos a bajos intereses, la consolidación jurídica, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, la promoción de proyectos ambientales, la administración de justicia y control de ilícitos, todo esta inmensa responsabilidad no le corresponde a un Presidente, a un gabinete, a un gobierno, sino a todo un pueblo que debe estar, como hasta hoy, en permanente vigilia para que las conquistas que vamos logrando no sean arrebatadas. [130]

Dicho compromiso se orientó al cumplimiento de una meta esencial de procedimiento: Proteger a la población que habita en la frontera norte y sus recursos a fin de garantizar que el desarrollo de las actividades socioeconómicas de su población se realice en un ambiente de paz y dinamismo.[131] Según Correa:

> Tenemos la convicción de que con una política de seguridad y paz preventiva, es posible hacer frente, a menor costo y de manera idónea, a todos los desafíos que generan los problemas de violencia y criminalidad. Además se dará respuesta efectiva a las necesidades de la población fronteriza, a los retos de la lucha contra la extrema pobreza, la exclusión social, la corrupción y la seguridad ciudadana.[132]

En concordancia, se efectuó una estrategia orientada a impulsar el crecimiento de la producción, la productividad y competitividad de los principales sectores económicos de la región fronteriza, mediante el fortalecimiento de las principales actividades generadoras de empleo: prácticas artesanales, turismo sostenible, producción agrícola, pesca, exportación y transporte. Esta estrategia involucró en particular las siguientes líneas de acción: a) el establecimiento de líneas de crédito para microempresas y cooperativas de producción, orientadas a promover el acceso y la aplicación de innovaciones tecnológicas para mejorar la productividad;

---

[130] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Discurso de presentación del Plan Ecuador 2007". p. 1. Consulta electrónica.
[131] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 9. Documento electrónico.
[132] Ver Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 3. Documento electrónico.

b) el fortalecimiento de programas de capacitación del recurso humano en áreas técnicas, financieras y de gestión acordes a las necesidades productivas locales; c) el apoyo a las unidades de pequeña y mediana escala que generen cadenas productivas, orientadas al abastecimiento del consumo local, regional y de exportación; y d) la provisión de créditos a bajos intereses, garantizando la venta de insumos agrícolas a bajos precios, motivando la producción, el transporte y la comercialización de sus productos, generando fuentes de empleo e incentivando el turismo.[133]

En este caso, el Plan Ecuador pareció avanzar mucho en la consolidación de espacios favorables para la paz y el desarrollo de condiciones óptimas para la población fronteriza. Sin embargo, el contexto de crisis económica de 2009 empañaría los alcances reales de la estrategia. Para entonces, el desplome en los precios del petróleo trajo consigo una reducción de casi US$3.000 millones en la entrada de remesas al país (casi un 5,4% del PIB). En esa medida, el gobierno tuvo que reducir enormemente su gasto público y su capacidad de endeudamiento. Frente a un Plan Ecuador que había logrado mucho, pero que aún presentaba muchos retos en materia de desarrollo, Rafael Correa se planteó la posibilidad de dar por terminada la estrategia en 2010.

> Se han hecho muchas cosas, se ha avanzado. Sí hay, en promedio, más inversión per cápita en zonas de frontera norte que en el resto del país, pero falta todavía muchísimo por hacer. He dado seis meses, con nuevos lineamientos al Plan Ecuador, para demostrar que funciona, si no lo cerraremos, por doloroso que sea. Si no me da resultado, eliminamos Plan Ecuador.[134]

En definitiva, esto evidenció la existencia de profundas falencias institucionales que cuestionaron la capacidad real del gobierno para concretar los ambiciosos propósitos del Plan Ecuador. Adicionalmente, y a pesar de los enormes esfuerzos ecuatorianos por brindar prosperidad a la frontera, las dificultades del gobierno colombiano para reducir las vulnerabilidades transnacionales que produjo su conflicto interno, ofrecieron un contexto totalmente desfavorable para dicho fin.

---

[133] Comparar Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: Hacia la Seguridad Humana". p. 10. Documento electrónico

[134] Ver El Universo. "Correa piensa terminar el Plan Ecuador". Quito, 9 de enero de 2010. Consulta realizada en junio de 2013. Consulta electrónica.

4. CONCLUSIONES

En la Postguerra Fría, las agendas de seguridad nacional e internacional ya no pueden entenderse en términos restringidos, es decir, considerando exclusivamente amenazas militares y políticas. Es preciso considerar también amenazas de orden ambiental, social y económico, que menoscaban no solo la seguridad de los Estados sino también de sus respectivas sociedades. Teniendo como telón de fondo la transformación de las agendas nacionales e internacionales en materia de seguridad en el mundo, en América Latina es posible observar dos tendencias en los procesos de formulación y ejecución de las políticas de seguridad, las cuales tienden a ser diametralmente opuestas. Por un lado, se encuentra un discurso tradicional que aboga por una retoma del territorio mediante los clásicos instrumentos de lucha militar. Ante todo, esta perspectiva concibe a la seguridad como una reconquista de la legitimidad del Estado frente a un enemigo interno, cuyas actividades terroristas dependen principalmente del tráfico de drogas y de armas.

Vale sostener que Colombia constituye el máximo exponente de esta perspectiva, en especial luego de que los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe implementaran el *Plan Colombia*. Por otro lado, se destaca una visión de seguridad preventiva orientada al logro de condiciones objetivas de *bien-estar* para la población. Es decir, esta perspectiva se orienta a "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática libre de corrupción" [135]. Además, prioriza demandas ciudadanas en relación con el desarrollo, la igualdad y la inclusión social, como principal vía para reducir conflictos. En este caso, Ecuador ha constituido uno de sus principales exponentes al adoptar el discurso de la *seguridad humana.*

En este escenario, esta monografía tuvo como objetivo analizar, desde el análisis de la construcción discursiva de amenazas de Barry Buzan, Ole Weaver y Nicholas Onuf, la configuración de la agenda de seguridad nacional del gobierno de

[135] Ver Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*, Art 3. Documento electrónico.

Rafael Correa respecto de los efectos colaterales del Plan Colombia en la frontera binacional. Es decir, esta monografía pretendió comprender esta agenda de seguridad a la luz de una perspectiva que permite entender, no solo el proceso de ampliación de la agenda de seguridad ecuatoriana, sino también los discursos que condicionaron su visión del mundo, así como sus estrategias en materia de seguridad. En particular, se sostuvo que el gobierno de Rafael Correa desarrolló una retórica sustentada en los planteamientos del discurso de la seguridad humana, lo que supuso la construcción de una visión amplia de seguridad, sensible a amenazas militares y no militares, así como a la institucionalización de un modus operandi, que incorporó agentes subnacionales en el proceso de formulación de la política de seguridad ecuatoriana hacia la frontera binacional. Se demostró, así mismo, que el *discurso perentivo* de la seguridad humana motivó la formulación de un *discurso directivo* por parte del gobierno Correa, sobre el cual se justificó la implementación del Plan Ecuador como una medida extraordinaria de contención, encaminada a paliar las amenazas militares, económicas y societales que se ciernen sobre las comunidades fronterizas.

La investigación reveló tres hallazgos fundamentales. El primer hallazgo permitió mostrar que, luego de la firma de la paz con Perú en 1997, Ecuador identificó un nuevo referente de inseguridad externa: la *periferización* del conflicto armado colombiano y, a partir del año 2000, los efectos colaterales de la implementación del Plan Colombia. En particular, la agenda de seguridad nacional de Ecuador registró un cambio significativo en este periodo debido a la vulnerabilidad de la principal audiencia destino: la población civil.

El segundo hallazgo consistió en señalar que la adopción de un discurso de seguridad humana por parte del Gobierno de Rafael Correa supuso la incorporación de las demandas de distintos actores sociales en Ecuador. Principalmente, se destacó la participación de dos tipos de actores. En primer lugar, un conjunto de actores afectados directamente por la implementación del Plan Colombia, asociados a gremios de propietarios agrícolas, los indígenas y los líderes comunitarios de las regiones ecuatorianas de frontera, que contribuyeron a visibilizar las consecuencias del desplazamiento del conflicto armado colombiano hacia el territorio ecuatoriano.

En segundo lugar, se identificó un grupo de actores que desempeñó labores de seguimiento, auditoría y control de dicha situación, como las Fuerzas Armadas ecuatorianas, los medios masivos de opinión, los colectivos académicos y las organizaciones defensoras de Derechos Humanos.

El tercer hallazgo permitió demostrar que el discurso de la seguridad humana se tradujo en promesas, metas de procedimiento y medidas extraordinarias que configuraron la política de seguridad de Ecuador hacia la frontera binacional, expresada en el Plan Ecuador de 2007: Hacia la Seguridad Humana. Esta estrategia supuso una movilización de recursos físicos y humanos sin precedentes, orientados a fortalecer los planes que se habían implementado en la frontera norte. En cuanto a las promesas, el mandatario se mantuvo fiel a una visión de mundo sensible con los nuevos patrones de seguridad latinoamericanos, formulando tres premisas esenciales: la protección de las comunidades fronterizas, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo económico. La retórica que subyació a este discurso planteó la necesidad de implementar algunas metas de procedimiento: el restablecimiento del equilibrio ambiental, el control de la situación de violencia, la ayuda al refugiado y la transformación productiva.

Así, se cultivó un discurso que sustentó la implementación de un paquete de medidas extraordinarias bajo el marco del Plan Ecuador. En ese sentido se confirmó que la adopción de medidas extraordinarias por parte del gobierno de Rafael Correa, implicó la construcción de todo un discurso de seguridad nacional que se mantuvo fiel a los principios de seguridad humana, los cuales caracterizaron la visión de mundo del gobierno ecuatoriano durante los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

Ahumada, Consuelo. *El deslazamiento forzado de colombianos hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano –CEJA-, 2003.

Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Editorial Porrua, 2007.

Belalcazar, Alarcón. *Testimonios de frontera. Efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana*. Quito: Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ), 2002.

Buzan Barry; Waeber Ole y Wilde Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers INC., 1998.

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An agenda for international relations*. Estados Unidos: ECPR Classic Series, 1991.

Garay, Dorian. *Plan Colombia: Seguridad Nacional o Amenaza Regional?* Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y Centro Peruano de Estudios Sociales, 2001.

Laswell, Harold. *Propaganda Techniques in the World War One*. Estados Unidos: MIT Press, 1997.

Lauret, Sander. *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya Yala ed., 2009.

Lipschutz, Ronnie. *On Security*. Estados Unidos: Columbia University Press, 1995.

Onuf, Nicholas. *Constructivism: A User's manual.* Estados Unidos: M.E. Sharpe Inc., 1998.

Páez Alexeí, *La economía política del narcotráfico, el caso ecuatoriano.* Estados Unidos: North-South Center - Universidad de Miami, 1991.

Pizarro León-Gómez, Eduardo. *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial norma, 2004.

Pontón, Daniel. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009.

Soberón, Ricardo. *Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia.* Perú: Consejería Nacional de Proyectos, 2003.

Timaná, Miguel. *La responsabilidad social del Estado frente a las familias víctimas del conflicto internacional, generado por los efectos de las fumigaciones en la Parroquia General Farfán*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.

Capítulos o artículos de libro

Ceballos, Marcela. "Fumigación de cultivos de uso ilícito y vulneración de derechos humanos en la frontera colombo-ecuatoriana". En: Nubia, Martha. *El desplazamiento en Colombia: regiones, ciudades y políticas públicas*. Bogotá: Red Nacional de Investigación, 2005. 329 - 357. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: https://www.google.com/#q=Fumigaci%C3%B3n+de+cultivos+de+uso+il%C3%ADcito+y+vulneraci%C3%B3n+de+derechos+humanos+en+la+frontera+colombo-ecuatoriana+PDF

Jaramillo J. Mauricio. “Colombia y Ecuador: dos naciones siamesas separadas por la política”. En: *La revolución democrática de Rafael Correa.* Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. 33 – 38.

Moreano, Hernán. “Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades”. En: Jaramillo, Grace. *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*. Quito: PNUD, 2009. 35 – 57. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: https://www.google.com/#q=Frontera+Ecuador-Colombia%3A+desarrollo%2C+securitizaci%C3%B3n+y+vulnerabilidades

Ramírez, Socorro. “Dinámicas y problemáticas en las zonas fronterizas colombo-ecuatorianas”. En Carrión, Fernando. *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011. 223 – 235.

Rivera, Fredy. “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”. En: Eileen Rosi. *Drogas y Democracia en América latina*. Estados Unidos: Washington Office on Latin America (WOLA), 2005. 287 – 325.

Rojas, Jorge. “Colombia: conflicto armado y crisis humanitaria”. En: Hanekamp, Erika: *Encuentro entre dos pueblos*. Quito: Editorial Abya- Yala, 2008. 39 – 41.

Waever, Ole. “Securitization and Desecuritization”. En: Lipschuz Ronnie. *On Security*. Estados Unidos: Columbia University Press, 1995.46 – 86.

Youngers, Coletta. “La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”. En: Eileen, Rosi. *Drogas y Democracia en América latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Estados Unidos: Washington Office on Latin America (WOLA), 2005. 13 – 29.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Andrade Pablo. “Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador”. *Colombia Internacional.* Universidad de los Andes. No. 60 (2004): 74 – 97.

Echandía, Camilo. “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”. *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Vol. 50 (2000): 117 – 134.

Hurrell, Andrew. “Security in Latin America”. *International Affairs.* Vol 74, No. 3 (1998): 529-630.

Montúfar, César. 2003. "Conflicto Colombiano: Evaluación de Amenazas y Oportunidades para la Seguridad del Ecuador" En: Andrade Pablo: “Percepciones hemisféricas sobre la crisis colombiana: el caso de Ecuador”. *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Vol. 4 (2004): 74 – 97.

Moreano, Hernán. “Entre Santos y Traquetos: El narcotráfico en la frontera Colombo-ecuatoriana.” *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Vol. 71 (Enero-Junio 2007): 235-261.

O’Donnell, Guillermo. “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales”. *Desarrollo Económico.* Vol. 30, No. 130 (1993): 163-184.

Pineda, Carolina. “Plan Colombia: A political, Economic and Cultural analysis of coca and Poppy Erradication Projects in Putumayo, Colombia”. *The University of Western Ohio Journal of Anthropology*. Vol. 13, No. 1. (2002): 72 – 80.

Ponce, Javier. “Prensa y Plan Colombia: Un estudio comparativo de cinco países”. Revista *Comunicación,* No 73. (2008): 72 – 81.

Rojas, Diana Marcela. "Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?" *Colombia Internacional.* Universidad de los Andes. Vol. 65 (2007): 14 – 37.

Samaniego Madero, Marcelo, "Protección e Integración del refugiado en el Ecuador" *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano.* Ministerio de Relaciones Exteriores. Vol. 42, No. 1. (2005): 228 – 239.

Sánchez, Lorena. "el Ecuador frente al Plan Colombia: Inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana". *Revista IIDH*. Vol. 38 (2006): 200 – 250.

Walt, Stephen: "The renaissance of security studies". *International Studies Quarterly.* Vol. 35, No. 2. (1991): 211 – 239.

Otros documentos

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). "Plan Ecuador. Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Integración Local en América Latina". Quito, 2007. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://livelihoods.acnur.org/fileadmin/print.php?url=http://livelihoods.acnur.org/search-by-category/ficha/apoyo-a-la-pequena-empresa/?L=1&pdf=67

Aranguren, Daniel. "Análisis del papel de la política de erradicación forzosa con glifosato en relación a las dinámicas del conflicto armado en Nariño años 2000 – 2006". Monografía de grado, programa de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario. Bogotá, marzo de 2013. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/685/4/TFLACSO-CVCE2008.pdf

Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH del Ecuador. “Programa de fronteras”. Quito, 2010. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.apdh.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=54 Consulta electrónica

BBC Mundo. “Lanzan el Plan Ecuador”. Quito, 24 de abril de 2007. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6587000/6587477.stm

Belalcazar Guillermo. “Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador”. Monografía de grado, programa de maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, noviembre de 2008. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1172/4/TFLACSO-GBH2008.pdf

Caracol Radio. “Ecuador demandará a Colombia por fumigaciones aéreas”. Bogotá, 19 de marzo de 2009. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/ecuador-demandara-a-colombia-por-fumigaciones-aereas/20090319/nota/780908.aspx

Caracol Radio. “Rafael Correa califica de “torpe” la política de fumigación con glifosato”. Bogotá, 28 de diciembre de 2006. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en: http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/rafael-correa-califica-de-torpe-la-politica-de-fumigacion-con-glifosato/20061228/nota/372998.aspx Consulta electrónica.

Celi, Pablo. “Los Libros Blancos y la Relación Civil-Militar: Debate y Formulación de la Política de Defensa en Ecuador”. VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. Santiago de Chile, 2003. Consulta realizada en septiembre de 2013. Disponible en la página web: http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-celi.pdf.

Comisión Científica Ecuatoriana. “El sistema de aspersiones Aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud”. Bogotá, 2007. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página Web: http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/documentos/aspersiones.pdf.

Comisión para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas. “Seguridad humana para todos”. Nueva York, 2006. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf

Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). “Plan Nacional de prevención integral y control de drogas 2009 -2012”. Quito, 2009. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/eng/National%20Plans/ECUADOR%202009-2012.pdf.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). “Iniciativa Regional Andina, fronteras y conflicto armado interno en Colombia”. Bogotá, 2001. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Peace.Conflict.Spanish.pdf

Contraloría General de la Nación (CGN). “Evaluación programa Plan Colombia 2000 – 2005”. Bogotá, 2006. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?&folderId=16364888&name=DLFE-21314.pdf

Cueva, Cristina. “Securitización y construcción de percepciones: el Plan Colombia y la seguridad humana”. Tesis de grado, programa de maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, mayo de 2006. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/685/4/TFLACSO-CVCE2008.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. “Balance Plan Colombia 1995 – 2005”. Dirección de Justicia y Seguridad. Bogotá, 2006. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicacioes/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

El Espectador. “Correa insiste en demandar a Colombia por bombardeo a Ecuador”. Bogotá, 16 de mayo de 2009. Consultado en junio de 2013. Disponible en la página web: http://www.elespectador.com/ecuador/articulo141187-correa-insiste-demandar-colombia-bombardeo-ecuador

El Espectador. “Nuestros soldados tienen miedo en la frontera con Colombia: Correa”. Bogotá, 19 de noviembre de 2011. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-312194-nuestros-soldados-tienen-miedo-frontera-colombia-correa.

El País. “Correa vive en un conflicto permanente con los medios”. Quito, 23 de enero de 2012. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/23/actualidad/1327344267_178388.html

El Universo. “Correa dice que es ‘torpe’ la política de aspersiones - Intervención de Rafael Correa en Sucumbíos”. Quito, 29 de diciembre de 2006. Consulta realizada en Mayo de 2013. Disponible en la página web: http://www.eluniverso.com/2006/12/29/0001/8/DDE843F77805482791B69B0A5B2C02FA.html

El Universo. “Correa piensa terminar el Plan Ecuador”. Quito, 9 de enero de 2010. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://www.eluniso.com/2010/01/09/1/1355/correa-piensa-terminar-plan-ecuador.html.

Emol Mundo. “Presidente de Ecuador critica Plan Colombia”. Quito, 23 de octubre de 2008. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/10/23/327500/presidente-de-ecuador-critica-plan-colombia.html

Espinosa, Roque. “Discursos de seguridad”. En: Carrión, Fernando. “Fronteras. Rupturas y Convergencias”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, 2013. Consultado en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.flacso.org.ec/portal/publicaciones/detalle/fronteras-rupturas-y-convergencias.4049.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. “El Rol de las Fuerzas Militares en Ecuador” Quito, 2008. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-ugarte2.pdf

Fondo Monetario Internacional - FMI. “La desaceleración de los mercados emergentes” Boletín 09 de junio de 2013. Nueva York, 2013. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2013/new070913as.htm

Larreategui, Carlos – El Comercio. “La responsabilidad de Colombia”. Quito, 24 de Agosto de 2008. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://www.elcomercio.com/carlos_larreategui/responsabilidad-colombia_0_541146028.html

Lasso, Amaya. "Impacto del conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana y las implicaciones en sus relaciones diplomáticas a partir de la implementación del Plan Colombia hasta diciembre de 2009". Tesis de grado, programa de Relaciones Internacionales. Universidad del Rosario. Bogotá, mayo de 2009. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1161/1/Anexo1.pdf

Ministerio de Defensa de Ecuador. Libro Blanco de Defensa 2001 – 2006. Quito, 2001. Cap. 2. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm

Moreano, Hernán, “Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, 2005. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.flacso.org.ec/portal/publicaciones/detalle/colombia-y-sus-vecinos-frente-al-conflicto-armado.3672

Observatorio del programa presidencial para los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario de la Vicepresidencia del a República – ODDHH y DIH. “Dinámica Reciente de la violencia en la costa pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afro-descendientes”. Bogotá, 2009. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2012. Disponible en la página web: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/dinamica%20costanarinoweb.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. “Colombia: censo de cultivos de coca 2004”. Colombia, 2005. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/pdf/andean/Colombia_coca_survey_es.pdf

Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos - WOLA. “La aspersión de cultivos ilícitos en Colombia: Una estrategia fallida”. Bogotá, 2009. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/83C_Una_Estrategia_Fallida_(compressed_version).pdf.

Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura – UNESCO. “Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y paz”. Santiago de Chile, 26 de Noviembre de 2001. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web. http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf 114.

Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos; UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. En: Departamento Nacional de Planeación - DNP. “Balance Plan Colombia 1995 – 2005”. Dirección de Justicia y Seguridad. Bogotá, 2006. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicacioes/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Presidencia de la República del Ecuador. “Discurso de presentación del Plan Ecuador”. Quito, febrero 07 de 2007. Consulta realizada en abril de 2013. Disponible en la página web: http://www.presidencia.gob.ec/discursos/plan_ecuador2007.

Presidencia de la República del Ecuador. “Discurso del presidente Rafael Correa en el acto de posesión del alto mando policial en la escuela superior de policía de Pusuquí” Quito, 2007. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web:

http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/02-02-2007Discurso_posesionpolicialPusuqui.pdf

Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: hacia la seguridad humana". Quito, 2007. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página web: http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf

Proexport Colombia y Departamento Nacional de Estadística. "Reporte anual de exportaciones colombianas 2009 - 2012". Bogotá, febrero de 2013. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/cp_exp_may13.pdf

Sánchez, Jairo. "la política de erradicación de fumigaciones con glifosato y el "efecto globo". Tesis de grado, programa de Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2005. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página web: http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis53.pdf

Sepúlveda, Isidro. "Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en latinoamérica". Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. México, 2007. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la página web: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/libro_IV_SEMANA_IBEROAMERICANA.pdf

Torres, Andreina. "La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004". Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Quito, 2005. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/50608/1/IDL-50608.pdf

Washington Office on Latin America – Transnational Institute. "Tercera reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Droga en América Latina". Quito, 2008. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/acts/relatoriaquito.pdf

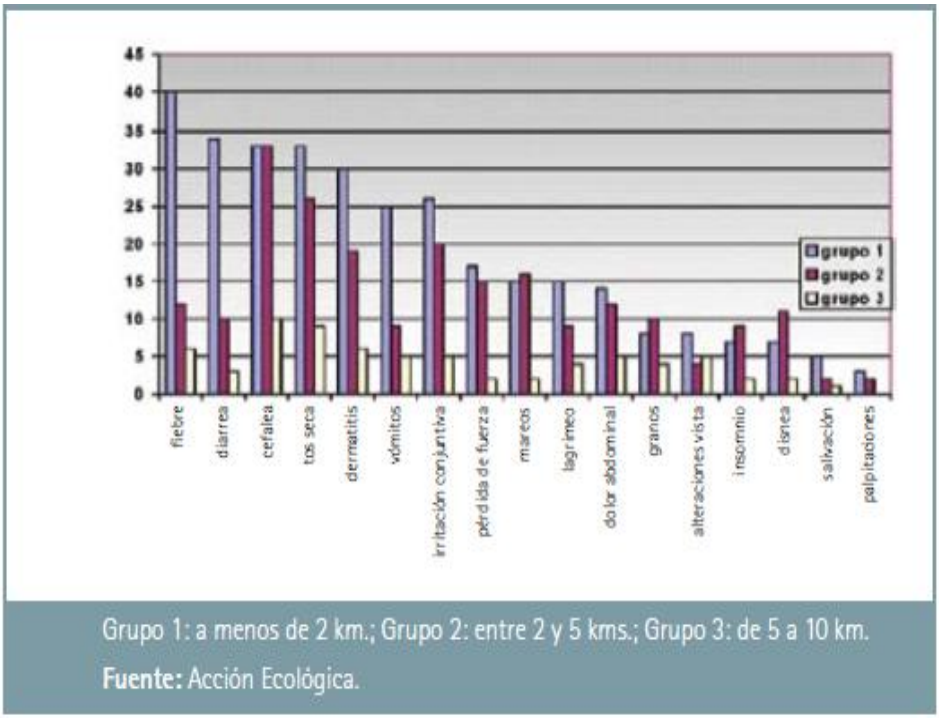
5. ANEXOS

Anexo 1. Tabla. Número de hombres en cordón fronterizo (2008)

Cuadro 2 Número de Hombres: Marzo 2008 en cordón fronterizo	
Fuerzas Armadas de Ecuador	11 000
Fuerzas Militares de Colombia	8 000
FARC[27]	1 415
ELN	556
AUC (hoy en día Águilas Negras[28])	1 000
Fuentes: Ministerios de defensa de Ecuador y Colombia, 2008 (Duncan, 2007: 36)	

Fuente: Moreano, Hernán. "Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades". En: Jaramillo, Grace. *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*. Quito: PNUD, 2009. p 53. Documento electrónico.

Anexo 2. Gráfica. Patologías más frecuentes encontradas en la frontera durante las fumigaciones, según la distancia al área fumigada en Colombia. Sucumbíos – Ecuador.



Fuente: Comisión Científica Ecuatoriana. "El sistema de aspersiones Aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud". Bogotá, 2007, p 72. Documento electrónico.

Anexo 3. Tabla. Solicitudes de refugio a Ciudadanos colombianos en el Ecuador (2000-2007)

Cuadro 5
Solicitudes de Refugio a Ciudadanos colombianos en el Ecuador 2000-2007

Año	Solicitudes presentadas	Solicitudes aceptadas
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 463	3 270
2004	7 935	2 420
2005	7 091	2 435
2006	7 638	2 026
2007	846	775

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008

Fuente: Moreano, Hernán. "Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades". En: Jaramillo, Grace. *Construyendo Puentes Entre Ecuador y Colombia*. Quito: PNUD, 2009. p 54. Documento electrónico.

Anexo 4. Tabla. Estructura organizacional del Plan Ecuador

	NIVELES DE ACCIÓN		ENTIDADES INVOLUCRADAS	FUNCIONES
PLAN ECUADOR: HACIA LA SEGURIDAD HUMANA	DIRECTIVO	Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa	Ministerio de Desarrollo Social	Reunida al menos una vez cada trimestre con Quorum mínimo de dos terceras partes, se enfoca en diseñar las políticas, aprobas los Planes estratégicos Operativos para cada cuatro años, aprobar los planes operativos anuales, conocer y aprobar los informes de las Secretaría Técnica
			Minisetrio de Relaciones Exteriores	
			Ministerio de Defensa y Gobierno	
			Representante Municipal (1)	
			Delegado de los Consejos Provinciales (1)	
			Representante de la Secretaria de los Pueblos (1)	
			delegado de Organismos de DDHH (1)	
	CONSULTIVO	Consejo Consultivo para la Frontera	ENCORADE (1 Delegado)	Orientar los ajustes necesarios al Plan de acuerdo a la evolución de las condiciones de desarrollo y seguridad en las provincias donde se desarrolla y sugerir modificaciones operativas para mejorar la eficiencia y promover la participación social.
			UNDENOR (1 Delegado)	
			AMAZNOR (1 Delegado)	
			Secretario de Planificación y Desarrollo	
			Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional	
			Secretario Técnico del Frente Social	
			Delegado del Comando Conjunto para las FF.AA.	
			Representante de las Juntas Parroquiales (1)	
			Representante de las provincias involucradas (1)	
	EJECUTIVO	Ministerio Coordinador para el Plan Ecuador	Ministro Coordinador	Velar por la ejecución del Plan Ecuador, la coordinación de las distintas instituciones estatales nacionales involucradas, la coordinación con los gobiernos seccionales, las organizaciones sociales, las organizaciones privadas de desarrollo y conservación y la Cooperación Internacional
			Secretaría Técnica	
			Grupo Operativo Sectorial	
			Equipo de Coordinación: Esmeraldas	
			Equipo de Coordinación: Carchi	
			Equipo de Coordinación: Imbabura	
			Equipo de Coordinación: Sucumbíos	
			Equipo de Coordinación: Orellana	
			Equipo de Coordinación: Napo	

Fuente: "Estructura organizacional del Plan Ecuador" elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de: Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: hacia la seguridad humana". Quito, 2007.

Anexo 5. Tabla. Financiación

<table>
<tr><td></td><td colspan="4">RECURSOS</td></tr>
<tr><td rowspan="3">PLAN ECUADOR: HACIA LA SEGURIDAD HUMANA</td><td>NACIONALES</td><td>SECCIONALES</td><td>COOPERACIÓN INTERNACIONAL</td><td>AUTÓNOMOS</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ministerios</td><td>Provincias</td><td rowspan="2">Asistencia Técnica</td><td rowspan="3">Congestión</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Municipios</td></tr>
<tr><td>Entidades Territoriales</td><td rowspan="2">Aportes Financieros</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Parroquias</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Fuente: “Estructura organizacional del Plan Ecuador” elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de: Presidencia de la República del Ecuador. “Plan Ecuador: hacia la seguridad humana”. Quito, 2007.

Anexo 6. Tabla. Matriz de seguritización

PLAN COLOMBIA			DISCURSO DE SEGURIDAD HUMANA			
Efectos		*Actores Securitizadores*	*Visión de Mundo (Assertive): Rafael Correa*	*DIRECTIVE SPEECH ACT*		
Fumigaciones de cultivos ilícitos con glifosato	Aspersión con glifosato en cerca de 200 mil hectáreas anuales, en los Departamentos de Antioquia, Cauca, Meta, Guaviare, Caquetá, y especialmente Putumayo.	*Población Civil - Medios de comunicación*	Vulnerabilidades en la salud pública y las cadenas bióticas Alteraciones sobre los cultivos tradicionales y cambios en los medios de producción	***PLAN ECUADOR (2007): HACIA LA SEGURIDAD HUMANA***	Protección de comunidades	1) Reducción del impacto ambiental causado por el uso del glifosato; 2) Control de lasituación de violencia en el cordón fronterizo colombo-ecuatoriano.
Presencia de Grupos Armados llegales	Fortalecimiento en el pie de fuerza, traslado de integrantes desde el oriente colombiano, incremento en su presión armada y obtención de recursos financieros alrededor del narcotráfico.	*FFMM y Policía*	Incremento en la violencia ilícita sobre el cordon fronterizo, producto del traslado de cultivos ilícitos Alteración sobre el comercio fronterizo y los sistemas de intercambio económico, por acción de los grupos armados ilegales		Reintegración y participación ciudadana	Favorecer escenarios de respeto en relación a los Derechos Humanos mediante un sistema de atención al desplazamiento.
Desplazamientos	Cerca de 60.000 desplazamientos anuales desde Nariño y Putumayo, sumados a las más de 14.000 solicitudes de refugio en poblaciones fronterizas del Ecuador como San Lorenzo, Mataje, Tulcán, Tufiño, Ibarra y Lago Agrío.	*Academicos - ONG's*	Incremento en los desplazamientos y solicitudes de refugio de colombianos hacia territorio ecuatoriano		Desarrollo económico	Proteger a la población que habita en la frontera norte y sus recursos a fin de garantizar que el desarrollo de las actividades socioeconómicas de su población se realice en un ambiente de paz y dinamismo.
					Promesas	*Compromisos*

Fuente: "Estructura organizacional del Plan Ecuador" elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de: Presidencia de la República del Ecuador. "Plan Ecuador: hacia la seguridad humana". Quito, 2007.