

**LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: UNA NUEVA
CONSTRUCCION DE CONFIANZA**

**Dolores Bermeo Lara
Nathalie Pabón Ayala**



**RESDAL
2008**

INDICE

1. Las relaciones bilaterales: diagnóstico

El desplazamiento masivo de personas

La erradicación de Coca por Aspersiones Aéreas

La militarización de la frontera

La presencia de grupos armados ilegales en el espacio común

El papel de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico

Las medidas ecuatorianas frente al conflicto interno armado colombiano

Percepciones divergentes

Las relaciones comerciales

Los acuerdos bilaterales y multilaterales

2. El después de los hechos del 1 de marzo de 2008

3. Repensando la confianza mutua: la experiencia argentino-chilena y el contexto regional de construcción de confianza

Aproximación conceptual a las Medidas de Confianza Mutua (MCM)

La experiencia del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG)

4. Recomendaciones para la construcción de medidas de confianza mutua entre Colombia y Ecuador

Propuesta de Estructura de Mecanismo de Cooperación Integral Colombia – Ecuador (MECICE)

5. COSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Introducción

El siguiente estudio es el resultado del trabajo realizado por dos jóvenes investigadoras de Colombia y Ecuador, quienes en el marco de la pasantía para jóvenes profesionales convocada por la Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL) trabajaron en conjunto durante dos meses en Buenos Aires, Argentina, para desarrollar un diagnóstico y análisis de las relaciones colombo-ecuatorianas, analizar la experiencia argentino-chilena, y debatir una propuesta de mecanismos de confianza mutua entre Colombia y Ecuador.

La experiencia del trabajo conjunto permitió generar una experiencia de confianza que sirvió a través del intercambio de opiniones y apreciaciones, ver desde otro ángulo las percepciones de los otros y a su vez identificar los desafíos que enfrentan nuestros países.

El texto presenta en la primera parte un diagnóstico de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador, haciendo énfasis en los factores de convergencia y divergencia, identificando el papel de Estados Unidos en estos y las medidas adelantadas por los gobiernos para detener las consecuencias del conflicto interno armado colombiano, en el caso ecuatoriano específicamente en las zonas fronterizas.

En la segunda parte se hace una descripción de los hechos del 1 de marzo de 2008 que llevaron al rompimiento de las relaciones entre los dos países. Luego, se pasa a una aproximación conceptual a lo que son las medidas de confianza mutua y a estudiar el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno por la importancia que tiene en la región en la implementación de estas medidas.

Por último, se presentan algunas propuestas y recomendaciones para la construcción de confianza mutua entre Colombia y Ecuador a partir de un mecanismo de cooperación integral, con algunas consideraciones finales.

1. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: DIAGNÓSTICO

A diferencia de la situación conflictiva por disputas territoriales o marítimas que se han presentado en la Región y que en algunos casos siguen manteniéndose, Colombia y Ecuador resolvieron sus posibles conflictos en 1916, con la firma del Tratado Suarez-Muñoz Vernaza. En 1975, la delimitación de la zona marítima concluyó el proceso de acuerdos limítrofes, abriendo paso al desarrollo de óptimas relaciones entre ambos países.

A su vez, comparten una historia que se remite a la conformación de la Gran Colombia. Esta República existió entre 1821 y 1831, y ostentó los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá, y su principal objetivo era crear un gobierno centralizado capaz de coordinar las acciones necesarias para resguardar las fronteras y aglutinar a los distintos pueblos de la América Hispana como garantía de la independencia.

A pesar del interés del libertador Simón Bolívar por consolidar la Gran Colombia, se disolvió a principios de 1830 por: diferencias políticas que existían entre partidarios del federalismo y el centralismo; el conservadurismo y el liberalismo, así como por las tensiones regionales entre los pueblos que integraron la República. El 13 de mayo de 1830, el Departamento del Sur (Quito) declara su independencia de Colombia conformándose la República del Ecuador. Colombia queda así constituida en solo la Nueva Granada y Panamá.

Así, entre Colombia y Ecuador han predominado las buenas relaciones, enmarcadas por una historia y cultura, por compartir una frontera dinámica por las relaciones sociales y familiares entre sus pobladores, por el óptimo intercambio comercial, y por la integración y cooperación en algunas temáticas.

Sin embargo, en los últimos diez años se han presentado diferentes sucesos que han perturbado las condiciones de convivencia pacífica de los dos países, siendo el principal factor el desbordamiento en las fronteras del conflicto interno armado colombiano.

El conflicto armado ha desplegado directa o indirectamente su influencia en el territorio ecuatoriano. Entre los principales factores de desestabilización relacionados con el conflicto interno colombiano se encuentran:

El desplazamiento masivo de personas

La situación de violencia, ha generado el desplazamiento forzado de miles de personas¹ que huyen de amenazas y presiones de los actores armados buscando protección en los países vecinos.

En el departamento de Putumayo, área limítrofe con Ecuador, el desplazamiento forzado se agravó desde septiembre de 2000, debido tanto al peligro generado por fuertes combates entre las AUC y las FARC como a un paro armado departamental impuesto por este grupo guerrillero durante 79 días. Estos hechos tuvieron como consecuencia un movimiento importante de población colombiana hacia la provincia de Sucumbíos hacia el Ecuador. La frontera ha sido utilizada por la población afectada como corredor para huir y buscar protección temporal, sin ningún control interestatal o seguridad fronteriza².

INTERNO EN COLOMBIA	EXTERNO HACIA ECUADOR	
De 2.5 a 3 millones de personas	ASILO	
	Solicitud 45.231	Aceptación 14.300

Por las características socio-económicas de las zonas de asentamiento, el desplazamiento constituye un riesgo para la calidad de vida y seguridad de la población colombiana en Ecuador, frente a débiles respuestas políticas de los dos países, constituyendo no solo un factor de tensión, si no también una preocupante amenaza de crisis humanitaria.

La principal preocupación frente al desplazamiento son los problemas de orden humanitario como acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección, entre otros, situación que se agrava por la falta de coordinación en las políticas de los dos países para el tratamiento de este fenómeno. Adicional a esto, se relaciona con los flujos migratorios hacia Ecuador, el surgimiento de nuevas formas de violencia y criminalidad en las zonas de frontera y en el resto del país, por lo que a partir del 03 de diciembre de 2008 todo ciudadano colombiano para

¹ Para la ACNUR, se han desplazado hacia el interior de Colombia alrededor de 2.5 a 3 millones de personas, y en Ecuador existen 250.000 personas con necesidad de protección. De cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, entre el 2000 a 2007, se presentaron 45.231 solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en Ecuador y fueron aceptadas 14.300.

² Presidencia de Colombia. Desplazamiento forzado, protección y refugio en zonas fronterizas de Colombia, Red de Solidaridad Social, Bogotá – Colombia, febrero de 2001, p. 4.

ingresar al Ecuador en calidad de turista o transeúnte deberá presentar un documento debidamente legalizado por autoridad competente de Colombia, que demuestre no tener antecedentes penales, caso contrario se negará la solicitud de admisión en el país ³.

Migración

Cabe señalar que el tema de la migración, no se ha tratado en toda su magnitud, si bien en Ecuador en los últimos 8 años ha experimentando presencia de población colombiana por la violencia del conflicto, desde hace algunos años, existe un flujo de migrantes por otros factores, como el económico y el familiar.

Así las migraciones hacia Ecuador se relacionan con tres motivos:

- Migración como estrategia de sobrevivencia, definida como una migración internacional de individuos, que tendría como objetivo último la reproducción social y biológica de la familia en busca de mejores oportunidades.
- Reproducción de la migración a partir de las redes sociales y familiares, que vinculan al país impulsor con el receptor; y
- La búsqueda de seguridad por las condiciones de violencia que se dan en Colombia, que es el mayor factor de incidencia en los últimos años.

Erradicación de Coca por Aspersiones Aéreas

Otro factor de evidente tensión está relacionado con las aspersiones aéreas con herbicidas para combatir el cultivo de plantaciones de coca y amapola, en zonas de territorio colombiano que incluyen aquellas que limitan con Ecuador. Esta estrategia esta directamente relacionada con la implementación del Plan Colombia.

En 1998, el gobierno de Andrés Pastrana, con la cooperación estadounidense, presentó una política de seguridad materializada en el Plan Colombia, que se concibe como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado. Como resultado, el Plan Colombia nació con una fusión entre el énfasis marcado en la lucha antidroga, y la destinación de recursos -aunque en menor medida- para proyectos no militares.

Respecto a la estrategia antinarcóticos, se planteó como meta la reducción en un 50% el cultivo, procesamiento y distribución de la droga. Se trazaron así seis objetivos: fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas⁴; fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción; neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado; neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes; integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales; fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico.

La implementación del Plan Colombia produjo malestar en la frontera ecuatoriana, la principal argumentación es que las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes generan impactos nocivos sobre la salud, la producción agrícola y el ambiente, la afectación de la

³ Decreto Ejecutivo 1471. Presidencia de la República del Ecuador

⁴ Además de la Policía, se incorpora al Ejército en el combate contra los cultivos ilícitos, justificándolo con el necesario control militar para poder desarrollar la erradicación.

capacidad productiva de las cosechas no sólo repercute en las actividades económicas de las comunidades, sino también en el acceso de la población a una alimentación adecuada.

En varias ocasiones se buscó llegar a una salida diplomática a la crisis generada por las aspersiones. Desde el año 2001, Ecuador ha solicitado a Colombia no realizar fumigaciones aéreas en una franja de diez kilómetros a lo largo de la frontera, propuesta rechazada por Colombia.

A fines del 2003, Ecuador y Colombia establecieron una Comisión Científica y Técnica para investigar los efectos de las aspersiones en el Ecuador, pero las delegaciones no pudieron llegar a un acuerdo acerca de los efectos de las aspersiones en territorio ecuatoriano. En el 2005, por petición ecuatoriana, Colombia aceptó detener la fumigación en la franja solicitada de diez kilómetros. Sin embargo, un año después, el presidente Uribe decidió reanudar las fumigaciones aéreas, argumentando que habían surgido 10.000 nuevas hectáreas de coca en el lado colombiano de la frontera (Ver anexo 3).

En 2007 se estableció una nueva Comisión Científica, la cual se reunió por dos ocasiones sin arribar a acuerdo alguno. Frente a la falta de acuerdo político y diplomático, el 31 de marzo de 2008, Ecuador presentó una demanda contra Colombia ante la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia, por los daños causados por las aspersiones aéreas con herbicidas tóxicos en zonas ubicadas en la frontera con Ecuador, cerca de ella y al otro lado de la misma.⁵

Militarización de la frontera

La militarización de la frontera constituye otro factor de tensión. Desde la entrada en vigencia del Plan Colombia, han existido numerosas denuncias por parte de Ecuador de que avionetas, que sobrevuelan territorio colombiano para fumigar, traspasan la frontera a zonas ecuatorianas donde no existen plantaciones de coca. También existen denuncias de sobrevuelo militares colombianos disparando y hostigando a grupos armados, lo que ha constituido una amenaza a la seguridad de las poblaciones fronterizas (Ver anexo 4).

El Plan Colombia inició un proceso de reforma, modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas, que tiene continuidad con las Políticas de Seguridad y Consolidación Democráticas del gobierno de Álvaro Uribe, cuya bandera es la derrota por medios militares de los grupos al margen de la ley.⁶

Estas dos *Políticas* plantean la consolidación estatal del territorio a partir de tres fases complementarias. En primer lugar, estrategias que logren la recuperación por parte de la Fuerza Pública de aquellos lugares donde su ausencia ha permitido el libre desplazamiento y accionar de las organizaciones terroristas y del narcotráfico. Segundo, mantener el control territorial con unidades de soldados regulares y profesionales. Y en tercer lugar, lograr la consolidación de este control con la participación activa y permanente de las entidades del Gobierno y otras ramas del poder responsables en el logro de la seguridad, incluyendo el sistema judicial y los ministerios de protección social, educación, y transporte entre otros, pues –se plantea– la seguridad democrática es una política integral del Estado que jamás podría recaer exclusivamente en la Fuerza Pública.

⁵ Ver: Demanda del Ecuador contra Colombia. Corte Internacional de Justicia de la Haya. Marzo 31 de 2008.

⁶ Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003 y Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, 2007.

Este proceso de modernización militar se profundizó con el Plan Patriota, diseñado como el plan militar de la Política de Seguridad Democrática, que propone un cambio de la estrategia defensiva a una ofensiva por parte de las fuerzas armadas.

El Plan Patriota desplegó una fuerza de 14.000 a 15.000 hombres en las selvas y poblados del sur del país, en donde las FARC han tenido una presencia histórica permanente. Esta ocupación del territorio y al mismo tiempo concentración y penetración de los sitios más recónditos de las FARC, se llevó a cabo con la utilización de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA) y de las brigadas móviles.⁷

Estos incrementos de la capacidad militar y su fortalecimiento justificados por la confrontación interna, han sido percibidos por los países vecinos como un desbalance militar regional, ya que Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas, y en el campo de aviación militar, aunque tiene claras desventajas en lo relativo a tanques (Ver anexo 2).

Presencia de grupos armados ilegales en el espacio común

La presencia de los grupos armados ilegales colombianos en la frontera común han ocasionado la intimidación en las poblaciones fronterizas. Los elementos armados circulan en la frontera con el fin de abastecerse de comida, municiones y de desarrollar actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico y crimen organizado.

En Sucumbíos y San Lorenzo (dos de las zonas más afectadas en Ecuador) se produce el mayor tránsito de los grupos armados sin conocer con certeza si se trata de guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes u otros grupos de delincuentes. La situación geográfica de la zona de frontera ha permitido que las fuerzas ilegales colombianas utilicen el territorio ecuatoriano para descanso, aprovisionamiento y refugio, montando campamentos móviles para fines delictivos y de violencia.⁸

El riesgo de que grupos y organizaciones dedicadas a actividades ilegales penetren en territorio ecuatoriano, provoquen daños a personas y bienes públicos y privados, realicen acciones contra la estabilidad y seguridad de las zonas fronterizas colombo-ecuatoriana, es un elemento distorsionador natural en las relaciones bilaterales, tal como quedó de manifiesto en ocasión de la captura del jefe guerrillero “Simón Trinidad” en enero del 2004, en Quito. Allí surgieron cuestionamientos acerca de la movilidad de las FARC en territorio ecuatoriano, generando a su vez desacuerdos entre las autoridades competentes de uno y otro país por la indefinición de las competencias. O, más recientemente, con los hechos del 1 de marzo de 2008.

El papel de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico

Mención especial merece el papel de Estados Unidos en la relación de los dos países, por cuenta de la política antinarcóticos y las estrategias de seguridad para enfrentar el narcotráfico, los delitos y crímenes conexos. Esta incidencia se presenta principalmente con la política

⁷ Los fondos fueron destinados para el entrenamiento, las armas, los visores nocturnos y equipo de comunicación para las brigadas móviles, así como también para aviones de combate, de transporte y equipos de evacuación y tratamiento médico. “El Plan Top Secret de Uribe”. El Tiempo, Abril 25 de 2005.

⁸ Las FARC parecen estar cobrando un impuesto por el paso fronterizo de la cocaína o la pasta de coca, pero también se cree que participan en actividades de narcotráfico en Ecuador sobre todo el Frente 48 en la Región Fronteriza de Tulcán (Carchi) e Ipiales (Nariño). Se afirma que trabajan con grupos delictivos de Sucumbíos que manejan operaciones de contrabando de gasolina. “La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG

exterior colombiana, la cual con mayor énfasis en el actual gobierno se concentró en la relación con los Estados Unidos, minimizando las relaciones con los países de la región.

Las derivaciones de la política exterior colombiana se ven reflejadas en la activa participación de Estados Unidos no sólo en la ayuda económica sino en aspectos como aprovisionamiento de personal, entrenamiento, equipo; y apoyo de inteligencia y logístico (que comprende transporte, equipo médico, comunicaciones, municiones, combustible) que es proporcionado a las Fuerzas Armadas colombianas.

AYUDA ECONOMICA DE ESTADOS UNIDOS CONTRA LA DROGA Y LA INSURGENCIA

COLOMBIA	ECUADOR
9,900,000,002 ⁹	45`912.629 ¹⁰

A lo anterior se suma el énfasis de la lucha contra el terrorismo enmarcada dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 y 2006 de Estados Unidos. En este aspecto Colombia ha adoptado el discurso, y esto se manifiesta en la política de seguridad y en el apoyo estadounidense que recibe para sus Fuerzas Armadas. La guerra preventiva que nace de esta estrategia, es adoptada por el gobierno de Álvaro Uribe con el fin de justificar su accionar contra los grupos insurgentes, y se argumenta su utilización en los hechos del 1 de marzo.

Con estos hechos Estados Unidos planteó un apoyo incondicional ante la crisis diplomática de Colombia argumentando que el gobierno tiene el derecho y la obligación de defenderse frente a la amenaza terrorista, sin importar los costos, lo que podría entenderse como la legitimación de los golpes preventivos por parte de los dos gobiernos.

En el escenario regional del narcotráfico, la participación de Colombia y Ecuador es heterogénea. Mientras que en Colombia en el 2007 se cultivaron 99.000 hectáreas y alcanzó una producción de 994 toneladas métricas¹¹, el Ecuador es utilizado como tránsito de drogas colombianas y peruanas¹², que proveen a los mercados de Estados Unidos y Europa. En las zonas de fronteras de Carchi y Esmeraldas (en Ecuador), el contrabando de gasolina blanca utilizada como precursor químico en el procesamiento de la cocaína hacia Colombia, ha ido en aumento.

Una de las estrategias de la política antinarcóticos de Estados Unidos, para frenar la oferta derivada de los países andinos, es la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) publicada el 31 de octubre de 2002, como reemplazo a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) promulgada el 4 de diciembre de 1991.

⁹ \$ 5.500 millones antes del año fiscal 2008, cuando se asignaron \$ 4.400 millones a una combinación de actividades antinarcóticos y contrainsurgentes. La Droga en América Latina II: Optimizar las políticas y reducir los daños. Internacional Crisis Group. Marzo 2008

¹⁰ Datos del Informe de la Comisión de Investigación que analiza la influencia de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos CIA, en el trabajo del Servicio Secreto ecuatoriano. Diario El Comercio de Quito 22 de septiembre de 2008.

¹¹ Datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,

¹² .“La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG.

El ATPDA permite que ingresen exportaciones de los países andinos a Estados Unidos, libres de aranceles, como apoyo al desarrollo de alternativas frente al problema de las drogas y como instrumento de cooperación en la lucha antidrogas.

El 29 de septiembre de 2008, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por consenso la Ley 7222 y fue promulgada en Octubre por el Presidente George W. Bush en la que se otorga la extensión del ATPDEA y del Sistema Generalizado de Preferencias SGP, hasta el 31 de diciembre de 2009, la extensión sería por un año en firme para Perú y Colombia, y ampliada por un año con revisión a los seis meses para Ecuador.

Como apoyo al desarrollo alternativo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ha aportado con montos reales para generar programas que permitan erradicar las actividades de cultivos, producción y tránsito de las drogas.

En Septiembre de 2008, la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, suscribió con la Directora de la Agencia de USAID, la Enmienda No. 1 al Convenio de Asistencia para el País por un valor de \$17'787.728, para el cumplimiento de cuatro objetivos del Programa de Cooperación financiera no reembolsable, estos son: a) Paz y Seguridad; b) Gobernar Justa y Democráticamente; c) Inversión Social; y d) Crecimiento Económico¹³.

Las medidas ecuatorianas frente al conflicto interno armado colombiano

Como respuesta a las problemáticas presentadas en la zona de frontera, Ecuador ha diseñado estrategias para intentar atenderlas; se reflejan principalmente en el *Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX 2006 – 2020)*, *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*, *Plan Ecuador (2007)*, y la *Política de Defensa Nacional (2006)*. Algunos de sus lineamientos son:

- El Plan Nacional de Desarrollo toma como base los conceptos y lineamientos establecidos en el PLANEX y plantea una planificación de política externa, entregando responsabilidades a los actores institucionales para el desarrollo de las estrategias.
En la política Uno del Plan “Fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos” se trazan estrategias de contención del conflicto interno. Algunos de los lineamientos estratégicos de política exterior son: “la no autorización de presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano”, lo cual no impedirá el cumplimiento de los acuerdos de cooperación militar y la participación, cuando fuese conveniente a los intereses nacionales, en los ejercicios u operaciones militares conjuntas y temporales que se acordaren en organismos; apoyar iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y oposición a todo intento de regionalizar una supuesta solución militar; respaldar las gestiones que realizan organismos regionales y universales para propiciar una solución pacífica del conflicto colombiano; coordinar con Colombia y los países vecinos de Colombia temas migratorios, de integración fronteriza, de control de grupos delincuenciales, de tráfico ilícito de bienes y personas, y otros asuntos de interés común; fomentar las relaciones de buena vecindad y la confianza mutua con los países vecinos a través de la utilización oportuna y eficiente de los mecanismos de diálogo establecidos; encontrar soluciones oportunas, a través del diálogo y los mecanismos existentes, de los incidentes fronterizos que pudieran producirse.

¹³ Boletín de Prensa No. 579 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. 17 de septiembre de 2008.

A fin de cumplir con las directrices de política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó en el Consejo Permanente de la OEA la *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, su objetivo es garantizar la protección y amparo de los refugiados. Entre sus estrategias se encuentra: a) la implementación de un modelo mixto en la protección de las personas, que de respuesta a posibles flujos masivos de refugiados; b) la aplicación de un Registro Ampliado de las personas con necesidad de protección internacional, para darles cobertura en el menor plazo¹⁴; c) la apertura de nuevas oficinas de la Dirección General de Refugiados de la Cancillería ecuatoriana en las tres provincias fronterizas.¹⁵

- El *Plan Ecuador* es considerado como una alternativa de paz y desarrollo a los efectos negativos del conflicto armado que vive Colombia. Está orientado a fortalecer el desarrollo social económico de las provincias que involucran la franja norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana¹⁶), incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado, y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales.

Su objetivo es responder a los problemas derivados del desplazamiento de grupos humanos por el conflicto interno de Colombia, fortalecer la ayuda humanitaria, minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y reducir el involucramiento de la población en actividades ilegales. Así, tiene como propósito trabajar para que la circulación de personas, bienes y servicios sean legítimos, seguros y fluidos, para que contribuyan a revitalizar la vida social y económica de las zonas adyacentes en ambos lados de la frontera.

Los Programas de Acción derivados son: Paz, seguridad y gobernabilidad; justicia, derechos humanos y asistencia humanitaria; economía solidaria y alternativas productivas generadoras de empleo; mejoramiento de servicios básicos; y biodiversidad, ambiente, cultura y turismo.¹⁷

- La *Política de Defensa Nacional* tiene como estrategia “mantener una actitud defensiva y como recurso de última instancia el empleo de la fuerza militar. Con relación al conflicto interno colombiano, la Política de Defensa se basa en la no participación en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares de Colombia; neutralizar toda operación de actores armados en territorio ecuatoriano; y adoptar acciones militares de vigilancia, protección, detección, e intervención dentro del Plan de Protección de Fronteras en cooperación interinstitucional, con la finalidad de garantizar el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)”.

Percepciones divergentes

En el campo político, académico y social, un factor predominante en la relación binacional han sido las percepciones divergentes, las mismas que han obstaculizado impulsar una adecuada agenda de cooperación entre los dos países.

¹⁴ En Diciembre concluyó la primera fase del registro ampliado en la frontera norte con la entrega del estatus de refugiado a 240 colombianos que habitan en las comunidades limítrofes de Sucumbíos. Se espera que 60.000 colombianos asentados en la frontera norte sean legalizados hasta el próximo año. Se estima que existen de 130.000 a 180.000 colombianos en situación irregular que requieren protección internacional. Diario El Comercio de Ecuador 16 de Diciembre de 2008.

¹⁵ Boletín de Prensa No. 654 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. 5 de noviembre de 2008.

¹⁶ La población de las cinco provincias involucradas es de 1'097.697 habitantes, el 44% reside en zona urbana, el 56% en zona rural y el 60% vive con menos de dos dólares al día. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

¹⁷ Los programas recogen demandas locales de 315 mesas de trabajo realizadas con las comunidades de la Frontera Norte. Fuente Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Estas percepciones surgen de la preocupación en los Estados, respecto a lo que el otro debería hacer como respuesta a los factores de tensión que emergen del conflicto interno de Colombia, las principales preocupaciones son:

Para Colombia:

- Que Ecuador no considere como principal amenaza a su seguridad el terrorismo y el narcotráfico.
- La negación de Ecuador de que sus Fuerzas Militares no operen conjunta y combinadamente contra elementos armados ilegales de Colombia.
- El no reconocimiento de los grupos irregulares colombianos como terroristas

Para Ecuador:

- El escaso control y resguardo de la frontera colombiana, siendo una de las causas del contagio del conflicto y diseminación de la violencia en la zona de frontera y actos delincuenciales vinculados al tráfico de armas y estupefacientes.
- Efectos nocivos en la población, fauna y flora debido a las aspersiones aéreas realizadas por Colombia.
- La no observación de las fuerzas regulares militares colombianas, de la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policías Fronterizas de Ecuador y Colombia.

Las relaciones comerciales

Tradicionalmente las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador han sido dinámicas, y no se han visto afectadas por los hechos de tensión de los últimos años. Desde 1969 con la creación del Pacto Andino la consolidación de la relación comercial se intensificó siendo Ecuador el tercer país de exportación para Colombia y el octavo en importaciones.

El Ecuador importa de Colombia principalmente vehículos armados y en partes o CKD's, torta de soya, insumos para la agricultura, textiles, maíz amarillo, entre otros productos; en tanto que del Ecuador se envía conservas de pescado, pescado en filete, maíz amarillo, vehículos, alcohol etílico, productos de confitería, y otros artículos.

Aunque en el proceso histórico de intercambio comercial, la balanza comercial bilateral para el Ecuador ha sido deficitaria en los últimos once años, Colombia y Ecuador son considerados como socios comerciales en el marco del intercambio andino y regional.

BALANZA COMERCIAL 2007

Millones de Dólares

Importaciones – CIF ¹⁸

Exportaciones – FOB

¹⁸ CIF (Cost, Insurance, Freight), precio total de la mercancía que incluye en su valor, los costos por seguro y fletes. FOB (Free on Board) corresponde al precio de venta de los bienes embarcados a otros países puestos en el medio de transporte sin incluir valor de seguro y flete.

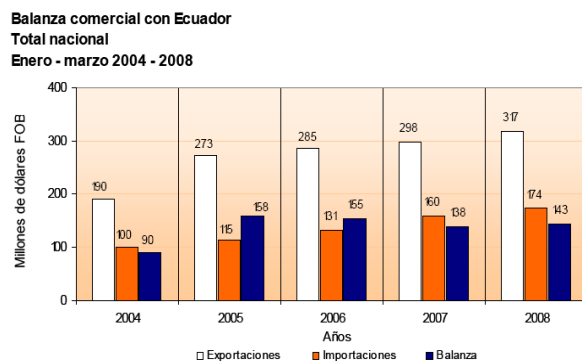
IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	BALANZA
COLOMBIA con ECUADOR		
607,675	1276.035	668,360
ECUADOR con COLOMBIA		
1423,969	603,560	- 820,409

**HISTÓRICO DE INTERCAMBIO COMERCIAL
BALANZA COMERCIAL BILATERAL
Millones de Dólares**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
COLOM. con ECUA.	156	268	72	143	378	459	415	587	795	540	668
ECUA. Con COLOM.	-156	-317	-135	-243	-473	-539	-556	-910	-825	-770	-820

Fuente: Elaboración propia, tomando como base los datos estadísticos de la Comunidad Andina de Naciones CAN

A pesar del rompimiento de relaciones diplomáticas en marzo de 2008, el flujo de intercambio comercial entre los dos países no se vio afectado, según datos estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE –¹⁹ de Colombia, las importaciones de Ecuador registraron de enero a julio de 2008, 477 millones de dólares CIF, teniendo como principal producto de importación vehículos y sus partes, y las exportaciones hacia Ecuador en el mismo período, fueron de 850 millones de dólares FOB, los principales productos exportados fueron los productos químicos, las materias plásticas y alimentos, bebidas y tabaco.



¹⁹ Boletín de Prensa de DANE, 17 de septiembre de 2008.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales

Colombia y Ecuador comparten el interés en fortalecer la integración bilateral y participan en diversos acuerdos regionales de integración, siendo el más importante el *Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena de Indias -constitución de Pacto Andino - (1969)*, donde se insta a los Países Andinos a integrar las áreas fronterizas a sus economías nacionales, destacando su importancia en el proceso de integración regional.

La Comunidad Andina de Naciones, a través de las Decisiones 501 y 502 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, instrumentó los mecanismos tendientes a fortalecer el desarrollo y convivencia pacífica en las zonas de frontera, a través de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)²⁰ y los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)²¹.

- *Zona de Integración Fronteriza (ZIF)*: Se establece con el *Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronave*. La ZIF fue redefinida geográficamente en noviembre de 2002, mediante el Canje de Notas entre las Cancillerías, con la conveniencia de focalizar las acciones gubernamentales en beneficio de las comunidades asentadas en frontera. Resultado de esta medida se establecieron para la ZIF las áreas estratégicas de desarrollo: Andina, Amazónica y del Pacífico.

La ZIF comprende: En Colombia, la totalidad de los municipios del departamento del Putumayo y 26 municipios del Departamento de Nariño. En Ecuador, 20 cantones de las Provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, distribuidas en su conjunto en tres Áreas de Desarrollo Estratégico: Pacífica, Andina y Amazónica.

En diciembre de 2005, los cancilleres de ambos países acordaron llevar a cabo un Plan Binacional de Desarrollo para la ZIF, e impartieron instrucciones para concertar la propuesta correspondiente, definiendo como áreas de intervención del Plan las de salud, educación, infraestructura, asuntos ambientales, fortalecimiento institucional, y desarrollo productivo y comercial.

La XV Reunión de la Comisión (realizada el 24 de abril de 2006), acordó la ampliación de la ZIF, contemplando en Colombia los municipios del Departamento de Nariño no mencionados en las Notas Reversales de 2002, y en Ecuador la Provincia de Imbabura. Para el encuentro de Cancilleres celebrado en Ecuador el 28 de mayo de 2007, las Cancillerías prepararon los textos finales del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF y de las notas reversales ampliando el área geográfica, lo cual quedó postergado por decisión de Ecuador. En la reunión de Vicecancilleres, celebrada en Bogotá, el 18 de enero de 2008, se acordó suscribir el Acuerdo bilateral para el desarrollo de la ZIF el 18 de abril de 2008, y celebrar la XVI Reunión de la CVICE durante los días 20 y 21 de mayo de 2008, iniciativas que no se han podido llevar a cabo por el rompimiento de las relaciones, lo que es lamentable debido a que con la firma del Acuerdo bilateral se habría consolidado la relación binacional y continuado con los proyectos de desarrollo en la Zona de Integración Fronteriza.

²⁰Se entiende como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. Art. 1 de la Decisión 501/ CAN- 2001.

²¹ Comprenden un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucrada. Art. 2 Decisión 502 / CAN – 2001.

- *Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)*: Su objetivo es lograr la prestación de un servicio ágil y coordinado por parte de las autoridades que intervienen en frontera, mediante la aplicación de un sistema yuxtapuesto donde el país que controla una operación de ingreso o egreso, transmite de manera electrónica la documentación correspondiente al otro país. Este a su vez avala el procedimiento sin tener que incurrir en requisas y trámites diferentes al diligenciamiento de los formatos de rigor. Estos Centros aún están en proyecto, ya que se requiere adecuar las infraestructuras donde actualmente funcionan los CENAF de cada país en Rumichaca, y dotarlas de las instalaciones y equipos necesarios. Se han adelantado contactos con la Corporación Andina de Fomento para obtener apoyo financiero y concretar esta iniciativa.

En su reemplazo se encuentran los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF) de cada país ubicados en San Miguel, Putumayo (Colombia) y en el puente del río San Miguel, Sucumbíos y puente Rumichaca en Carchi (Ecuador).
- *Comisión de Vecindad e Integración Colombiana – Ecuatoriana (CVICE)*²²: es la encargada de impulsar las acciones que promuevan la cooperación y el desarrollo binacional, privilegiando las acciones en el área fronteriza, es un mecanismo bilateral de carácter político y representativo.

La estructura de la Comisión fue establecida mediante el “*Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Colombia por el cual se reestructura la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana*”, suscrito en la ciudad de Quito, Ecuador, el 28 de noviembre de 2002, por los Cancilleres.

La CVICE esta compuesta por un Capítulo Nacional Colombiano y un Capítulo Nacional Ecuatoriano, y por seis Subcomisiones Binacionales - de Infraestructura; de Asuntos Ambientales y Cuencas Hidrográficas; de Desarrollo Económico; de Desarrollo Social; de Educación, Ciencia y Cultura; y de Derechos Humanos y Asuntos Judiciales-.

En cada país la Comisión se compone por una Presidencia, bajo la titularidad del respectivo Ministro de Relaciones Exteriores, una Secretaría Ejecutiva y representantes de los sectores público y privado.

A la fecha se ha reunido la Plenaria de la Comisión en quince oportunidades, en una última ocasión en la ciudad de Quito, los días 24 y 25 de abril de 2006. Desde el 2007, Colombia ha propuesto en cuatro ocasiones celebrar la XVI Reunión de la CVICE pero por los constantes inconvenientes en la relación fronteriza no se ha podido reactivar el mecanismo.
- *La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)*: fue creada para evaluar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, suscritos por Colombia y Ecuador a fin de evitar incidentes que afecten la seguridad y estabilidad de las naciones²³. Como principal instrumento de Medida de Confianza, la COMBIFRON creó la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de las Repúblicas del Ecuador y Colombia en 2006, dicho documento consta de:

 - a) Procedimientos de Seguridad para las Unidades Fronterizas de los Ejércitos de Colombia y del Ecuador
 - b) Procedimientos para identificar las naves y/o embarcaciones militares y policiales de Colombia y del Ecuador
 - c) Procedimientos para identificar las aeronaves militares y de policía desde el centro de comando y control de la fuerza aérea colombiana y el centro de defensa aérea del Ecuador.
 - d) Procedimientos para las policías de Colombia y del Ecuador

²² Declaración Presidencial Conjunta de 20 de junio de 1989.

²³ Existe un Reglamento de la COMBIFRON, pero tiene el carácter de reservado por lo que no es de acceso al público.

e) Procedimientos para las comunicaciones y sistemas

A pesar del rompimiento de relaciones, la Cartilla de Seguridad es el único instrumento de confianza que se encuentra activo.

En el marco de las relaciones binacionales se han dado reuniones importantes a nivel ministerial. Así tenemos que en la reunión de Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador en Bogotá, el 12 de enero de 2006, se acordó, entre otros:

- Que las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe.
- Disponer que en las Fuerzas de cada país se observe el estricto cumplimiento del Instructivo de Procedimientos y la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas²⁴; los mismos que contribuirán a evitar incidentes que afecten las relaciones bilaterales entre ambos países.
- Que las Fuerzas Armadas de ambos países se comprometen a apoyar el proceso de integración y el plan binacional de desarrollo fronterizo que deberá establecerse para la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) a través del fortalecimiento de la seguridad en sus respectivos territorios.
- Elaborar un proyecto de reglamento de la COMBIFRON, a fin de garantizar que la COMBIFRON sea un instrumento de medida de fomento y de confianza mutua, de acción inmediata y que además deberá abordar el diagnóstico post facto de incidentes fronterizos cuando el caso lo amerite.

2. EL DESPUES DE LOS HECHOS DEL 1 DE MARZO DE 2008

La crisis diplomática Ecuador – Colombia de 2008, fue motivada por “la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia, en territorio del Ecuador en la provincia de Sucumbíos el uno de marzo de 2008, dicha incursión fue parte del operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”.²⁵ (Ver anexo 4)

La primera reacción de la diplomacia ecuatoriana fue el envío de una nota de protesta al Gobierno colombiano por la violación del territorio nacional de Ecuador. El Gobierno colombiano señaló que no había violado la soberanía, sino que había actuado de acuerdo con el principio de legítima defensa. Las acciones se agravaron cuando el 3 de marzo de 2008, la Cancillería ecuatoriana entregó a Colombia la ruptura oficial de las relaciones diplomáticas

Según el Informe de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, el hecho constituyó una violación de la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de principios de derecho internacional. En la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, se rechazó “la violación a la integridad territorial de Ecuador y reafirmaron el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación

²⁴ Elaborada en el 2005 para las Unidades Militares y de Policía de Colombia y Ecuador que operan en la zona fronteriza.

²⁵ Conclusiones del Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, Vigésimo quinta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. 17 de marzo de 2008.

militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal".²⁶

Como parte de las recomendaciones en la Reunión de Cancilleres del 17 de Marzo, se constituyó una misión de la OEA para fomentar mecanismos de diálogo entre los dos países.²⁷ Y en el marco de la gestión de buenos oficios del Secretario General de la OEA, se han realizado encuentros entre Vicecancilleres y Altos Mandos militares de los dos países.²⁸

Desde la Primera Reunión de Vicecancilleres de Colombia y Ecuador, el 29 de abril de 2008²⁹, se exploró por primera vez la posibilidad de implementar un mecanismo amplio de creación, evaluación y seguimiento de medidas de confianza en materia de seguridad y defensa entre ambas partes. En la segunda reunión (el 12 de mayo de 2008) se acordó convocar a una reunión de altos mandos militares de ambos países con el objetivo de considerar la vigencia temporal de la Cartilla de Seguridad de la COMBIFRON y otras medidas de confianza.

En la Reunión de Altos Mandos Militares de Colombia y Ecuador, celebrada el 21 de mayo de 2008, se coincidió en la necesidad de contar con un mecanismo temporal debido a la suspensión de la COMBIFRON, y se acordó la vigencia temporal de la Cartilla de Seguridad.

En la Tercera Reunión de Vicecancilleres se continuó analizando un potencial mecanismo amplio de consultas, intercambio de información y acuerdo de medidas de confianza entre ambos países, con participación de autoridades civiles del más alto nivel y de mandos militares. La base de este nuevo mecanismo sería su naturaleza política, a fin de superar las limitaciones de la COMBIFRON en la evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos en materia de cooperación en el área de seguridad. A su vez, se decidió la continuación de dos mecanismos adicionales; uno de cooperación judicial, que entre otros aspectos, permite intercambiar información y capacitación en áreas específicas, así como facilitar contactos mucho más directos entre autoridades judiciales y diversas entidades de ambos países.

El Centro Carter, institución que aportó como mediador en la crisis, logró que los presidentes de los dos países aceptaran restablecer las relaciones a nivel de encargados de negocios, pero el proceso de diálogo se frenó tras el anuncio del Canciller Colombiano de ese momento, Fernando Araujo, de postergar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador³⁰, lo que generó que el Presidente ecuatoriano anunciara la postergación indefinida de las relaciones diplomáticas.

²⁶ "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia", Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008.

²⁷ El 17-18 de abril y el 29 de julio, José Miguel Insulza Secretario General de la OEA, se reunió con los Presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe, en cada país.

²⁸ Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Valencia y Colombia, Camilo Reyes. 29 de abril en Panamá, 13 de mayo en Perú, 27 de mayo en Panamá, 6 de junio en Washington.

El 21 de mayo se reunieron en Panamá, el Jefe del Comando Conjunto de Ecuador y el Comandante General de la Fuerzas Armadas de Colombia bajo el auspicio de la OEA, con el fin de poner en vigencia la Cartilla de Seguridad para prevenir incidentes en la zona fronteriza. Fuente: Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

²⁹ Ver: Informe sobre el cumplimiento de la resolución de la vigésima quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25/RES.1/08 REV. 1

³⁰ El Canciller colombiano mencionó que se suspenderían las relaciones como consecuencia de *declaraciones del Presidente Correa, consideradas agresivas al Gobierno y a Colombia*. Fuente. Boletín de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia de 24 de junio. Parte de las declaraciones del Presidente Correa al diario página 12 de Argentina dicen "Las bombas eran norteamericanas y, de acuerdo con los informes de nuestras Fuerzas Armadas, no pueden haber sido arrojadas por aviones colombianos. Tres de los heridos, según informes forenses, con mucha probabilidad fueron rematados en vida. El ciudadano ecuatoriano que murió ahí fue por culatazos en el cuello y no por tiros ni bombas". Fuente. Diario Página 12 de Argentina.

La última visita que realizó el Secretario General de la OEA a Colombia y Ecuador, como parte de la misión de buenos oficios fue el 29 de julio; allí el Secretario mencionó, que el ambiente ha mejorado para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Sin embargo, los desacuerdos se siguen presentando, el hecho más notable fue la ausencia del Presidente de Colombia Álvaro Uribe a la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino de la Comunidad Andina de Naciones, celebrada en Ecuador el 14 y 15 de octubre en representación asistió el Viceministro de Comercio Exterior Eduardo Muñoz. Las declaraciones presidenciales y de representantes de los gobiernos son otro factor que siguen frenando las iniciativas de diálogo y acercamiento³¹.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador en entrevista manifestó que sería una señal clara de Colombia restablecer relaciones si se cumplen dos elementos fundamentales: 1) *la entrega de los videos de los aviones que efectuaron el bombardeo* y 2) *la información de cómo se realizó el operativo*³².

3. REPENSANDO LA CONFIANZA MUTUA: LA EXPERIENCIA ARGENTINO-CHILENA Y EL CONTEXTO REGIONAL DE CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA

Aproximación conceptual a las Medidas de Confianza Mutua (MCM)

En las relaciones internacionales, es importante contar con mecanismos que generen un ambiente de confianza entre los Estados y en el caso que se presenten tensiones en las relaciones permitan el acercamiento entre las partes. Para las relaciones colombo-ecuatorianas este tipo de mecanismos permitirán sino un restablecimiento de las relaciones, la generación de un ambiente de acercamiento y de cordialidad que a futuro prevenga situaciones como las acontecidas recientemente.

Por lo tanto, para plantear un mecanismo de confianza que disminuya las posibilidades de una eventual agresión y generen lineamientos para el establecimiento y mantenimiento de la paz, se hace necesario entender qué son las medidas de confianza mutua y sus características.

El término de Medidas de Confianza Mutua cobra importancia con el Acta de Helsinki en 1975, en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) con el cual se pretendió promover la cooperación y la coexistencia pacífica entre los Estados. En el marco europeo las MCM se han enfocado, por incidencia de la Guerra Fría, en objetivos para reducir la probabilidad de un conflicto bélico.

Sin embargo, para América Latina, “predomina en la teoría una concepción más amplia de MCM, que incorpora como principios la solución de los asuntos limítrofes pendientes, la limitación de los presupuestos y adquisiciones militares y, y en general, un incremento en los niveles de cooperación entre los Estados”.³³ A su vez, teniendo en cuenta que los acontecimientos de la Guerra Fría plantearon objetivos para las MCM sólo en el campo militar,

³¹ El Ministro de Defensa de Colombia Juan Manuel Santos, acusó al presidente de Ecuador *de no cooperar para solucionar los problemas de seguridad en la frontera común*. Diario El Universo 05 de diciembre. En comunicado del Ministerio de Relaciones Exterior del Ecuador, el Ministerio *concluye que las declaraciones del Ministro Santos, reafirman la falta de seriedad de Colombia en su disposición de mejorar el clima de confianza entre los dos países*. Comunicado No.016 del 07 de diciembre de 2008 www.mmrree.gov.ec

³² Declaración a Diario el Universo de Ecuador el 31 de julio de 2008.

³³ Caro, Isaac. “Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. FASOC*. Vol. IX, No. 2, 1994, Flacso-Chile, Pág. 7.

se deben mirar las características del nuevo contexto global para plantear los temas de seguridad la cual se asocia ahora a temas de desarrollo social y económico más allá de lo militar.

Las medidas de confianza mutua “son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y conflicto. Buscan fortalecer la paz y la seguridad internacional. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenaza inmediata y eviten eventuales elementos sorpresa. Las MCM presuponen la existencia de diferencias de intereses e incluso situaciones de tensión, en un contexto de baja confianza en las relaciones recíprocas. Su aplicación es fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse en el uso de los instrumentos de fuerza, o la amenaza del uso de esta. En esa situación un error de interpretación pudiese desencadenar un conflicto no deseado, con consecuencias imprevisibles”³⁴.

Es así que las MCM permitirán evitar en situaciones de crisis entre dos o más partes que se desarrolle un conflicto, principalmente en el área militar. Estos mecanismos deben ser concertados por las partes implicadas y no es necesario que los dos enfatizen sobre el mismo tema, es decir cada parte puede demostrar con acciones concretas su intención de generar confianza sin esperar que la otra parte actúe en los mismos aspectos.

Las MCM son caracterizadas por Francisco Rojas³⁵ como: 1. Transparentes y abiertas. 2. Predictibles. 3. Reciprocidad y equivalencia. 4. Comunicación adecuada. 5. Establecer una relación. 6. Factibilidad. 7. Coherentes. 8. Verificables. 9. Soporte social. 10. Variables según el número de actores.

Existe un tenue límite con el concepto de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad MFCyS, así el concepto de MCM parece aplicarse en los escenarios de tensiones bilaterales y las MFCyS se asocian con acciones que apuntan a la reducción de tensiones multilaterales³⁶.

En la región se han impulsado una lista amplia de MFCyS, que en su mayoría no han logrado el objetivo principal de construcción de confianza entre los países. Así tenemos las mencionadas en la Declaración de Santiago de 1995, las de la Conferencia Regional de San Salvador en 1998 y la de expertos de Miami de 2003.

³⁴ Rojas Aravena, Francisco. “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Instrumento para la paz y la estabilidad”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL y SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina, 2008.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Sebastián Briones y Rodrigo Álvarez en ¿ Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina. FLACSO Chile junio 2008.

DECLARACION DE SANTIAGO SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y DE LA SEGURIDAD – 1995

- a. Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares
- b. Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares
- c. Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa
- d. Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales
- e. Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.
- f. Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.
- g. Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.
- h. Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.
- i. Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de Seguridad de los pequeños Estados insulares.
- j. Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; y
- k. Programas de educación para la paz.

CONFERENCIA REGIONAL DE SAN SALVADOR EN SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA DE SANTIAGO – 1998

- a. Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios, a fin de fortalecer este proceso.
- b. Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil, en dichas actividades.
- c. Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.
- d. Promover el intercambio de información, entre otros, a través de la publicación de libros de la defensa o documentos oficiales, según sea el caso, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas.
- e. Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el informe Estandarizado Internacional sobre Gasto Militares de las Naciones Unidas.
- f. Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos,

así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad.

- g. Continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquellas de naturaleza económica, financiera y del medio ambiente, tomando en consideración su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.
- h. Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de la ONU, a fin de fortalecer la contribución del Hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.
- i. Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.

Fuente: Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA

La experiencia del Comité Permanente de Seguridad Argentino – Chileno (COMPERSEG)

En el estudio de las lecciones aprendidas en materia de medidas de confianza mutua en la región, se encuentra un abanico extenso en acuerdos, convenios y reuniones políticas tales como las llamadas “2+2” (Relaciones Exteriores y Defensa, bilaterales). Sin embargo, el único mecanismo institucionalizado con resultados más avanzados, es el *Comité Permanente de Seguridad Argentino – Chileno (COMPERSEG)*. Dicho mecanismo sirvió para desactivar una de las hipótesis de conflicto más serias de la región: los históricos diferendos limítrofes entre Argentina y Chile, por los cuales ambos países estuvieron al borde de la guerra en 1978.

El COMPERSEG

El Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG) fue creado por los gobiernos de Argentina y Chile en 1995, como un mecanismo bilateral que permitiera profundizar la cooperación entre ambos países en materias de seguridad a partir de establecer una agenda de trabajo de intereses comunes.

La idea central fue reunir periódicamente a altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, que desarrollaran “una instancia de diálogo a nivel político de carácter permanente”³⁷. Este nivel de la conducción política de la seguridad nacional, es acompañado por una representación de las fuerzas armadas, a través de los Estados Mayores Conjuntos.

El mecanismo fue establecido el 8 de Noviembre de 1995, con la firma del *Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo*.³⁸

Dicho Memorándum planteó como objetivo principal del Comité “avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre Chile y Argentina en materias de seguridad de interés mutuo, entre otras:

- A. El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.

³⁷ Gazzoti, Hebe. *Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: La experiencia del Cono Sur*. Centro de estudios Hemisféricos de Defensa. Abril de 2005.

³⁸ *Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el fortalecimiento de cooperación en materia de interés mutuo*, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1995.

B. Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores.

C. La promoción de una actividad académica que fortalezca, la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.³⁹

Desde sus inicios, el COMPERSEG se ha planteado como una instancia tendiente a avanzar y progresar en materia de cooperación bilateral en el área de la seguridad. La realización de reuniones periódicas (generalmente, dos veces al año) ha procurado generar intercambio de opiniones y experiencias en el área de las medidas de confianza mutua. Ambos países, previo a cada reunión, definen entre sí los temas de la agenda de la reunión. Estos son variados, y han incluido desde las problemáticas fronterizas, hasta la realización de ejercicios combinados. En este camino progresivo a lo largo de los años, ambos países reconstruyeron su relación ejerciendo –de alguna manera- una “sintonía fina” para definir los temas de cada momento, acorde a los contextos políticos. Así, en este camino, el COMPERSEG ha sido el escenario de un proceso de progresivos acuerdos en el que pueden observarse diálogos previos a reuniones multilaterales, o aún el desarrollo de la fuerza binacional de paz “Cruz del Sur”, que será utilizada para operaciones de paz.⁴⁰

Presenta como principales fortalezas y aportes la capacidad para adaptarse a los cambios que se están presentando a interior de cada país y en la dinámica de sus relaciones, a los desafíos que plantean las nuevas amenazas, al posicionamiento común, a la construcción de planes acción conjunta y a la concertación de apoyos colectivos.

Desde el COMPERSEG se han promovido diversos instrumentos de fortalecimiento de confianza; entre los más importantes se encuentran:

- Desarrollo de ejercicios militares conjuntos
- Coordinación en el tema de las minas antipersonales y armas convencionales
- Trabajo conjunto en materia de catástrofes
- Metodología de Estandarización de Gastos de Defensa
- Intercambio académico
- Promoción del Mecanismo Interconsulta

Desde el punto de vista organizativo, a partir de la primera reunión se estableció la celebración de dos reuniones anuales, rotando de sede de forma alternada entre ambos países. Además, el Comité recomendó que en, por lo menos, una de ellas se cuente con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y/o Defensa. Con respecto a éste último punto hay que recalcar que si bien, a la mayoría de los encuentros, asistieron funcionarios de alto rango de ambos organismos, las autoridades máximas solo lo hicieron en el primero de éstos y luego su presencia fue derivada al mecanismo conocido como 2 + 2 (o también mecanismo de Zapallar por la localidad donde se realizó la primera reunión).

³⁹ Para proveer este mecanismo de información y debates sobre los temas de agenda prioritarios se designó al momento de su creación contrapartes académicas en cada Estado (FLACSO-Chile y Ser en el 2000-Argentina). Una de las principales actividades es convocar a representantes chilenos y argentinos al debate a partir de seminarios académicos, haciendo más eficaces los canales de comunicación entre las partes.

⁴⁰ Durante la última cumbre realizada en Buenos Aires en diciembre de 2006, la ministra Nilda Garré y su entonces par Vivianne Blanlot suscribieron el acta fundacional del Batallón Binacional Cruz del Sur. Se trata de una fuerza de paz que actualmente trabaja para estar disponible en las misiones internacionales de Naciones Unidas en 2008. Este batallón binacional cuenta con aproximadamente 300 militares de ambos países. Jaunarena, Horacio, “Diálogo Trasandino” en *Revista DEF* N° 25, Septiembre de 2007, Pág. 64.

El desarrollo de ejercicios militares conjuntos

El objetivo es realizar ejercicios militares combinados, donde la planificación y organización corresponde al Estado Mayor Conjunto de Argentina y al Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile. Este mecanismo es uno de los que presenta mayor efectividad en las relaciones argentino – chilenas, teniendo como aplicación un 78.6%⁴¹, lo que ha permitido acercar a las fuerzas armadas de ambos países.

La coordinación en materia de minas antipersonales y armas convencionales

Desde el inicio de reuniones se analizó el desarrollo, tanto a nivel regional como global, en materia de minas antipersonales, coordinando posiciones en los distintos foros internacionales. Se reafirma entonces la voluntad política de abordar el tema de forma integral. Entre los principales avances se encuentra la participación activa en el cumplimiento de la Convención de Ottawa sobre la prohibición del uso, producción, transferencia y almacenamiento de minas antipersonales y sobre su destrucción.

Frente al tema de armas convencionales, se intercambian opiniones sobre el funcionamiento del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas y de la OEA, y se analiza el intercambio de información en el nivel bilateral.

El trabajo conjunto en materia de catástrofes

El principal avance sobre el tema de atención a catástrofes tiene que ver con la firma del “Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes”, en 2002, después de importantes debates que iniciaron en 1996 en el seno del COMPERSEG. A su vez se han hecho ejercicios de simulación de emergencias donde las Fuerzas Armadas trabajan conjuntamente en los procedimientos, tales como el “Ejercicio Solidaridad 2006”.

La Metodología de Estandarización de Gastos de Defensa

Representa una de las medidas de confianza más avanzada entre estos países, que ha incluso suscitado la atención hemisférica. La iniciativa fue presentada por los Cancilleres y Ministros de Defensa, quienes solicitaron a la CEPAL, que evaluara la posibilidad de elaborar un estudio técnico que permita establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”: La CEPAL planteó una propuesta y de allí empiezan a darse los avances en el uso de este mecanismo que consiste en:

“...que la medición de los Gastos de Defensa contemple distintos tipos de cobertura de los gastos, bien definidos y apoyados a través de la presentación de cálculos concretos y pormenorizados, que se extendieron hasta donde fue factible, a los Ingresos de Defensa. Así, se han utilizado tres Niveles (G1, G2 y G3), los que, según su magnitud relativa, comprenden los Gastos de Defensa Básicos (G1); los Ampliados (G2), que incluyen los Gastos Previsionales de las Fuerzas Armadas; y los Totales (G3), que abarcan además ciertos Gastos de otras Industrias y Actividades de Defensa”.⁴²

⁴¹ Informe realizado por la Secretaría Permanente del COMPERSEG y presentado en junio de 2007 con motivo de la XIª Reunión del Mecanismo de Interconsulta.

⁴² Reunión de Expertos sobre “Limitación de Gastos Militares y la Promoción de Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos” Organización de los Estados Americanos – Comisión de Seguridad Hemisférica, en http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/RG00056T04.doc, 7 de diciembre de 2006.

Esta iniciativa ha sido positiva en términos de relacionamiento entre los funcionarios políticos y técnicos, y los responsables y técnicos militares. Esto constituyó en todos los casos un capital de gran utilidad para el posterior fortalecimiento de los procesos incrementales en materia de conducción presupuestaria desde el órgano central de la defensa. La realización de este tipo de trabajo bilateral, y con técnicos de un tercer organismo, ha sido muestra de la voluntad política de los dos países.

El intercambio académico

Como fuera antecitado, a partir de la primera reunión (7 de mayo de 1996) se acordó que sería necesario contar con un relevamiento y diagnóstico actualizado de los mecanismos existentes, a nivel bilateral, en materia de seguridad y defensa, así como también de las vastas actividades académicas que se desarrollan, sobre esta temática, en los ámbitos oficiales y privados. Es así como esta propuesta cierra el círculo, con todos los elementos necesarios para avanzar en éste área ya que no solamente estamos hablando de interacción entre militares, políticos y diplomáticos, sino que también se incorpora al elemento académico. Consiguientemente, en la reunión siguiente se acordó desarrollar un programa académico conjunto con el objetivo de avanzar en el conocimiento de estas materias, tanto en el ámbito estatal, gubernamental y no gubernamental. De esta forma se convino en impulsar la realización de al menos una actividad académica semestral en cada país, cuyos resultados serían puestos ante el Comité para su evaluación y seguimiento.

Esta actividad académica se ha desarrollado en dos planos: el de las instituciones vinculadas a los Ministerios de Defensa (Escuela de Defensa Nacional Argentina -EDENA- y Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos -ANEPE), y el de instituciones no oficiales (FLACSO Chile y SER en el 2000).

El intercambio de alumnos y profesores entre las Escuelas, y la realización de investigaciones y seminarios tales como las percepciones de amenaza, o el rol del empresariado, han sido algunos de los esfuerzos emprendidos. Las contrapartes académicas participan, incluso, de las reuniones bianuales, donde reciben los comentarios de los actores principales y comunican los resultados y perspectivas de las actividades académicas.

El Mecanismo Interconsulta

El Mecanismo de Interconsulta es una instancia de diálogo y debate entre las instituciones militares⁴³. Aunque se menciona en un primer momento en las reuniones del COMPERSEG, luego de varios encuentros este mecanismo adquirió su propia dinámica.

Los aspectos en los que se ha centrado el trabajo entre las Fuerzas Armadas dentro de la dinámica de este mecanismo están los relacionados con la seguridad internacional y regional, y el establecimiento de un Glosario de Términos para Ejercicios Combinados Chile – Argentina, Operaciones Militares de Paz y la Política Comunicacional Común.

A su vez, en las reuniones del mecanismo se ha planteado la necesidad de continuar desarrollando medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas en beneficio de la paz y estabilidad de la región. Los avances en la materia se demuestran cuando se concreta el paso

⁴³ "El Mecanismo de Interconsulta tiene por finalidad el desarrollo de una concepción de seguridad en el marco subregional, mediante el fomento de Medidas de Cooperación e Integración Militar entre Chile y Argentina (MCIM)." *Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el EMCO de Argentina y el EMDN de Chile*, junio de 2007, pág. 2.

de "Medidas de Confianza Mutua" al de "Medidas de Cooperación e Integración Militar entre las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina (MCIM)".⁴⁴

Es importante mencionar que el estudio del COMPERSEG, su evolución, implementación y proyecciones son un aporte positivo para la región ya que es un ejemplo de como se pueden establecer buenas relaciones entre países que manejaban la hipótesis de conflicto y cómo se puede avanzar en cooperación para la solución de problemas conjuntos.

Los principales aportes del COMPERSEG en la construcción de confianza importantes a tener en cuenta para otras experiencias tiene que ver con: la participación de los ministerios de relaciones exteriores y defensa en el manejo de actividades que involucra a los dos países, esto los obliga a coordinar actividades antes de verse con las contrapartes, lo que lo ayuda a superar las resistencias internas en la coordinación interagencias; la incorporación de miembros de las fuerzas armadas en el desarrollo de los temas pero con el acompañamiento de los políticos; el reconocimiento de la importancia de manejar los conflictos políticos fuera del área de la defensa; la coordinación a futuro frente a instancias subregionales y hemisféricas; el acercamiento y la generación de confianza que se da entre actores de cada país que tienen que relacionarse ya no solo en ámbitos formales e informales; y el trabajo, producción y aporte académico tanto a nivel individual como conjunto.

4. RECOMENDACIONES PARA LA CONTRUCCION DE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR

Por las particularidades que revisten las variables de la relación Colombo-Ecuatoriana, y los factores de riesgo que inciden y alteran la convivencia pacífica, consideramos que es urgente y necesaria la implementación de un mecanismo de confianza mutua que viabilice acciones que tiendan a dar respuesta ante situaciones y problemáticas comunes.

El primer elemento a tener en cuenta es que para la construcción de la confianza no sólo debe priorizarse el establecimiento de acciones concretas, sino que hay que identificar las percepciones que cada uno de las partes tiene frente a las amenazas, y lo que su semejante puede hacer frente a ellas. Es por ello que para la construcción de confianza y el establecimiento de medidas, es necesario identificar las percepciones objetivas y subjetivas, y las realidades históricas, sociales, políticas, ideológicas y económicas de ambas partes. Este camino permitirá potenciar las relaciones de cooperación y trabajo conjunto en las áreas donde ambos países puedan tener debilidades, y fomentar acercamientos en las áreas donde se presentan convergencias.⁴⁵

⁴⁴ Las 11 MCIM en las cuales ambas Fuerzas Armadas están trabajando y las cuales tienen un seguimiento del COMPERSEG son: 1: *Ejercicios Combinados entre las FF.AA.*, 2: *Conferencias Bilaterales de Estado Mayor*, 3: *Intercambio de personal militar en actividades de instrucción, entrenamiento y otras de carácter profesional y/o deportivo*, 4: *Reuniones de carácter profesional entre las Guarniciones y Zonas Navales fronterizas*, 5: *Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y eventos de carácter protocolar, social, artístico y/o deportivos, tanto en el ámbito nacional como fronterizo*, 6: *Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las FF.AA.*, 7: *Facilidades para fomentar el bienestar del personal militar de ambos países*, 8: *Cooperación científico-técnica en materias de interés común*, 9: *Ejercicios, Seminarios, Actividades y/o Juegos de Guerra que trasciendan el marco del ámbito militar y que asociados al cumplimiento de las misiones subsidiarias de las FF.AA. contribuyan al desarrollo y bienestar de ambos países*, 10: *Cooperación Antártica*, 11: *Cooperación en el ámbito de las Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria*.

⁴⁵ Las subjetividades pueden influir en débiles relaciones de confianza, ya que "mientras las medidas de confianza mutua suponen un instrumento objetivo para disminuir las causas de tensión y/o prevenir conflictos, las percepciones de amenaza aluden a una realidad eminentemente subjetiva, lo cual dificulta una acción inmediata sobre ellas. (...) Las intenciones y acciones adjudicadas son materia de una interpretación que no responde, en la mayoría de los casos, a una objetivación de la realidad; sí lo son sus consecuencias". Donadio, Marcela. "Actualidad y perspectivas de las Medidas de Confianza Mutua en el ambiente regional". Foro Andino sobre Seguridad Regional "Hacia una Agenda de Confianza". Quito, Ecuador, 29 y 30 de Mayo de 2008.

De esta manera, el trabajo de construcción de confianza entre Colombia y Ecuador debería desarrollarse en dos niveles:

- El nivel de las percepciones: éste puede ser atendido mediante encuentros académicos nacionales y binacionales, que generen análisis y debate, contando con la participación de actores gubernamentales y de la sociedad, periodistas, empresarios, parlamentarios, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc. con el fin de conocer la opinión social sobre las políticas y acciones que emprenden los dos gobiernos que afectan o mejoran la relación binacional.
- El nivel institucional: los gobiernos partiendo de la identificación de las percepciones del otro y del deseo de sus sociedades de que la inestabilidad en la relación binacional sea resuelta por medio de la cooperación, deben gestionar las medidas necesarias a fin de evitar que las situaciones de riesgo escalen hasta llegar a un conflicto armado, deben trabajar transparentemente en la construcción de confianza, cumplir con los acuerdos y las solicitudes mínimas para el restablecimiento de las relaciones.

De la información obtenida, tenemos conocimiento que las dos Cancillerías delinearon un posible Sistema Bilateral de Cooperación, Evaluación y Seguridad – SIBCES-, como mecanismo binacional, a través del cual se normalizarían las relaciones y se establecerían medidas de confianza, que permitan hacer coincidir el lenguaje político con el militar, el trabajo binacional de impulsar dicho Sistema está frenado en la actualidad⁴⁶.

Como contribución académica hacia la construcción de confianza entre Colombia y Ecuador hemos desarrollado un bosquejo de lo que sería la estructura de un Mecanismo de Cooperación Integral entre Colombia y Ecuador (MECICE), tomando en consideración las áreas y acciones que convergen en la toma de decisiones políticas y siendo consientes de que para su implementación es requisito primario la voluntad política de los dos Estados.

Propuesta de Estructura de Mecanismo de Cooperación Integral Colombia-Ecuador (MECICE)

Objetivos

Generar un escenario de confianza permanente entre Colombia y Ecuador, que permita a través de la cooperación superar las percepciones de adversidad e hipótesis de conflicto entre los dos Estados y estrechar los lazos históricos de relaciones mutuas.

Composición

El Mecanismo de Cooperación Integral Colombia - Ecuador (MECICE), estará conformado por:

- 1) Secretaria Permanente
- 2) Grupos de Coordinación
- 3) Observadores Internacionales

⁴⁶ No existe un documento público que muestre los delineamientos del SIBCES. Entrevista con representante de Cancillería ecuatoriana. Noviembre 2008.

La Secretaría Permanente binacional será establecida en cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores, encargada de organizar los Grupos de Coordinación y de dar seguimiento a la aplicación de medidas de confianza y aplicación de sus fines.

Se llevará a cabo una reunión ordinaria anual, alternado la sede entre Colombia y Ecuador, a la que asistirán los miembros responsables de las Secretarías y Grupos de Coordinación.

Podrán realizarse reuniones extraordinarias de la Secretaría Permanente o de los Grupos de Coordinación, cuando lo creyeren conveniente.

Los Observadores Internacionales integrados por representantes de las Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, participaran en la reunión ordinaria con la posibilidad de aportar con recomendaciones y sugerencia en la construcción del diálogo de cooperación.

Misión

Desarrollar una Agenda de Trabajo que coordine las acciones políticas bilaterales tendientes a enfrentar situaciones de interés y problemática común.

Ámbitos de alcance

El MECICE trabajará en cuatro ámbitos de cooperación

- Social
- Seguridad
- Judicial
- Académico

Social:

La cooperación social tendrá énfasis en el *desarrollo integral de las zonas de frontera compartidas*. Se dará continuidad a los avances de la Comisión de Vecindad de Integración Colombo – Ecuatoriana (CVICE) y a los proyectos de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF).

Se promoverá la cooperación internacional, tanto en lo económico como en lo técnico.

Responsables:

Ministerios de Relaciones Exteriores – Unidades relacionadas.
Gobiernos Seccionales: Gobernadores y Alcaldes de frontera.
Secretaria Técnica del Plan Ecuador y Agencia Presidencial para la Acción Social de Colombia.

Seguridad:

La cooperación radica en el intercambio de información sistemática en todos los aspectos transfronterizos, en la notificación previa de actividades militares, maniobras, despliegue y movimientos de tropas.

Se dará cumplimiento a lo establecido en la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de Ecuador y Colombia.

Responsables:

Ministerios de Defensa
Jefe del Comando Conjunto de FFAA Ecuador y Comandante General de las FFMM de Colombia.

Judicial:

La cooperación estará dirigida al establecimiento de medidas mutuas, cumpliendo con las normas legales internas y convenios bilaterales e internacionales⁴⁷, a fin de garantizar la eficacia y agilidad de los procedimientos judiciales y el fortalecimiento de los sistemas de investigación judicial, en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y delitos conexos.

Responsables:

Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho y Fiscalía General de la Nación
Ecuador: Ministerio de Justicia y Fiscalía de la República

Académico

Los estudios y análisis relacionados con la dinámica binacional, que ofrecen las entidades académicas públicas y privadas, contribuyen en la comprensión de los factores divergentes y convergentes de la relación bilateral, elemento esencial para la toma de decisiones políticas democráticas.

Responsables:

Serán nombradas entidades académicas de reconocida trayectoria a nivel nacional e internacional.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del estudio de las relaciones colombo ecuatorianas se pueden identificar ciertos aspectos que han sido constantes en la dinámica de los ambos países, lo que permite a su vez considerar factores de divergencia, convergencia y a la vez elementos potenciales para la construcción de medidas de confianza, teniendo en cuenta la historia compartida y las estrechas relaciones económicas y sociales. Entre estos aspectos se encuentran:

- El principal factor de divergencia que se identifica en las relaciones binacionales de Colombia y Ecuador, es entre otros el manejo político de respuesta al problema de las drogas, teniendo como principal actor externo a Estados Unidos con su estrategia de combatir y detener la producción y oferta de drogas de los países de la región y frenar las cadenas del narcotráfico que utiliza a los países denominados tránsito, como es el caso de Ecuador.

⁴⁷ Como el "Convenio de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal entre la República de Colombia y la República del Ecuador" de 1996 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" de 2003.

- A pesar de la diversidad de políticas y planes de seguridad, y la considerable cantidad de dinero invertido por Estados Unidos y los Gobiernos de Colombia, Ecuador y del resto de la región, el cultivo, producción y consumo de droga no han reducido, al contrario estos tienden a aumentar, generando a su vez el fortalecimiento de las redes de organizaciones de narcotráfico y las relaciones de estos con las fuerzas y grupos irregulares ilegales de Colombia, teniendo como principal estrategia de respuesta, la ofensiva militar y la fumigación de las áreas de cultivos, lo que ha incidido en la regionalización del Conflicto Armado y la posibilidad de un status bélico.
- Uno de los principales factores de distanciamiento de los dos países, se debe a la posición de agendas exteriores y de seguridad disímiles. Se perciben de maneras distintas las amenazas y la utilización de mecanismos para hacerles frente.
- Para prevenir que los factores de riesgo tengan asidero en las relaciones binacionales, es prioritario que de Colombia y Ecuador exista la voluntad para reevaluar sus políticas y plantear medidas operacionales y estructurales, que tengan como prioridad el desarrollo alternativo en las zonas más vulnerables del escenario conflictivo binacional, teniendo como plataforma de acción, la cooperación político-institucional que atienda a intereses y problemas comunes.
- La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, recordó a la Región que no se ha superado la hipótesis de conflicto, y que por ello es necesario una evaluación objetiva a lo hora de plantear organismos de defensa regional como el Consejo de Defensa Sudamericano.
- Los hechos de Angostura evidenciaron la falta de un mecanismo de alerta temprana en la prevención de conflictos en la región.
- Todo indica que la posibilidad de una acción compartida sobre los riesgos o amenazas regionales no está en el orden del día, por cuanto supondría una definición conjunta de qué se consideran amenazas fundamentales y cuál es el tipo de respuesta a las mismas, y esto no parece fácil, por lo menos con los actuales gobiernos. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que se espera sean manejados por los especialistas de la diplomacia.
- El debate en espacios académicos contribuyen al planteamiento de estrategias operativas que viabilicen el entendimiento y buen manejo de las relaciones internacionales.

Para finalizar, creemos necesario considerar tres puntos de partida para la generación de medidas de confianza y su posterior implementación y consolidación entre Colombia y Ecuador. Si se tienen en cuenta estos aspectos tanto por los tomadores de decisiones como por la sociedad civil el acercamiento entre las partes será aun más probable. Estos aspectos son:

La voluntad política de los gobiernos para concretar un acercamiento, establecer las relaciones e institucionalizar un mecanismo de confianza efectivo; el reconocimiento de las percepciones de cada país frente a las relaciones binacionales y lo que se considera como amenazas; y el involucramiento de la sociedad civil y de actores locales relacionados a partir de una participación activa en los debates y espacios públicos donde manifiesten la importancia de que las tensiones y diferencias sean resueltas por medios pacíficos y de cooperación, rechazando cualquier iniciativa de la utilización de la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

- Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008.
- Boletín de Prensa de DANE, 17 de septiembre de 2008.
- Boletines de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.
- Briones Sebastian y Álvarez Rodrigo. “ ¿Construyendo confianzas? Fronteras, FF.AA y Política en America Latina, FLACSO – Chile, junio 2008.
- Caro, Isaac. “Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. FASOC*. Vol. IX, No. 2, 1994, Flacso-Chile.
- Daly Hayes, Margaret. “Cooperación y colaboración en el hemisferio: lecciones aprendidas, en operaciones de paz”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL y SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina, 2008.
- Decisión 501/ Comunidad Andina de Naciones, 2001
- Decisión 502 / Comunidad Andina de Naciones, 2001
- Demanda del Ecuador contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, por los efectos de las aspersiones aéreas en la frontera. Marzo 31 de 2008.
- Donadio, Marcela. “Actualidad y perspectivas de las Medidas de Confianza Mutua en el ambiente regional”. Foro Andino sobre Seguridad Regional “Hacia una Agenda de Confianza”. Quito, Ecuador, 29 y 30 de Mayo de 2008.
- Gazzoti, Hebe. *Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: La experiencia del Cono Sur*. Centro de estudios Hemisféricos de Defensa. Abril de 2005.
- Informe realizado por la Secretaría Permanente del COMPERSEG y presentado en junio de 2007 con motivo de la XIª Reunión del Mecanismo de Interconsulta.
- International Crisis Group, “La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG.
- Informe sobre el cumplimiento de la resolución de la vigésima quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25/RES.1/08 REV. 1
- Jaunarena, Horacio, “Diálogo Trasandino” en *Revista DEF* N° 25, Septiembre de 2007.
- *Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el fortalecimiento de cooperación en materia de se interés mutuo*, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1995.

- Presidencia de Colombia. Desplazamiento forzado, protección y refugio en zonas fronterizas de Colombia, Red de Solidaridad Social, Bogotá – Colombia, febrero de 2001.
- Ramírez Socorro y Montúfar César Editores. “Colombia – Ecuador Cercanos y Distantes”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2007
- *Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el EMCO de Argentina y el EMDN de Chile*, junio de 2007.
- Reunión de Expertos sobre “Limitación de Gastos Militares y la Promoción de Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos” Organización de los Estados Americanos – Comisión de Seguridad Hemisférica, en http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/RG00056T04.doc , 7 de diciembre de 2006.
- Rojas Aravena, Francisco. “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Instrumento para la paz y la estabilidad que requiere un trabajo constante”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL y SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina, 2008.
- Tibiletti, Luis, Garcia, Ana Laura. Informe Ser en el 2000. “El proceso de relacionamiento estratégico argentino – chileno desde la creación del COMPERSEG hasta hoy: antecedentes, logros y desafíos”. Septiembre de 2008.

ANEXOS

ANEXO 1

MAPA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA COLOMBIA ECUADOR



ANEXO 2

ESCENARIO BINACIONAL

MILITARIZACIÓN

FUERZAS	COLOMBIA		ECUADOR	
	Totales	Frontera Sur	Totales	Frontera Norte
REGULARES				
Fuerzas Militares o Armadas	259.691 ⁴⁸	8000 ⁴⁹	37.448 ⁵⁰	7.000 ⁵²
Policías	135.185		38.401 ⁵¹	S/d
Soldados de Mi Pueblo	22.942	15 a 20 mil	n/e	
IREGULARES				
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC	9000 a 10000 ⁵⁴	1415	⁵⁹	S/d
Ejército de Liberación Nacional ELN	2200 y 3000 ⁵⁵	556 ⁵⁷		
ORGANIZACIONES CRIMINALES EN COLOMBIA ⁵³	3.500 a 4.500 ⁵⁶	2.000 ⁵⁸ (k)		

Fuente: Elaboración propia.

S/d: Sin Datos

n/e: no existe

⁴⁸ Las cantidades de las Fuerzas Regulares y Soldados de Mi Pueblo en el Sur de la Frontera, son tomados del documento "Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática", agosto 2008 del Ministerio de Defensa de Colombia.

⁴⁹ Incluidos los policías "Ecuador-Colombia, entendiendo el problema fronterizo". Hernán Moreano, FLACSO Chile 2008.

⁵⁰ Atlas Comparativo de la Defensa 2008

⁵¹ Policía Nacional del Ecuador

⁵² Datos suministrados por el Comando de Operaciones de la Frontera Norte. Solo efectivos militares.

⁵³ Entre los grupos que figuran en las zonas limítrofes con Ecuador, se encuentran "Organización Nueva Generación (ONG), Los Rastrojos, Los Traquetas, Los Machos, La Mano Negra (también llamados Águilas Negras). Algunos de estos grupos armados, surgieron después de la desmovilización de los paramilitares de las AUC, tienen que ver con el control de los recursos primarios de la droga – cultivos, instalaciones de procesamiento para producir pasta de coca, base de cocaína pura y rutas de narcotráfico regionales, que estos grupos buscan salvaguardar de otras organizaciones ilegales, incluidas las FARC. "La Droga en América Latina I. Perdiendo la Lucha", Internacional Crisis Group, marzo 2008.

⁵⁴ Según estimaciones del gobierno. "Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos" Internacional Crisis Group, abril 2008.

Para el Observatorio de Conflicto Armado de la Corporación Arco Iris de Colombia, existen 74 frentes, 26 columnas móviles, 23 columnas móviles y el bloque móvil Arturo Ruiz. "FARC, Débiles pero no Derrotadas" 7 de septiembre 2008.

⁵⁵ Combatientes repartidos en 75 frentes de los cuales solo 22 estaban activos en el 2006. "Colombia: ¿Se está avanzando con el ELN". Internacional Crisis Group - 11 de octubre 2007.

⁵⁶ Se considera que están divididos en 78 grupos en 169 municipios. Evelyn Calderón "Fundación Seguridad y Democracia, marzo 2007.

⁵⁷ "Ecuador-Colombia, entendiendo el problema fronterizo" Hernán Moreano, FLACSO Chile 2008.

⁵⁸ Cantidad estimada en el Departamento de Nariño "Los Nuevos Grupos Armados de Colombia" Internacional Crisis Group, mayo 2007.

⁵⁹ La presencia de miembros de grupos irregulares de Colombia en Ecuador no es permanente, por ello no es cuantificable, su estrategia se basa en montar campamentos móviles de descanso y entrenamiento, de información dada por el Comando Conjunto de Ecuador en 2007.

ANEXO 3

ESCENARIO BINACIONAL

DROGA

ESCENARIO	COLOMBIA	ECUADOR
2006		
Cultivos de Coca	78.000 ha	100 ha
Producción global de cocaína	984 toneladas métricas	n/r
Valor de cultivos de coca	1.159 millones de dólares	n/r
Promedio de precios al mayor de cocaína	1.762 dólares por kilogramo	4.000 dólares por kilogramo
Informe de erradicación de coca Manual		
Aspersiones Aéreas	43.051 ha	9 ha
Incautación de cocaína	172.026 ha 177 toneladas métricas	n/r 34 toneladas métricas
2007		
Cultivos de Coca	99.000 ha	n/d
Producción global de cocaína	994 toneladas métricas	n/r
Valor de cultivos de coca	1.440 millones de dólares	n/r
Promedio de precios al mayor de cocaína	2.198 dólares por kilogramo	4.000 dólares por kilogramo
Informe de erradicación de coca Manual		
Aspersiones Aéreas	66.805 ha	36 ha
Incautación de cocaína	153.134 ha 161 toneladas métricas	n/r 25 toneladas métricas

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia información de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito del documento "Coca cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Perú", June 2008.

ANEXO 4

ANTECEDENTES DE TENSIONES DIPLOMÁTICAS

Fecha	Lugar	Suceso
10 noviembre 2005	Esmeraldas	Incursión de 8 helicópteros militares colombianos en el sector la Y, Corriente Larga, en donde desembarcaron cuatrocientos efectivos de las Fuerzas Armadas de Colombia, en aparente persecución de grupos irregulares colombianos ⁶⁰ .
28-enero 2006	Sucumbíos	Violación del espacio aéreo ecuatoriano por Tres helicópteros Black Hawck y dos avionetas de las Fuerzas Militares de Colombia que sobrepasaron el río San Miguel, en el sector de La Bermeja, cantón Cascales, procedieron a disparar con ametralladoras en territorio ecuatoriano ⁶¹
24-agosto 2006	Sucumbíos	Sector Teteye - Puerto Nuevo a orillas del río San Miguel, un proyectil militar impactó en territorio del Ecuador, causó heridas a ciudadanos ecuatorianos - entre ellos una menor de edad- y produjo daños materiales a instalaciones y propiedades de una empresa de transporte que presta servicios dentro de territorio ecuatoriano. ⁶²
15-octubre 2006	Sucumbíos	Elementos de las Fuerzas Armadas colombianas dispararon sobre una embarcación que navegaba en el Río San Miguel, provocando la muerte de los ciudadanos ecuatorianos Blanca Fidelina Vega y Misael Monar ⁶³ .
22-marzo 2007	Sucumbíos	Incursión de militares colombianos en la ribera ecuatoriana del Río San Miguel, , así como por la detención y la muerte del ciudadano ecuatoriano Jorge Plaza Manquillo y del ciudadano colombiano Daniel Marroquí. Hecho que fue confirmado por la parte colombiana, en la COMBIFRON, que la granada lanzada contra el domicilio del señor Plaza, corresponde a las empleadas por unidades del ejército colombiano ⁶⁴ .

⁶⁰ Boletín de Prensa 576 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, del 12 de noviembre de 2005.

⁶¹ Boletín de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores (MM.RR.EE). No. 058 del 30 de enero de 2006. Colombia reconoció la violación del espacio aéreo ecuatoriano. Boletín No. 075 del 6 de febrero de 2006

⁶² Boletín de Prensa del MM.RR.EE No.698 de 25 de agosto de 2006

⁶³ Boletín de Prensa del MM.RR.EE No. 917 de 26 de octubre de 2006

⁶⁴ Boletín de Prensa de MM.RR.EE No. 226 de 24 de marzo, 234 de 29 de marzo y 242 de 30 de marzo de 2007.

01-marzo 2008	Sucumbíos	Incurción de fuerzas colombianas en la zona comprendida entre Angostura, La Granada, Santa Rosa y el Triángulo de Coembí, la incurción se realizó en dos asaltos; primero a las 00:00 por helicópteros artillados y el segundo a las 03:00 se completó con descenso de personal militar para cumplir con el ataque al campamento en que se encontraba Raúl Reyes. El 03 de marzo el gobierno ecuatoriano notifica el rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia ⁶⁵
---------------	-----------	--

Fuente: Elaboración Propia tomando información de los Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁶⁵ Boletín de Prensa No. 146 del 03 de marzo de 2008.