

# El conflicto interno armado colombiano y sus efectos en la seguridad en la región Andina

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Profesor Titular Universidad Nacional. Director del grupo de investigación en Seguridad y Defensa. Magíster en Política Social y en Desarrollo. Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

## Resumen

En los últimos años el conflicto armado colombiano se ha regionalizado de manera progresiva y ha empezado a ser percibido como una “amenaza” que rebasa las fronteras colombianas, debido a los efectos que las acciones de los grupos armados irregulares pueden tener sobre la seguridad interna de los países vecinos. El hecho que los grupos armados utilicen el territorio de países vecinos como retaguardia, el tráfico de armas y explosivos y de narcóticos a través de las fronteras, el incremento en los flujos de refugiados, el secuestro y asesinato de nacionales, entre otros aspectos, llevan a considerar el conflicto colombiano como un factor desestabilizador en la región, que puede dinamizar otros factores de conflictividad regional y extrarregional.

Este efecto de “derrame” del conflicto colombiano en la región Andina, en el marco del predominante papel de Estados Unidos en la definición de las respuestas estatales al conflicto y el narcotráfico, ha permitido que se imponga la perspectiva del hegemón en la formulación de políticas de seguridad, vía Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina (IRA), lo que constituye un serio obstáculo para la definición de una agenda regional de seguridad y para el impulso y desarrollo de procesos de integración.

**Palabras clave:** *conflicto armado colombiano, región Andina, Estados Unidos, Plan Colombia, Iniciativa Regional Andina, seguridad regional.*

## Abstract

The armed Colombian conflict has spread out the region in a progressive way, and it is perceived as a “threat” that is exceeding the national borders due to different effects of the armed irregular groups and their actions, and to the effect these actions can have on internal security of the neighboring countries.

Actions like using neighbor countries territory as a rearguard, the arms and explosives illegal traffic, the narcotics traffic through the borders, the increasing refugee flows, the kidnapping and murder of nationals, among other actions, have brought into consideration the fact that the Colombian conflict is becoming a destabilizing factor in the region and not only that but it can add dynamism to other conflictive regional and extra-regional factors. This spreading conflict effect in the Andean region, and framing the predominant role of the United States when defining state answers to conflict and drug traffic have allow US to impose its hegemony and perspective in the formulation of security policies through out Plan Colombia and The Andean Regional Initiative which configurate a serious obstacle to establish a regional agenda for security and stimulate and develop integration processes.

**Key words:** *colombian conflict, Andine region, United States, Plan Colombia, Iniciativa Regional Andina, regional security.*

LOS EFECTOS DEL conflicto armado colombiano han rebasado las fronteras nacionales, para afectar a los países vecinos y convertirse en un factor que influye en el diseño de políticas de seguridad por parte de los gobiernos de la región Andina.

De manera paralela a la regionalización del conflicto se encuentra la persistencia de tradicionales amenazas en la región, como las disputas limítrofes, y la emergencia de nuevas amenazas de índole transnacional, como el narcotráfico y el circuito de producción ligado a este, el tráfico de armas y explosivos, el tráfico de personas, el crimen organizado. Amenazas que se entrelazan con la dinámica de la guerra en Colombia y para las que esta constituye un dinamizador.

Las respuestas a dichas amenazas y al conflicto armado colombiano están determinadas en buena medida por la posición de Estados Unidos, que como hegemón es un actor determinante en la definición de la agenda de seguridad en la región. Lo anterior, sumado al estricto apego del gobierno colombiano a las directrices impuestas por Estados Unidos, ha llevado a que mediante políticas como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, el país del norte tenga una incidencia directa en las políticas de seguridad tanto de Colombia como en el conjunto de la región. De este modo han sido obstaculizados los esfuerzos por formular de manera autónoma una agenda conjunta de seguridad regional que sea expresión de las necesidades y riesgos que afrontan nuestras sociedades y que evidencie respuestas eficaces a las problemáticas regionales.

En ese sentido, el objeto de este artículo es analizar, a partir del estudio de las características propias del conflicto armado colombiano, su impacto en la seguridad de la región Andina, teniendo en cuenta los diversos elementos y actores que influyen en la configuración de las políticas de seguridad de los países andinos.

### **Algunas precisiones de entrada**

Colombia es un país con unas características peculiares que es importante tener en consideración para una mejor comprensión de su dinámica sociopolítica:

a) El Estado colombiano nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se supone son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación;

b) a lo largo de su historia ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores;

c) pero al mismo tiempo su historia ha estado marcada por una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver sus enfrentamientos violentos internos por vías negociadas;

d) la persistencia de la violencia ha llevado a que siempre haya sido considerada la principal amenaza para la estabilidad del Estado, el tema de la seguridad interna y a su vez a que haya existido una indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una ‘militarización’ de la Policía y una ‘policivización’ de las Fuerzas Armadas;

e) a pesar de lo anterior, hay una gran solidez institucional, que se expresa en el respeto a los períodos institucionales de los gobernantes y al trámite de las crisis por mecanismos institucionales;

f) históricamente ha habido una subordinación formal del poder militar al poder civil –en el siglo XX se presentó solo un golpe militar en 1953, relativamente consentido y apoyado por las elites políticas de la época–;

g) las elites políticas colombianas, pero igualmente el conjunto de la sociedad, han tenido una gran despreocupación por los temas de seguridad y defensa, lo cual ha implicado una especie de cesión de los mismos al manejo del ‘orden público interno’ por parte de las Fuerzas Armadas.

## I **El conflicto armado colombiano: un conflicto asimétrico de larga duración**

El conflicto interno armado colombiano surge dentro del contexto de la denominada ‘guerra fría’ pero con un conjunto de causalidades y peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea simplemente uno más de los conflictos expresivos de la confrontación Este-Oeste de ese momento.

En la Colombia contemporánea la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional y hay un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración, en proceso creciente de profundización. En esto inciden la presencia de actores que apelan a la utilización de la misma como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, los cuales diferenciamos de otros factores posteriores que han contribuido a su reproducción y de los factores específicos que se encuentran en la base del surgimiento de las organizaciones guerrilleras.

Dentro de los factores de orden estructural se encuentran, además de la persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión o ‘inclusión perversa’, socioeconómicas, políticas y regionales, junto con una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo.



Dentro de los segundos, aparecen otros factores que van a ayudar a la reproducción de la confrontación, el narcotráfico en primer lugar, y especialmente los cultivos de uso ilícito, que se vuelven fuentes de rentas para la financiación de la guerra; el colapso del aparato de justicia como elemento de regulación de las conductas sociales y la disparada de la impunidad, la pérdida de la confianza como valor social de cohesión, conductas delincuenciales y corruptas asociadas a la gestión del Estado. Aquí podemos decir, con el general Benjamín Herrera, a propósito de la Guerra de los Mil Días en 1901: “las guerras en su curso van siendo alimentadas y sostenidas por nuevos reclamos o nuevas injusticias distintas de aquellas que las hacen germinar, al modo que los ríos llevan ya en su desembocadura muchísimas más ondas que aquellas con que salieron de su fuente”<sup>1</sup>.

Finalmente podemos mencionar los factores de orden externo (la ‘guerra fría’ y sus influencias en la llamada ‘doctrina de la seguridad nacional’, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética), así como los de tipo interno que están en el origen inmediato de las guerrillas que se denominan a sí mismas como revolucionarias (la democracia restringida del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los años sesenta, los remanentes de las guerrillas liberales de la anterior violencia, las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera).

Esta es una distinción necesaria en la medida en que se ha dado en los últimos tiempos una tendencia a presentar el conflicto interno armado como ligado exclusivamente al narcotráfico y a partir de allí derivar a una lectura que implica que la lucha contra el narcotráfico, reducido esto, además, a los cultivos de uso ilícito, y contra la guerrilla es la misma cosa, sobre todo por razones del uso de la ayuda militar norteamericana, e igualmente considerar que el conflicto interno armado se resuelve si se logra ‘derrotar’ el narcotráfico. Lo cual no significa, que efectivamente las rentas del narcotráfico financian de manera importante el conflicto armado.

Es verdad que la naturaleza del conflicto armado colombiano ha venido cambiando de manera acelerada, desde una considerada como clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de las llamadas de liberación nacional, a una ‘guerra de la coca’, que probablemente tenga elementos comunes con otras ‘guerras de cultivos’ presentes en la historia colombiana y de otras sociedades, pero con elementos novedosos que

1. Citado en Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario (editores), *Memoria de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902*, Bogotá, Editorial Planeta, Iepri, Unijus, Universidad Nacional, 2001.

expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden –¿o desorden?– global en el cual la debilidad de muchos Estados parece impedirles jugar el rol de pivotes del mismo. Adicionalmente, con una presencia marginal, a lo largo de la historia del conflicto interno armado, en el mundo urbano, pero fundamentalmente con una expresión en lo regional y lo rural. Lo anterior nos plantea no solamente retos analíticos, sino sobre todo en el campo de las políticas públicas que pretenden dar respuestas al conflicto. Tenemos, entonces, un campo abierto de interrogantes por abordar en los próximos tiempos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada ‘guerra contra el terrorismo’ ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Los grupos guerrilleros pareciera que continúan concibiendo lo sucedido el 11 de septiembre de 2001 y la cruzada antiterrorista global como algo transitorio y que finalmente no afecta el caso colombiano y siguieran convencidos, no solo en términos discursivos sino también en su práctica, que la particularidad y las características endógenas de la guerra interna en Colombia pesan más que los factores de orden externo.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, tienen niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se autoproclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

## II La seguridad en la región Andina

Las características más relevantes en América Latina –válidas para la región Andina–, desde la perspectiva de la seguridad las podemos enunciar así:

i) región *unipolar*; en lo que hace a la seguridad en América Latina o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona”;

2. En la Presentación del libro, Rojas Aravena, Francisco (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Flacso Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1999.

- ii) América Latina es *marginal en asuntos estratégicos globales*;
- iii) región *desnuclearizada y libre armas de destrucción masiva*;
- iv) región con *bajo gasto militar*;
- v) área con *bajo conflicto interestatal*;
- vi) región con *profundas asimetrías*.

Dentro del contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a que “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países... La hipótesis de guerra revolucionaria... era considerada como una posibilidad real inmediata”<sup>3</sup>.

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la guerra fría, la inestabilidad política en el área... Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro”<sup>4</sup>.

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las consideradas ‘amenazas’, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencias Recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar”<sup>5</sup>.

En este período de la ‘guerra fría’, la OEA, fundada en 1948, fue un instrumento más de la política norteamericana en Latinoamérica y parte de la arquitectura de seguridad regional inspirada en la mencionada doctrina de la seguridad nacional, a la cual se sumaron de manera sumisa los gobiernos de la región (por ejemplo en la marginación de Cuba), con la excepción de México; los críticos más acérrimos la llegaron a denominar el ‘ministerio de colonias’ de los Estados Unidos y efectivamente en muchas ocasiones solo sirvió para tratar de legitimar acciones unilaterales

3. Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat, “América del Sur: algunos elementos para la definición de la Seguridad Nacional”, en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, IEPRI, 1994.

4. Pardo Rueda, Rafael, *Nueva Seguridad para América Latina*, Santafé de Bogotá, Fescol, Cerec, 1999.

5. Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat, óp. cit.

de EE. UU. en la región, como la invasión a República Dominicana en los años sesenta, para solamente mencionar un caso.

En la posguerra fría, el organismo regional comenzó a reflejar en su interior los cambios del nuevo contexto internacional y en la política regional. En los últimos años Latinoamérica cuenta con una serie de gobiernos de centro-izquierda, y la tradicional posición especial de la política exterior mexicana, a lo cual se suma el ingreso de Canadá; estos cambios se expresan en un organismo regional con mayores niveles de pluralidad, teniendo la 'Carta Democrática' como prioridad de su acción, aunque sigue dependiendo de EE. UU. para su financiación.

La elección del último Secretario General de la OEA reflejó las nuevas realidades políticas de la región; lo evidente es que ya EE. UU. no impone fácilmente a su candidato como en el pasado; igualmente que el juego de poder en la OEA va a continuar reflejando las nuevas correlaciones de fuerza en la región, porque EE. UU. y sus aliados incondicionales buscarán imponer sus puntos de vista, pero igual lo va a hacer el bloque suramericano.

### ¿Seguridad frente a qué amenazas? Nuevas y tradicionales

La seguridad siempre se plantea como respuesta, preventiva o reactiva, frente a amenazas o riesgos de diversa naturaleza. En el caso de la región Andina es evidente que está expuesta a amenazas globales como las derivadas de las redes terroristas de alcance global, pero igualmente es claro que frente a las mismas las respuestas están fundamentalmente centradas en la acción norteamericana y de manera secundaria en la capacidad de respuesta de alianzas regionales como la OTAN o la que se estructura alrededor de la política de seguridad europea.

Ahora bien, eso no significa que haya existido una percepción compartida de las amenazas y riesgos, por ello la dificultad de hablar de una política de seguridad regional, diferente a la que impone la potencia hemisférica.

Podríamos decir que si bien *amenazas tradicionales* entre Estados por problemas limítrofes siguen siendo hipótesis bilaterales de conflicto —especialmente el caso colombo-venezolano—, cada vez su posibilidad real es más difusa.

Existen *dos países con problemas de conflictos internos armados*: Perú con una situación controlada y Colombia que tiene el conflicto interno armado más extendido y grave y con tendencias de regionalización y con el riesgo eventual de incidir en tensionar el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, entre otras razones por incidencia de EE. UU. que cada vez más percibe al gobierno del presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional. Sin embargo, este ha sido un tema que tradicionalmente se ha considerado como de seguridad interior

de cada Estado y no propiamente de respuesta regional, a pesar de la preocupación normal que la región siempre tiene de poder colaborar para buscar soluciones nacionales.

EE.UU. considera a América Latina como una zona de riesgo y amenaza potencial para su seguridad y bajo distintas ópticas al tener en cuenta diversos escenarios de control y orden: de una parte, hay sectores en EE.UU. que hablan de la necesidad de diferenciar dos Américas, una desde México hasta Panamá, en proceso de mayor articulación con EE.UU. y con menores problemas de seguridad, y otra el resto de Suramérica. En Suramérica, Estados Unidos considera que existen tres áreas conflictivas: la triple frontera (Brasil-Paraguay-Argentina) en la cual hay tráfico de armas, de drogas y eventualmente presencia de grupos fundamentalistas musulmanes; los Andes con la presencia de tres graves situaciones problemáticas (la producción de prácticamente toda la coca del mundo, el conflicto interno armado colombiano con tendencias a regionalizarse y la presencia de importante fuentes de petróleo, pero bajo gobiernos como el del presidente Chávez considerado poco confiable por EE.UU.); la Amazonía, por la gran biodiversidad y riqueza existente allí.

Lo anterior ha llevado a reacciones diversas, tanto en EE.UU. como en la potencia subregional, Brasil, que considera la posibilidad de una intervención norteamericana en Colombia y seguidamente en la Amazonía, un riesgo para los intereses estratégicos brasileños, y señalan por ello la importancia de un rol activo de la subregión suramericana para ayudar a resolver el conflicto interno colombiano. Igualmente hay otro tema que eventualmente puede convertirse en tema de tensión regional: los llamados por EE.UU. nuevos populismos con lo cual se refieren a casos como el boliviano –al gobierno del MAS y su líder Evo Morales–. Por su parte, la Fundación Heritage, un tanque de pensamiento conservador en EE.UU., ha planteado el riesgo que significa América Latina como ‘una bomba de tiempo’ y la posibilidad de convertirse en una zona tan explosiva como el Medio Oriente y llama al Gobierno norteamericano a una intervención pronta y con determinación.

Están otras amenazas, ellas sí transnacionales, parcialmente articuladas a los conflictos internos armados, pero que tienen su propia dinámica: en primer lugar el problema del tráfico de drogas ilícitas que involucra de manera diferente a diversos países de la región (producción, comercialización, consumo, lavado de activos, tráfico de precursores químicos). De hecho en la Conferencia de Ministros de Defensa de 2002 de modo unánime los asistentes la consideraron la principal amenaza regional, seguida del terrorismo (en lo cual probablemente pudo influir mucho la cercanía del 11-9 y el discurso norteamericano). Igualmente el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas y problemas de violencia ligados a criminalidad organizada.

Finalmente se encuentran otros temas que algunos países consideran amenazas importantes como los desastres naturales y situaciones como la pobreza creciente, que indirectamente es un tema de la agenda de seguridad, pero que en lo fundamental es una fuente de inestabilidad política y social en varios países de la región.

### III El conflicto armado colombiano se regionaliza

Es evidente que el conflicto interno armado se ha venido regionalizando progresivamente y comienza a ser percibido, de un tiempo para acá, como una 'amenaza' para varios países de la región. Pero una 'amenaza' no en los términos clásicos de enfrentamientos entre Estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Igualmente es importante destacar que la experiencia internacional enseña que en las situaciones en las cuales existen conflictos internos armados hay la tendencia, por parte de los actores armados no estatales, a utilizar a los países vecinos como una especie de 'retaguardias estratégicas', sin que esto implique consentimiento de dichos países. Esto se adiciona por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su fuerte incidencia en el conjunto de la región. Sin embargo, no ha habido hasta el momento una acción de tipo multilateral; sigue predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas bilateral teniendo siempre cada país como contraparte a Estados Unidos, la potencia hegemónica.

#### a) Efectos militares de la confrontación

Si bien el conflicto interno colombiano ha tenido desde sus inicios incidencias en el área andina, especialmente en Venezuela, que desde muy temprano, probablemente en los años setenta, ya recibió efectos perversos del mismo en términos de utilización de su territorio como zona de retaguardia, realización de acciones militares contra unidades de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional de este país, secuestro de ciudadanos venezolanos. Progresivamente en los decenios siguientes los efectos perversos se amplían inicialmente a Panamá, vía la expulsión de refugiados de la región de Urabá –chocoano y antioqueño– y las incursiones de las FARC y las AUC en su territorio. Posteriormente los efectos se extienden sobre Ecuador; allí tanto los frentes de las FARC como el Frente Comunitario del Sur del ELN realizan incursiones militares, toman el territorio de este país como zona de descanso y se incrementa el tráfico de armas y explosivos, transformando esta frontera en una 'frontera caliente'; posteriormente las AUC realizan igualmente acciones criminales en territorio de este país, como el asesinato del diputado Hurtado de la izquierda ecuatoriana. Perú y Brasil han tenido efectos más esporádicos de acciones militares en sus territorios.

Lo anterior lo corrobora el colega ecuatoriano César Montúfar cuando anota:



Desde mucho tiempo atrás, actores violentos colombianos han hecho del territorio fronterizo del Ecuador un lugar de descanso y abastecimiento. A lo largo de los 640 km de frontera que comparten Ecuador y Colombia existe una comunicación muy fluida que no solo tiene que ver con vínculos comerciales sino, incluso, de orden familiar y étnico-cultural, como es evidente sobre todo entre las poblaciones Esmeraldas en el Ecuador y Tumaco en Colombia. La comunicación entre las poblaciones fronterizas de los dos países desborda con creces los puntos de paso oficialmente establecidos, como son los puentes internacionales de Rumichaca (provincia del Carchi-Ecuador/departamento de Nariño-Colombia) o sobre el río San Miguel (provincia de Sucumbíos-Ecuador/departamento del Putumayo-Colombia). Solamente en el pedazo de la frontera con Colombia que corresponde a la provincia del Carchi, esto es 176 km, la policía ecuatoriana contabilizó recientemente 30 lugares clandestinos de paso entre ambos países. Ello solo nos da una cierta idea, debido a que no existen datos oficiales al respecto, de hasta qué punto las provincias fronterizas del Ecuador son lugar de tránsito permanente de armas, explosivos y otros elementos de guerra que son utilizados en Colombia... Así, el Ecuador comparte su línea fronteriza con zonas en Colombia que tienen una influencia importante del ELN, dominantes en la zona de Nariño vecina a la provincia del Carchi, las FARC, dominante en el Putumayo colindante a la provincia de Sucumbíos, y las AUC que tienen también presencia a lo largo de todo el cordón fronterizo<sup>6</sup>.

Esta posibilidad del llamado efecto de ‘derrame’ del conflicto armado colombiano sobre la región Andina la considera igualmente la Iniciativa Regional Andina cuando señala:

A todos los vecinos de Colombia les preocupa la posibilidad de un ‘derrame’, específicamente en el sentido de que la presión aplicada por el gobierno colombiano en el sur de Colombia resulte en el movimiento de refugiados, guerrilleros, paramilitares y/o traficantes de drogas hacia otros países a través de las fronteras porosas. Si bien le recalamos a la región nuestro punto de vista de que los efectos corrosivos de la producción y el tráfico de drogas se han venido ‘derramando’ durante años a través de las fronteras de Colombia, no creemos que el Plan Colombia resulte en la huida de un número significativo de refugiados, ni en un aumento

---

6. Montúfar, César, *El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina. Del enfoque de los ‘efectos’ a una perspectiva de regionalización*, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador, ponencia en el XXIII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D. C., 6-8 de septiembre de 2001.



significativo de las operaciones transfronterizas de las FARC, el ELN o las AUC... (Anota más adelante el documento de la referencia) Para impedir que los traficantes se reubiquen simplemente en otras partes, es necesario reforzar nuestros esfuerzos antidrogas en los países vecinos. Por esa razón, en la asignación para el Plan Colombia en el año fiscal 2001 se separaron 180 millones de dólares para otros países de la región...<sup>7</sup>

Otro documento del Congreso norteamericano igualmente enfatiza la idea de la expansión del conflicto colombiano y sus efectos a la región, en especial al Ecuador:

La sección 211 de la Foreign Relations Authorization Act de EE. UU., referente al año fiscal 2002-2003, expone varias preocupaciones del Congreso estadounidense respecto a los efectos del Plan Colombia en la frontera norte del Ecuador. Se indica que la aplicación de este Plan ha provocado incursiones de narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares a territorio ecuatoriano con sus concomitantes expresiones de violencia y delincuencia. Al mismo tiempo, este documento advierte que el Ecuador está recibiendo refugiados colombianos e, incluso, grupos indígenas ecuatorianos han sido desplazados de sus territorios ancestrales a causa de amenazas recibidas por estos grupos violentos. No obstante estos "efectos", para este informe, el Ecuador ha demostrado su compromiso moral y político para luchar contra el narcotráfico al firmar con EE. UU. un acuerdo para el establecimiento de un puesto operativo avanzado en Manta, y está planificando un "programa comprehensivo" dirigido a reforzar la seguridad en la frontera y establecer una "zona amortiguador" (*buffer zone*) de paz y desarrollo... El propio gobierno del Ecuador comparte esta visión, que no es original ni inventada por el Congreso de EE. UU. Por un lado, la posición del gobierno ecuatoriano ha sido la de tratar de contener el "derrame" del conflicto colombiano desde un enfoque que podríamos denominar quirúrgico, es decir, enfocado en evitar que las manifestaciones del conflicto se extiendan al país, sobre todo en cuanto tiene que ver con el aumento de la violencia en la zona de frontera y con el desarrollo en el país de actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Al respecto, el documento preparado por el gobierno del Ecuador "Programa de desarrollo alternativo de la frontera norte" sostiene que existen datos alarmantes de "desplazamiento" de la droga hacia el Ecuador y sus "delitos conexos". Según la posición oficial, la presencia de la "narcoguerrilla" en el país "y sus procesos de penetración

7. Embajada de los Estados Unidos de América, "Política de Estados Unidos respecto a la región Andina", Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, Bogotá, junio 8 de 2001.

en territorio ecuatoriano, hacen vulnerables a las provincias de la zona norte... siendo un proceso que podría desbordarse<sup>8</sup>.

Adrián Bonilla, analista ecuatoriano, refuerza esta tesis: “En la lógica de la seguridad nacional, los intereses ecuatorianos en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales”<sup>9</sup>. En el mismo sentido lo plantea Fernando Bustamante quien señala que

desde que estalló la violencia en Colombia (a partir de 1948) Ecuador ha mantenido una consistente política de Estado destinada a evitar la extensión del conflicto a territorio ecuatoriano. Esta política ha tenido dos ejes básicos: a) impedir el uso de las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones bélicas por cualquiera de los bandos en pugna y b) abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio, a cambio del tácito compromiso de estas de entrar al país en son de paz. Esta política puede considerarse como muy exitosa, puesto que ha permitido mantener niveles de paz doméstica muy satisfactorios y ha contenido la guerra colombiana al norte de la frontera<sup>10</sup>.

En el caso peruano,

las percepciones de la amenaza del conflicto siguen siendo las mismas que se construyeron hace varios años, aunque el gobierno evalúa en forma distinta las responsabilidades y sus capacidades de control. Ellas son dos: la capacidad de mantener bajo control el territorio peruano y evitar la infiltración de los actores armados, en donde las guerrillas son la principal preocupación, y la posibilidad de que el impacto de Colombia sobre el Perú sea una renovada expansión de los cultivos agrícolas ilegales... La militarización de la frontera norte no se ha detenido, más bien ha seguido incrementándose en el régimen de Toledo aunque la retórica gubernamental ya no generaliza a los actores violentos sino que se dirige contra las guerrillas<sup>11</sup>.

8. Montúfar, César, óp. cit., 2001.

9. Bonilla, Adrián, “El escenario de la seguridad y Defensa en los Andes del siglo XXI” (borrador), Flacso Ecuador, ponencia presentada en el IV Congreso Universitario por la Paz, Bogotá, octubre de 2002.

10. Bustamante, Fernando, *Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio*, en Fuentes, Claudio (editor), *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, Santiago de Chile, Flacso Chile - Editorial Biblos, 2004.

11. Bonilla, Adrián, óp. cit., 2002.

En relación con el caso brasileño su percepción frente a la confrontación armada colombiana se puede reflejar en lo siguiente:

Las percepciones en el campo gubernamental se definen en torno a un conjunto de cuestiones de orden eminentemente político (la naturaleza de los actores y del propio conflicto, el papel limitado que Brasil puede cumplir para su terminación, las implicaciones de la presencia militar norteamericana, las perspectivas de estabilidad regional) y otras más inmediatas tratadas en el campo de la defensa (la presencia de fuerzas armadas en áreas de frontera, la vigilancia del espacio aéreo y del territorio, la disuasión de incursiones de la guerrilla en suelo brasileño). De forma general, no son percepciones necesariamente distintas, pero que ofrecen una perspectiva bastante difusa y parcial del conflicto y de la crisis colombiana en sentido general, de sus alcances e implicaciones generales... el conflicto colombiano ofrece importante argumento y poderosa justificación para que los militares brasileños aboguen por mayores recursos y propugnen por sus atribuciones y misiones tradicionales (vigilancia de fronteras y preservación de integridad territorial)... En síntesis, las percepciones en Brasil sobre la crisis colombiana reflejan las preocupaciones del Gobierno y la sociedad brasileños en relación con la creciente inestabilidad regional, para lo cual concurren el conflicto y sus externalidades inmediatas, pero estas percepciones se construyen con base, no en los elementos de la propia crisis colombiana, sino sobre todo de las expresiones de inseguridad en el plano doméstico y las dificultades del Estado brasileño en responderlas en forma eficiente<sup>12</sup>.

En el caso venezolano, Adrián Bonilla, analiza que

las tensiones fronterizas, consecuencia de la presencia guerrillera, las actividades vinculadas al narcotráfico y la delincuencia común han significado otros tantos problemas en la agenda binacional. Tanto las operaciones armadas ilegales cuanto la presencia de tropas de los gobiernos de ambos países en la zona de frontera llegaron a poner en riesgo incluso la metodología operativa en el marco de medidas de confianza mutua establecida a principios de la década de los noventa. Venezuela ha sufrido algunos costos: se ha visto obligada a recibir cerca de cinco millones de inmigrantes colombianos y a combatir narcotráfico, delincuencia, soborno, extorsión, robo de vehículos, hostigamiento a sus unidades militares e

---

12. Vaz, Alcides Costa, "Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar", en *Revista Colombia Internacional*, No. 60, Centro de Estudios Internacionales-Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes, Bogotá, julio-diciembre de 2004. (Versión libre al español del autor).

incrementar el gasto militar y la presencia en la frontera, más allá de los costos económicos de la disminución del comercio e inversión entre los dos países...<sup>13</sup>.

## **b) El desplazamiento poblacional**

El problema del refugio en otros países, versión internacional del desplazamiento interno, se ha venido dando de manera creciente y diferenciada hacia los países de la región. Panamá, como mencionamos, ha sido un país que ha tenido que recibir refugiados del Urabá colombiano; Venezuela, que comparte una amplia frontera con Colombia, de la región del Catatumbo y del Arauca; Ecuador y Perú de manera creciente han recibido población refugiada proveniente de los departamentos de Putumayo y Caquetá. El desplazamiento poblacional cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU– a pesar del subregistro existente; según Codhes hasta marzo-2005 han solicitado refugio en Ecuador 30.932 personas –en Ecuador se manejan cifras por encima del medio millón– y en Venezuela hasta abril-2005 hubo 5.058 solicitudes de refugio y las cifras extraoficiales sitúan los refugiados en alrededor de un millón.

César Montúfar en una mirada desde el Ecuador resalta la importante preocupación que genera este problema en el vecino país:

El desplazamiento de grandes grupos de personas por razones de violencia implica el riesgo de una grave crisis humanitaria y la violación de los derechos humanos elementales y de normas básicas del derecho internacional. Si aún más, este fenómeno adquiere características regionales e involucra a poblaciones de otros países, se corre el peligro de una crisis internacional en que tensiones entre grupos nacionales diversos podrían complicar aún más el problema. Lamentablemente, pareciera una tendencia irrefutable que los desplazamientos se están convirtiendo en un problema que involucra a las regiones de los países que colindan con las zonas de mayor conflicto en Colombia. En este contexto, las provincias de la frontera norte ecuatoriana son extremadamente vulnerables a este fenómeno<sup>14</sup>.

## **c) La militarización de las fronteras**

Adicionalmente el conflicto armado colombiano ha producido un creciente y perturbador proceso de militarización de las fronteras, con-

13. Bonilla, Adrián, óp. cit., 2002.

14. Montúfar, César, óp. cit., 2001.

llevando no solamente el gasto de recursos presupuestales para la defensa nacional en áreas fronterizas, sino el establecimiento de dispositivos militares crecientes en las zonas de frontera. Sin embargo, es importante resaltar que la tendencia de los países limítrofes con Colombia ha sido la estrategia de contención del conflicto en sus fronteras, antes que pretender involucrarse en el mismo. Una evidencia de esto ha sido la respuesta a la invitación colombiana a realizar operaciones conjuntas a los ejércitos de la región, consistente en no aceptar involucrarse en las mismas. Es decir, ninguno quiere ‘contagiarse’ de los efectos del conflicto en sus territorios.

#### d) La carrera armamentista regional

Existe también el riesgo de propiciar una carrera armamentista en la región, en la medida en que los demás ejércitos de los países vecinos puedan considerar que se ha desequilibrado el balance de poder regional y comiencen a presionar a sus gobiernos por nuevos equipos bélicos, con el beneficio exclusivo de los fabricantes de armas norteamericanos (especialmente de los helicópteros Black Hawk).

Esto lo prevé y confirma con claridad meridiana la Iniciativa Regional Andina cuando anota:

Según evolucione la amenaza de las drogas fuera de Colombia, podemos tener necesidad de acelerar esta ayuda, o considerar un tipo de ayuda diferente, de modo que a los traficantes se les impida establecer una nueva zona de producción de coca... La capacidad de las fuerzas armadas andinas de llevar a cabo sus misiones esenciales de apoyar las instituciones democráticas, controlar las fronteras internacionales y respaldar los esfuerzos antidrogas ha declinado significativamente en la última década. En general, las fuerzas armadas andinas se ven limitadas en su capacidad de realizar las misiones que les son requeridas. También se ven todavía influidas, en cierto grado, por rivalidades regionales históricas, que no reflejan amenazas reales y actuales a la seguridad nacional. *La mayoría soporta la carga de un equipo en deterioro u obsoleto que cada vez se vuelve más difícil y caro de mantener y operar. Se beneficiarían enormemente de una modesta inyección de ayuda de seguridad en forma de Financiamiento Militar Extranjero (FME) y Adiestramiento y Educación Militares en el Extranjero (MET) y del contacto incrementado con militares estadounidenses en general... El uso del programa de Ventas Militares en el Extranjero (FMS) ampliará nuestros vínculos con las fuerzas armadas de las naciones anfitrionas, promoverá la capacidad de operar recíprocamente con las fuerzas estadounidenses y aliadas y mejorará la capacidad de acción regional combinada, especialmente en operaciones de mantenimiento de la paz y socorro en casos de desastre*<sup>15</sup>. (El resaltado es nuestro).

15. Embajada de los Estados Unidos de América, óp. cit., junio 8 de 2001.

Sobre las percepciones en países vecinos se puede señalar con la profesora venezolana María Elena Pinto que

en el caso concreto de Venezuela, voceros del gobierno han hecho referencia en diversas oportunidades a que el Plan Colombia puede provocar un desequilibrio militar en la región Andina, particularmente entre Colombia y Venezuela... Consideramos que la preocupación en torno al desequilibrio militar en la región Andina pudiera conducir a la peligrosa e inconveniente lógica de propiciar un incremento del gasto militar en la región, si se parte de una apreciación errada de las motivaciones que subyacen al incremento del gasto militar en Colombia<sup>16</sup>.

La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA, es ya una realidad. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional –Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques–<sup>17</sup>. Esto explica, por lo menos parcialmente, las tendencias armamentistas regionales, y en el caso venezolano la percepción de una eventual intervención norteamericana como amenaza prioritaria, lo cual los ha llevado a elaborar una doctrina propia de defensa nacional.

Venezuela firmó un acuerdo con Rusia para la compra de 110.000 fusiles Kalashnikov, 33 helicópteros de asalto, ataque y transporte pesado y 50 cazabombarderos; otro con España para adquirir material naval aeronáutico, que incluye cuatro corbetas, y 50 aviones de combate y entrenamiento a Brasil... Venezuela, pese al reforzamiento de sus fuerzas armadas, está situada en sexto lugar en el ranking continental de poder militar en América del Sur, elaborado por la revista *Military Power Review* en 2004. El primer lugar lo ocupa Brasil (653 puntos), el segundo Perú (423), el tercero Argentina (419), y le siguen Chile (387), Colombia (314) y Venezuela (282)<sup>18</sup>.

16. Pinto, María Elena, "El Plan Colombia y los procesos de integración subregional andina. Visión desde Venezuela", Universidad Central de Venezuela, ponencia en el XXIII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D. C., 6-8 de septiembre de 2001.

17. Centro de Estudios Nueva Mayoría, *Balance militar de América del Sur*, www.nuevamayoria.com

18. Zibechi, Raúl, "El nuevo militarismo en América del Sur", en *La Jornada*, México, 16 de junio de 2005.

Colombia a su vez compró 24 aviones Súper Tucano a la empresa brasileña Embraer por US\$234 millones.

#### e) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica

Los procesos de integración, expresados inicialmente en el Pacto Andino y más recientemente en la Comunidad Andina de Naciones, necesarios en un mundo tendencialmente globalizado e indispensables para lograr integraciones menos onerosas en procesos de alcance hemisférico como el ALCA, no han tenido avances significativos.

Los niveles de interdependencia existentes en la región Andina son heterogéneos. La integración no ha significado necesariamente interdependencia. Los países andinos se encuentran en una discusión que atraviesa todavía temas como cuotas y tarifas o aranceles externos comunes. La agenda en ese sentido sigue siendo la misma de hace treinta años, a pesar de que se haya intentado avanzar a la unificación de políticas o la construcción, incluso, de instituciones políticas comunes. Es difícil concluir que a finales del siglo xx los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan logrado integración económica total, un mercado común o unión aduanera. En escalas convencionales, se hallan todavía en el peldaño más bajo de la integración<sup>19</sup>.

Ahora bien, este lento proceso de integración se ha visto entorpecido por las medidas de seguridad que los distintos países de la región han venido tomando, para tratar de prevenir el efecto de contagio del conflicto interno armado colombiano y de las actividades del narcotráfico, obstaculizando no solo el flujo normal del comercio binacional y regional, sino la posibilidad de proyectos de inversión conjuntos y el avance hacia modalidades de unificación comercial y de circulación poblacional.

Esto coincide con la profesora María Elena Pinto, quien anota:

De agudizarse el conflicto, es previsible que la infraestructura económica colombiana resulte severamente afectada, lo cual afectaría sus intercambios comerciales con los socios andinos. Por otra parte, la situación de inseguridad fronteriza también podría incrementarse, afectando así el transporte terrestre de los productos comerciados entre los países andinos. Esto tendría importantes repercusiones en la Comunidad Andina de Naciones en virtud de que Colombia, además de Venezuela, es uno de los grandes motores del comercio intrarregional<sup>20</sup>.

19. Bonilla, Adrián, óp. cit., 2002.

20. Pinto, María Elena, óp. cit., 2001.



También es necesario considerar los efectos que los países andinos le aportan a la complejidad social colombiana y al conflicto interno armado y sus actividades relacionadas:

No puede soslayarse la existencia de una situación de retroalimentación entre las variables políticas, económicas y sociales presentes en cada uno de los Estados de la región y lo que sucede en Colombia, toda vez que las crisis que afectan a todos y cada uno de los países andinos generan un clima propicio para el florecimiento de actividades ilícitas que aprovechan el contexto planteado por el conflicto colombiano. La existencia de redes binacionales o multinacionales de traficantes de armas que aprovechan la desatención y escasa presencia poblacional y del Estado en las fronteras con Ecuador, Perú o Venezuela para alimentar la maquinaria de guerra de los actores del conflicto armados colombianos; la conformación de carteles dedicados al tráfico de drogas o al contrabando de precursores químicos en los cuales participan ciudadanos de distintos Estados, que utilizan el territorio de los países colindantes con Colombia como puente, lugar de almacenamiento o para el desempeño de otras tareas dentro de la industria transnacional de la droga; e, incluso, el supuesto surgimiento de grupos paramilitares en zonas de frontera destinados a proteger a ganaderos, empresarios y otros sectores de los ataques de la guerrilla, sólo pueden ser comprendidos cuando el caso colombiano es contextualizado y vinculado a lo que ocurre en Bolivia, Ecuador, Perú o Venezuela<sup>21</sup>.

Colombia y sus dos vecinos más estrechos, Venezuela y Ecuador, han tenido rivalidades tradicionales, propias de tres hermanos carnales, que al mismo tiempo son mercados mutuamente importantes, tienen fronteras vivas y por ello deben compartir forzosamente las tensiones del otro lado, sin olvidar que de tiempo atrás venezolanos y ecuatorianos han mirado con recelo los efectos que les llegan del conflicto armado colombiano.

Colombia y sus dos vecinos han tenido fricciones en varias dimensiones, que han sido potenciadas por dos factores: la política exterior y la confrontación interna armada colombiana. En relación con el primero, Colombia, y en especial el gobierno Uribe, bilateralizó la política exterior y la concentró en EE. UU. como su interlocutor privilegiado; en esa dirección se alineó incondicionalmente con el hegemón dominante, algunos dicen que se subordinó completamente a los intereses norteamericanos, pero adicionalmente la “securitizó” y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela– y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado

21. Ídem.

colombiano— y minimizando las relaciones con los países de la región<sup>22</sup>. Venezuela, por el contrario, viene en una relación de tensión con EE. UU. —ha sido el principal opositor al ALCA y a sus sustitutos los TLC—, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del Mercosur y a las relaciones Sur-Sur —en esto juega un papel estratégico su petróleo—. Por su parte, el gobierno de Palacios en Ecuador tenía cuatro ejes fundamentales en su política exterior —que responden a demandas internas de actores políticos y sociales—: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas y participación y decisión de la población con relación al TLC. Adicionalmente el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el convenio que da protección a los militares de EE. UU. ante la Corte Penal Internacional.

#### f) Contribuye a la inestabilidad política regional

No hay duda que los Andes han sido considerados en los últimos tiempos una región con profunda inestabilidad política; no solamente por la crisis de los sistemas de partidos, evidentes en casos como el venezolano, el ecuatoriano y el colombiano y en menor medida el peruano, lo cual ha originado inestabilidades en los gobiernos y una tendencia a apoyar por parte de los electores propuestas caudillistas y antipartido, evidentes en los cuatro casos citados, con todo lo que esto significa para la posterior gestión de los gobiernos y las relaciones ejecutivo-legislativo. Adicionalmente, las influencias reales o potenciales del conflicto colombiano y del narcotráfico han servido para el establecimiento de medidas restrictivas de las libertades y para que el predominio de la búsqueda de la seguridad se anteponga en ocasiones al libre ejercicio de las democracias de la región.

#### IV Las respuestas estatales al conflicto armado y el narcotráfico

Después del período de relaciones tensas entre Colombia y EE. UU., durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), en el cual Estados Unidos le aplicó a Colombia una serie de medidas unilaterales de sanción —descertificación, retiro de visas a altos funcionarios incluido el propio Presidente, entre otras—, con el inicio del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se entró a formular como nueva política conjunta a cinco

22. Sobre la política exterior del actual gobierno, ver Carvajal, Leonardo, "Uribe parroquial", en revista *Semana.com*.

años –a juicio de sectores críticos, impuesta por los norteamericanos a Colombia– el denominado Plan Colombia.

Los antecedentes inmediatos fueron, de una parte, una serie de derrotas militares propinadas por las guerrillas –especialmente las FARC– a las Fuerzas Armadas colombianas entre 1996 y 1998, que llevaron a analistas como la Corporación Rand a considerar que había un alto nivel de riesgo, si no se tomaban medidas, de colapso de la institucionalidad en un mediano plazo; de otra parte, la evidencia en los círculos de las Fuerzas Armadas colombianas, compartida por Estados Unidos, de la estrecha asociación, en términos de financiación, entre narcotráfico y guerrilla –especialmente las FARC.

Ahora bien, el Plan Colombia se fundamenta en la estrategia de erradicación forzosa, vía la fumigación, que es una respuesta que ha mostrado su incapacidad de resolver adecuadamente el problema; ha habido fumigaciones en los últimos quince años y el área de coca se ha cuadruplicado en el mismo período y el área de amapola, objeto de fumigación en los últimos diez años, se ha mantenido relativamente estable. Es mejor doblar esa página oscura de nuestra historia reciente, el problema de la fumigación, “la funesta rutinización de una estrategia desacertada”, como la denomina Juan Tokatlian<sup>23</sup>.

La política de los Estados Unidos con respecto a la región Andina se fundamenta en las siguientes consideraciones:

La región Andina representa un reto y una importante oportunidad para la política exterior de Estados Unidos en los próximos años. Importantes intereses nacionales de Estados Unidos están en juego en la región. La democracia está bajo presión en todos los países de los Andes, donde crecen dudas sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para ofrecer los servicios básicos y mayor prosperidad. El desarrollo económico es lento y el progreso hacia la liberalización es inconsistente. Los Andes continúan produciendo virtualmente toda la cocaína del mundo y una creciente cantidad de heroína, lo que representa una amenaza directa a nuestra salud pública y nuestra seguridad nacional. Todos estos problemas persistentes se relacionan entre sí... Ninguno de los problemas de la región puede ser resuelto por separado. Más bien, todos ellos deben ser atendidos de manera abarcadora, junto con iniciativas apropiadas de diplomacia pública para adelantar nuestras metas en la región. Por esa razón el Departamento de Estado propone la asignación de casi 880 millones de dólares en fondos del año fiscal 2002 para la Iniciativa Regional Andina de la administración<sup>24</sup>.

23. Tokatlian, Juan, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, diciembre de 2000.

24. Embajada de los Estados Unidos de América, óp. cit.

Lo anterior evidencia varias cosas: que lo que prima en la llamada Iniciativa Regional Andina es la preservación de los intereses norteamericanos en la región; que el narcotráfico es visto como una amenaza para la seguridad nacional y la salud pública, mezclando, por lo menos discursivamente, los dos enfoques que han existido acerca del problema; que la región es percibida con profundos problemas de inestabilidad y gobernabilidad.

Las metas que se propone la Iniciativa Regional Andina son<sup>25</sup>:

1. Promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas.
2. Fomentar el desarrollo económico sostenible y la liberalización del comercio.
3. Reducir significativamente en la fuente la oferta de drogas ilícitas a Estados Unidos, reduciendo al mismo tiempo la demanda en Estados Unidos.

En lo relativo a la lucha antidrogas, la Iniciativa Regional Andina considera que ha habido éxito en los últimos años en la reducción del área sembrada de coca en Perú y Bolivia, lo cual incidió en que

la producción mundial de cocaína disminuyó casi un 20 por ciento entre 1995 y 1999. Esa disminución continuó en 2000 en Perú y Bolivia, pero, debido al aumento del cultivo de coca en Colombia, la producción general en todo el mundo se mantuvo estadísticamente estable en 2000. El potencial de producción de la cocaína colombiana ha aumentado más del 150 por ciento desde 1995.

En cuanto a las metas plantea:

Reducir la producción ilícita de coca un 20 por ciento para fines de 2002 (año base: 1999), y un 40 por ciento para fines de 2007. Esto incluye una reducción del 30 por ciento en la producción colombiana de coca y la eliminación de la producción ilegal de coca en Bolivia para fines de 2002. La Estrategia Nacional de Control de Drogas se concentra en la prevención, el tratamiento, la investigación, la aplicación de la ley, la protección de nuestras fronteras, la reducción de la oferta de drogas y la cooperación internacional. Mediante una gama equilibrada de acciones de reducción de la demanda y reducción de la oferta, nos esforzamos por reducir a la mitad la adicción a drogas y la disponibilidad de éstas, y las consecuencias de la adicción a drogas en por lo menos 25 por ciento para 2007<sup>26</sup>.

En lo relacionado con la necesaria estabilidad económica ligada a la internacionalización de la economía, la Iniciativa Regional Andina pone

25. Ídem.

26. Ídem.

especial preocupación en la renovación del ATPA y el proceso de integración ALCA:

Económicamente la región andina es bastante diversa, pero los países comparten muchas características. Cada país andino tiene una profunda división entre una elite pequeña y próspera y una clase empobrecida, con frecuencia de origen indígena. Algunos carecen de la combinación de políticas necesarias para fomentar el crecimiento. Otros tienen políticas correctas pero carecen del apoyo popular necesario para mantenerlas a largo plazo. El desarrollo está ligado estrechamente a la estabilidad política de la región... Quizá la mayor contribución individual de corto plazo al crecimiento económico y la prosperidad de los Andes sería la renovación de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), y la expansión de sus beneficios... Para los países andinos, la incertidumbre hace aún más difícil competir por la inversión, y hace aún más importante que optimicen sus políticas para atraer esa inversión. Desafortunadamente, la liberación comercial se ha desenvuelto de manera desigual en la región. La mayoría de los países mantiene todavía barreras al comercio y la inversión que retardan el crecimiento económico. El Área de Libre Comercio de las Américas podría ayudar a toda la región a obtener, mediante el comercio libre, los beneficios de la inversión incrementada y la generación de empleos...<sup>27</sup>.

Por ello el Plan Colombia va a ser una política que al tiempo que es una nueva versión de la política antinarcoóticos apoyada por Estados Unidos, es igualmente una estrategia contrainsurgente, que incluye como una variante de esta la posibilidad de una salida política negociada. No hay que olvidar que una estrategia de solución política negociada en términos estrictos debe ser leída como parte de una política contrainsurgente, por cuanto su objetivo es acabar con una amenaza –la que se deriva de la existencia del actor guerrillero–, a través de la transformación de la misma en un actor político dentro de la legalidad.

El Plan Colombia entonces va a incluir, dentro del paquete de sus estrategias, la política antinarcoóticos –combinando fumigación, con esfuerzos por erradicación manual y políticas de desarrollo alternativo–, el apoyo al proceso de paz que inició el gobierno Pastrana con las FARC y a los intentos desarrollados con el ELN, y una reingeniería de la Fuerza Pública colombiana –Fuerzas Militares y Policía Nacional–.

La reforma militar adelantada en la administración Pastrana se ubicó en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo

27. Ídem.

tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública fueron: 1. incrementar la capacidad de movilidad –vehículos helicópteros y aviones de reconocimiento y transporte– y continuar fortaleciendo una estrategia de flexibilización de las formaciones militares –que se había iniciado con los Batallones Contraguerrilla, luego las Brigadas Móviles y ahora la Fuerza de Despliegue Rápido, Fudra–, y su capacidad de reacción y combate nocturno; 2. impulsar el proceso de profesionalización de la tropa, mediante la incorporación de soldados profesionales; 3. fortalecer la educación en el tema de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; 4. avanzar en el fortalecimiento de un marco legal. Adicionalmente se introdujeron cambios en la educación militar y en la doctrina militar.

Hasta el 11/9 la principal preocupación de los Estados Unidos en relación con Colombia radicaba en el problema de los cultivos de uso ilícito y la manera como estos podían ser la principal fuente de financiación de los grupos irregulares (FARC, y paramilitares sobre todo). Es decir, la prioridad estaba en la lucha contra el narcotráfico, expresada en el caso colombiano fundamentalmente en la pretensión de erradicar los cultivos de uso ilícito, aunque también en otras políticas de interdicción. Esto lo recogía el Plan Colombia inicialmente y su extensión como Iniciativa Regional Andina (IRA) al conjunto de los países de la región. Acompañado de declaraciones periódicas de funcionarios de distinto nivel en que reiteraban el apoyo a los procesos de conversaciones de los distintos gobiernos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada ‘guerra contra el terrorismo’ ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Inicialmente podríamos coincidir con las afirmaciones que señalan que la prioridad norteamericana después del 11 de septiembre de 2001 se desplazan del narcotráfico al terrorismo y, en el caso de la región Andina, especialmente Colombia, se convierte el ‘narcoterrorismo’ como el nuevo enemigo a combatir.

La posición del Gobierno norteamericano se ha modificado en varias direcciones: uno, incrementando su apoyo militar a las Fuerzas Armadas en varios sentidos, propiciando su proceso de reingeniería y reestructuración de la totalidad del Ejército y de las otras fuerzas, ya no solamente las unidades antinarcóticos, para que estén mejor dispuestos para la guerra irregular; además, fortaleciendo su apoyo en inteligencia tecnológica, especialmente satelital y permitiendo que los recursos de la lucha contra el narcotráfico se puedan utilizar sin limitaciones en la lucha contrainsur-



gente (tradicionalmente el Congreso norteamericano había considerado que Estados Unidos apoyaba la lucha contra el narcotráfico, pero la lucha contrainsurgente era un problema interno colombiano); dos, propiciando el aislamiento internacional de las guerrillas colombianas y los grupos de paramilitares, es decir cerrarles el espacio político con el apoyo de sus aliados en el ámbito global, pero esta acción diplomática se acompañará de un combate más decidido contra los recursos económicos de estas organizaciones en el ámbito internacional; tres, presionando al Gobierno colombiano, probablemente en el ámbito privado, pero eventualmente también de manera pública, para exigir resultados concretos en eventuales procesos de conversaciones.

Hay necesidad, sin embargo, de ser cautelosos en relación con los efectos internos de los hechos externos. No hay que olvidar que el conflicto armado colombiano tiene un entronque con la dinámica nacional muy fuerte y en esa medida no es automático que cambios en el ámbito global repercutan inmediatamente en lo interior.

La política antidrogas desarrollada por Colombia ha sido formulada a través de los años bajo la dirección de Estados Unidos, que ha focalizado la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos en términos de ayuda económica, entrenamiento, fortalecimiento militar, armamento e inteligencia.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, por medio de un proceso continuo de modernización, reestructuración y profesionalización, ha sido el objetivo principal de la estrategia antinarcóticos, con el fin de combatir efectivamente el narcotráfico. Como el narcotráfico es considerado factor desestabilizador para la democracia al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se lo sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana, con lo cual se ha justificado ligar la lucha contra el narcotráfico y la lucha contrainsurgente, e igualmente involucrar a las Fuerzas Armadas en un tema clásicamente de tipo policivo.

En septiembre de 2002 y como respuesta al nuevo contexto creado por los atentados terroristas del 11/9 de 2001, el Gobierno norteamericano planteó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que va a tener incidencias en el futuro en el ámbito global, en la región Andina y en especial en el conflicto armado colombiano.

En primer lugar, se parte de considerar las características de los nuevos riesgos y amenazas:

En el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque.



Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna<sup>28</sup>.

En segundo lugar, se considera que los Estados débiles o ‘fracasados’ son la principal amenaza a la seguridad estadounidense, e igualmente que los problemas de pobreza pueden ser caldo de cultivo para las nuevas amenazas:

Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que Estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los Estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los Estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras.

Uno de los aspectos más polémicos es sin duda el concepto de acción militar preventiva frente a eventuales amenazas:

Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque... Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales... dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso... Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario.

Finalmente, en relación con la región Andina y el caso colombiano plantea:

Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los cárteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la

---

28. La Casa Blanca, *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América*, Washington, septiembre de 2002 (versión extraoficial al español).

demanda de drogas en nuestro propio país. En cuanto a Colombia, reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia.

Sin duda que la situación de la región Andina y los temas prioritarios de su agenda de seguridad regional ponen al orden del día la importancia de rediseñar mecanismos regionales de seguridad y defensa.

En 2006 se conoció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; lo primero a destacar es la línea de continuidad con la anterior de septiembre-2002 en cuanto a considerarse un país en guerra contra el terror –concebida como de larga duración–, en la caracterización de amenazas –redes terroristas y Estados colapsados o despóticos– y en cuanto a la respuesta fundamental: la ‘guerra preventiva’. Sin embargo, hay algunos matices de cambio que se pueden percibir: se incluye como amenaza para la seguridad –o por lo menos como riesgo– el populismo antimerca; igualmente se considera que hay necesidad de mejorar los mecanismos de inteligencia para poder tomar decisiones mejor fundamentadas, y anota que prefiere las soluciones diplomáticas ante la amenaza de armas de destrucción masiva.

En cuanto hace a la región americana, señala la importancia para la seguridad de EE. UU. de una región estable y segura: “no se puede permitir que la atracción ilusoria del populismo antimerca libre erosione las libertades políticas y que atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros”; plantea que “nuestra meta sigue siendo un hemisferio totalmente democrático”. Por ello dice que “nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio”. Señala que Venezuela es el principal riesgo en Suramérica, donde “un demagogo inundado de dinero petrolero está minando la democracia y buscando desestabilizar la región”. Reitera que en Cuba “un dictador antiestadounidense continúa oprimiendo a su pueblo y busca subvertir la libertad en la región”, y a Colombia la considera “un aliado democrático que está combatiendo los persistentes asaltos de terroristas marxistas y narcotraficantes”.

El primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) planteó su política de Seguridad Democrática basada en las siguientes estrategias: a) control

del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) combate al narcotráfico y al crimen organizado; c) fortalecimiento del servicio de justicia; d) desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) protección y promoción de los derechos humanos; f) fortalecimiento de convivencia y valores y g) política de relaciones exteriores y cooperación internacional. En el documento de la política de Seguridad Democrática se precisan los siguientes objetivos estratégicos: 1. consolidación del control estatal del territorio; 2. protección de la población; 3. eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; 4. mantenimiento de una capacidad disuasiva; 5. eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En el gobierno Uribe el Plan Colombia desarrolla un componente militar que denomina Plan Patriota. La estrategia inicial de la Seguridad Democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética–, de tal manera que se produjo un impacto importante en la opinión, pero no quiere decir que el problema se haya resuelto. En la segunda fase se destinó una fuerza operativa al sur del país para atacar a las FARC en sus retaguardias, a través del Plan Patriota y con la Fuerza de Tarea Omega –modelo de operación militar integrado de las cuatro fuerzas–, pero evidentemente el tamaño de esta fuerza –se estima en 14.000 efectivos– frente al territorio selvático y las interrelaciones de esta guerrilla con sus pobladores, hacen que los resultados no sean muy esperanzadores, independiente de que la guerrilla viene recibiendo golpes importantes y seguramente contraatacará a la Fuerza Pública –lo cual no necesariamente significa el inicio de ofensivas o que concluyó el repliegue táctico–.

Lo más destacable de la Seguridad Democrática ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesario para que un Estado con un conflicto armado interno cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas brigadas móviles y nuevos batallones de alta montaña, el programa de ‘soldados campesinos’, mayor movilidad, etc. Ha producido resultados positivos en varios campos, pero tiene límites y vacíos que deberían ser llenados si se pretenden resultados consolidados. Es verdad que hay una serie de indicadores que muestran tendencias positivas, como los siguientes:

– disminución de secuestros: “si bien en los tres primeros años de Uribe se ha registrado una mejoría en los secuestros extorsivos y los plagios –5.312 secuestros, lo que representa un descenso del 48%, si se le compara con los tres primeros años del presidente Pastrana, período en el cual se registraron 10.151 plagios– que tuvieron como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública, no se ha tenido el mismo impacto en los

secuestros simples (aquellos en los que no median intereses, ni ventajas o utilidades de carácter económico y político; éstos por lo general son propiciados por conflictos familiares internos y violaciones de custodia de menores)<sup>29</sup>.

– Homicidios: igualmente presentan una disminución, aunque hay que mencionar que esta es una tendencia que viene consistentemente a la baja desde hace varios años: “la tasa promedio del período 1998-2001 (tres primeros años del presidente Pastrana) fue de 59,2, en el período de 2003-2005 este promedio sería de 45,4”<sup>30</sup>.

– Los sabotajes también presentan una leve disminución: “en los tres primeros años del presidente Uribe los grupos armados irregulares desarrollaron una serie de acciones que tuvieron como principal objetivo alterar la economía local y nacional, los cuales incluyeron la quema de automotores, la destrucción de locales comerciales y atentados contra la infraestructura petrolera, vial, y energética. Se cometieron 1.075 acciones de sabotaje contra la economía nacional. Un 11% menos de las cometidas en los tres primeros años del presidente Pastrana (1.206)”<sup>31</sup>.

Pero otros indicadores muestran incremento y sobre todo que el conflicto interno armado se intensifica:

– Los retenes ilegales presentan un leve incremento: “En los tres primeros años del presidente Uribe se da un aumento del 11% en el número de retenes ilegales, si se le compara con los tres primeros años de Pastrana, al pasar de 629 a 696”<sup>32</sup>.

Aumentaron tanto los combates por iniciativa de la Fuerza Pública como los de iniciativa de las guerrillas: “En el caso de la Fuerza Pública, esta sostuvo 6.080 combates contra los grupos irregulares, es decir un promedio diario de 5,6. Esta cifra superó en algo más del triple, un 301%, los tres primeros años del presidente Pastrana en los que se produjeron 2.017 combates y un promedio diario de 1,8... Sobresale señalar que los eventos en que se combatió conjuntamente a las FARC y el ELN pasaron de 23 a 36...”<sup>33</sup>. Igual sucedió con los ataques de las fuerzas irregulares: “se tiene que los ataques subieron un 69% al pasar de 924 a 1.565, es decir que pasaron de un promedio diario de 0,8 a uno de 1,4”<sup>34</sup>. Aumentaron también los ataques conjuntos entre FARC y ELN. El otro elemento a

29. Fundación Seguridad y Democracia, *Uribe, tres años. Informe especial*, Bogotá, agosto de 2005.

30. Ídem.

31. Ídem.

32. Ídem.

33. Ídem.

34. Ídem.

destacar es que si bien disminuyeron los ataques a bases fijas de la Fuerza Pública, especialmente de la Policía Nacional, se incrementaron los ataques a las unidades móviles: “El aumento en los ataques se da sobre todo contra unidades móviles y estos crecieron un 86% al pasar de 324 a 602. En buena parte este crecimiento se debe a hostigamientos y pequeñas emboscadas que han acompañado toda la administración Uribe”<sup>35</sup>. Finalmente hay que mencionar que como parte de la estrategia de repliegue en que ha estado la guerrilla durante el actual gobierno ha tendido a diluir su presencia en pequeñas agrupaciones y eludiendo los enfrentamientos: “En la administración Uribe las guerrillas, y especialmente las FARC, se han cuidado más, en términos generales no han movilizad o grandes contingentes y prefieren utilizar unidades menos numerosas, con lo que se exponen menos”<sup>36</sup>.

En cuanto hace a la lucha contra los cultivos ilícitos, se ha fortalecido la fumigación aérea con glifosato, con los costos –social, ambiental y económico y de conflictos interfronterizos– que ello conlleva, e igualmente la erradicación manual –de manera marginal–. Pero estamos refiriéndonos a una política pública de carácter internacional, entendida como un conjunto de estrategias y recursos que pretenden resolver una situación socialmente problemática –el narcotráfico con su complejidad–, o reducirla significativamente en un tiempo determinado. Pero recordemos de qué problema estamos hablando: una actividad que involucra la siembra de cultivos de uso ilícito, procesamiento, transporte, distribución minorista, ‘lavado’ de capitales y actividades conexas, como el uso de precursores químicos. Adicionalmente el narcotráfico tiene tres características: es una actividad internacional –el ciclo, desde la siembra de cultivos hasta el consumo final y el ‘blanqueamiento’ de capitales, involucra varios países–, es ilegal y genera extraordinarias ganancias ilícitas –que estimulan a su alrededor actividades delincuenciales asociadas–, que luego buscan insertarse en el mercado legal de capitales y que tienen articulaciones evidentes con el conflicto interno armado.

Ahora bien, toda política pública se mide por sus resultados. Y en el caso de esta los mismos no son precisamente los mejores. La política parte de un diagnóstico discutible –que el problema es de oferta y minimiza el rol de la demanda– y por ello las estrategias para enfrentarlo se centran en combatir la siembra de los cultivos de uso ilícito, convirtiendo a miles de campesinos en cuasidelincuentes –la mayoría sobreviven con este cultivo ante un modelo de desarrollo agrario que no les dejó alternativas rentables–. Por ello la política ha enfatizado la eliminación forzosa de los

35. Ídem.

36. Ídem.

predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojalá sean manejadas por los especialistas de la diplomacia. De hecho, en relación con el conflicto interno armado colombiano existe una gran volatilidad en su caracterización en los distintos gobiernos colombianos, lo cual hace más difícil una mirada compartida en los países limítrofes. No hay ningún esfuerzo por llegar a caracterizaciones comunes acerca de la naturaleza del conflicto interno armado colombiano, pero el gobierno colombiano sí les pide cooperación e involucramiento a partir de una lectura unilateral del problema, lo cual suena bastante incoherente.

3. Hay fuerzas sociales y políticas en los diversos países de la región Andina que no comparten –igual que dentro de la propia Colombia– la caracterización del actual gobierno colombiano de considerar el enfrentamiento como una amenaza terrorista y no como un conflicto interno armado, y esto ya genera dificultades políticas muy grandes para cualquier estrategia de cooperación regional en materia de seguridad. Adicionalmente consideran la política del actual gobierno colombiano simplemente como la prolongación de la política antidrogas y antiterrorista del gobierno norteamericano y esto les genera gran desconfianza. “Desde la perspectiva de los países andinos, la solución al conflicto colombiano debe ser uno de los puntos de más alta prioridad en la agenda. La postura de la mayor parte de los gobiernos, en la medida en que puede discernirse con claridad, es que la solución debe ser el resultado de negociaciones políticas, más en el modelo de lo logrado en Centroamérica, que el simple resultado de una victoria militar de las fuerzas regulares a las órdenes del estado colombiano...”<sup>38</sup>.

4. El nacionalismo, que fácilmente puede transformarse en chovinismo, está relativamente a flor de piel en cualquier sociedad y por ello ni los gobernantes ni los medios de comunicación deben caer en la tentación de estimularlo, porque existe el riesgo de que se convierta en una caja de Pandora que luego se vuelva inmanejable. Una cosa es el sano sentimiento de pertenencia a una nación y a partir de allí derivar las responsabilidades para con ella y otra es promover actitudes hostiles frente a otras naciones; mucho menos cuando se trata de vecinos.

5. El manejo de las situaciones conflictivas con nuestros vecinos no se puede dejar en manos de funcionarios (civiles o militares) ni de alto ni de mediano nivel; para ello existe una institución especializada, la Cancillería, que tiene experiencia, tacto y recursos para el manejo de las mismas. Las situaciones vividas muestran que los mecanismos diplomáticos, que parten del respeto por los otros gobiernos, más allá de si nos gustan o no

38. Bustamante, Fernando, óp. cit., 2004.



los mismos, es el recurso fundamental para solucionar las controversias pacíficamente.

6. Es básico reconocer que los mecanismos de tipo regional cumplen el principal papel en el manejo de cualquier situación conflictiva, y no caer en la tentación de creer que el contar con una relación privilegiada con la potencia hemisférica permitiría una cierta actitud prepotente, porque las grandes potencias actúan en función de su agenda de intereses y en esa medida no tienen amigos sino intereses.

7. Sería deseable para Colombia que del lado de nuestros vecinos existiera igualmente un manejo diplomático de la situación de conflictividad colombiana, reconociendo que es un problema interno –pero de interés regional–, y manejar los problemas de política internacional canalizados siempre hacia la vía diplomática.

Podemos cerrar este trabajo diciendo que mientras no haya una solución al conflicto interno armado colombiano tendremos allí un factor que impide la existencia de una agenda común de seguridad y un mecanismo de perturbación regional y, lo que es más preocupante, probablemente un dinamizador de otros factores de conflictividad regional y extrarregional.

## Bibliografía

- Bonilla, Adrián, “El escenario de la seguridad y defensa en los Andes del siglo XXI” (borrador), Flacso-Ecuador, ponencia presentada en el IV Congreso Universitario por la Paz, Bogotá, octubre de 2002.
- Centro de Estudios Nueva Mayoría, *Balance militar de América del Sur*, www.nuevamayoria.com.
- Embajada de los Estados Unidos de América, *Política de Estados Unidos respecto a la región Andina*, Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, Bogotá, junio 8 del 2001.
- Fuentes, Claudio (editor), *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, Santiago de Chile, Flacso Chile, Editorial Biblos, 2004.
- Fundación Seguridad y Democracia, *Uribe, tres años. Informe especial*, Bogotá, agosto de 2005.
- Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, SID, IEPRI, 1994.
- Montúfar, César, *El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina. Del enfoque de los ‘efectos’ a una perspectiva de regionalización*, Centro Andino de Estudios Internacionales-Universidad Andina Simón Bolívar-sede Ecuador, ponencia en el XXIII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D. C., 6-8 de septiembre de 2001.
- Pardo Rueda, Rafael, *Nueva seguridad para América Latina*, Santafé de Bogotá, Fescol, Cerec, 1999.



- Pinto, María Elena, "El Plan Colombia y los procesos de integración subregional andina. Visión desde Venezuela", Universidad Central de Venezuela, ponencia en el XXIII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D. C., 6-8 de septiembre de 2001.
- Rojas Aravena, Francisco (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Flacso Chile, W. Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Sánchez, Gonzalo y Aguilera, Mario (editores), *Memoria de un país en guerra. Los Mil Días 1899-1902*, Bogotá, Editorial Planeta, Iepri, Unijus, Universidad Nacional, 2001.
- Tokatlian, Juan, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, diciembre de 2000.
- Vaz, Alcides Costa, "Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar", en *Revista Colombia Internacional*, No. 60, Centro de Estudios Internacionales-Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes, Bogotá, julio-diciembre de 2004. (Versión libre al español del autor).
- Zibechi, Raúl, "El nuevo militarismo en América del Sur", en *La Jornada*, México, 16 de junio de 2005.

FECHA DE RECEPCIÓN: 9 / 05 / 2006

FECHA DE APROBACIÓN: 05 / 09 / 2006