

## ESCENARIOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS PAÍSES ANDINOS

Adrián Bonilla  
[abonilla@flacso.org](mailto:abonilla@flacso.org)

*Ponencia presentada en: Santiago,  
noviembre 2002*

### INTRODUCCIÓN



El propósito de este texto ha sido aportar elementos para intentar construir el impacto de las políticas de seguridad estadounidenses en la región andina a propósito del conflicto colombiano y de la lucha contra el narcotráfico. Un objetivo adicional es discutir la posibilidad que los estados andinos tienen de enfrentar autónomamente el problema desde instancias multilaterales, particularmente su propio sistema de integración: la Comunidad Andina de Naciones. La importancia de la política de los Estados Unidos es determinante en la producción de agendas subregionales y nacionales en los Andes, puesto que la asimetría entre los actores es tan grande que inevitablemente las agendas de los países andinos operan en conductas reactivas, independientemente que no todos los objetivos ni los énfasis sean compartidos. Finalmente el trabajo intenta sistematizar las conductas nacionales de seguridad en relación a estos temas.

Para discutir la política de los Estados Unidos se han confrontados los objetivos de la estrategia norteamericana con los eventos políticos y el contexto de la región andina, con la intención de descubrir si es que hay cambios o impactos determinantes luego de la reformulación global de la política estadounidense, a partir del atentado del 11 de septiembre.

El trabajo describe la aproximación regional al conflicto colombiano y las percepciones de amenaza que este fenómeno produce en los países vecinos. Al mismo tiempo caracteriza algunos instrumentos nacionales y multilaterales que articulan las conductas de los estados partiendo de la suposición de que la turbulencia política y la precariedad económica de la región vuelven vulnerables a influencias externas a sus conductas.

El régimen de integración andina es analizado indagando sobre la intensidad de las relaciones de interdependencia para responder la pregunta acerca de si existen posibilidades de un régimen colectivo o cooperativo de seguridad que brinde cierta autonomía a las decisiones. En los casos nacionales se hace una pequeña referencia a Brasil, independientemente de que no sea país andino, pero en cambio si es fronterizo con Colombia y su presencia en los ámbitos multilaterales contemporáneos es muy importante. Bolivia, por otra parte, dadas sus prácticamente inexistentes relaciones de interdependencia con los países andinos, exceptuando el caso de Perú, y puesto que no es un país limítrofe de Colombia no ha tenido un impacto especial que la diferencie del resto de América Latina y no se incluye en esta discusión de casos nacionales, salvo en los temas que hacen relación a la estrategia antidrogas.

Finalmente, se extraen conclusiones desde una perspectiva comparativa para imaginar el escenario actual en materias de seguridad, los temas principales subregionales en este campo y las capacidades de resolución de conflictos de sus estados.

### **La Política de seguridad estadounidense en la región andina y el conflicto colombiano.**

Los países de la Comunidad Andina no han sido una prioridad estratégica estadounidense después de la Guerra Fría, salvo en los temas relacionados con el narcotráfico y el conflicto colombiano. En general esta afirmación se confirma después de los sucesos del 11 de septiembre. La política exterior de los Estados Unidos hacia los Andes si bien se levanta sobre una agenda regional, se ejecuta de manera

bilateral. El narcotráfico ha articulado las políticas de los Estados Unidos y ha sobredeterminado las decisiones<sup>1</sup>. Los Estados Unidos a lo largo de la década de los años noventa hacia América Latina se caracterizaron por la falta de certezas en temas de seguridad que generaron durante las administraciones de Clinton una agenda previamente trazada por los gobiernos republicanos, enunciada en la iniciativa para las Américas. El procesamiento rutinario de esos temas fue el marco de la relación con el mundo andino<sup>2</sup>. La guerra contra las drogas definió los intereses estadounidenses y la naturaleza de la relación.

La finalización de la Guerra Fría no trajo mayores novedades en los temas de la relación de los Estados Unidos con la sub-región andina porque de una u otra manera continuaron predominando los temas de seguridad, los mismos que fueron ya prioritarios para Washington desde finales de los años Ochenta. Una estrategia diseñada para cumplir objetivos de interdicción y control, mantuvo la continuidad de las políticas. Ellas, si bien perdieron su carga ideológica anticomunista durante los años noventa, se mantuvieron en esencia en lo que se refiere a mecanismos de vinculación entre los países y a la jerarquización de los temas de la agenda.

La securitización de la agenda con el mundo andino impidió que los Estados Unidos pudieran optar por aproximaciones multilaterales, pese a que hubo notables intentos a principios de la década de los Noventa. Aunque las cumbres de San Antonio y Cartagena, por ejemplo, durante el gobierno de George H. Bush, delinearon temas comunes, la implementación de las políticas, los mecanismos de control, los instrumentos de relacionamiento, bilateralizaron finalmente la relación, y esta circunstancia caracterizó la ejecución de las políticas, independientemente de que ocasionalmente haya existido cierta visión regional desde la óptica estadounidense<sup>3</sup>.

La visión de los Estados Unidos sobre América Latina se ha diferenciado mucho en su historia reciente. Las agendas varían desde México hasta el Cono Sur. Los temas comunes, si bien se establecieron en la Cumbre Presidencial de Miami en 1994 y se ratificaron más tarde en Santiago y en Québec, tienen distintos énfasis dependiendo de la sub-región. Si bien México, el Caribe, Centro América, el Cono Sur y Brasil significan otras tantas visiones de la política estadounidense<sup>4</sup>, los temas más complejos políticamente parecen haberse concentrado en la región andina: narcotráfico, anti-terrorismo, migración y comercio exterior.

El factor central de las relaciones estadounidenses con la región andina es la enorme asimetría, que se expresa no solamente en la priorización que tienen los temas de narcotráfico – y desde el año 2002 aquellos vinculados a la contrainsurgencia-por sobre todos los demás tópicos de la agenda, sino también en la capacidad que los Estados Unidos tienen de establecer las reglas del juego económico. No solamente que los Estados Unidos son el socio comercial más importante de cada uno de los países de la región por separado, sino que los regímenes comerciales se establecen de forma unilateral. Un ejemplo es el sistema de preferencias arancelarias andinas del cual ha sido separado Ecuador a finales del 2002 sin que haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado, a pesar de que Quito cumplió todos sus compromisos frente al narcotráfico sin recibir cuestionamientos. Año tras año el Ecuador ha sido certificado con creces.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Una revisión de la literatura sobre narcotráfico a lo largo de las dos últimas décadas permite extraer esa conclusión. Ver Bruce Bagley, 1997, *Drug Trafficking Research in the Americas: An annotated Bibliography*, Miami: North South Center.

<sup>2</sup> Ver Peter Smith, 2000, *Talons of the Eagle*, New York: Oxford University Press pp247 y ss. Ver Adrián Bonilla, 1998, *Estados Unidos y Ecuador* en Andrés Franco: Estados Unidos y los países Andinos. Bogotá

<sup>3</sup> Una novedad de las Cumbres mencionadas fue la inclusión del Ecuador en una estrategia que antes tomaba en cuenta únicamente a Bolivia, Colombia y Perú. Para el Ecuador ser parte de la estrategia antidrogas fue en esa ocasión una oportunidad para recibir recursos, pero sobre todo ser miembro del sistema de preferencias arancelarias andinas. En cierto sentido, fue un objetivo nacional de política exterior durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs", Doctoral Dissertation for the University of Miami, defended in October 1994.

<sup>4</sup> Ver Abraham Lowenthal, 2001 "Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre" *En: Diplomacia*, N° 89, octubre-diciembre, Santiago, pp. 73-76.

<sup>5</sup> Ver información de la prensa ecuatoriana durante los meses de septiembre y octubre 2002.

Probablemente uno de los efectos más importantes en la política exterior estadounidense del atentado del 11 de septiembre, fue la renovada búsqueda de acciones unitarias por parte del departamento de Estado. De alguna manera la burocracia estadounidense que maneja los asuntos de América Latina ni siquiera estuvo completa hasta el 2002. Luego de un año y medio de incertidumbre de la línea burocrática de mando en el departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense, los funcionarios no se renovaron y estas entidades estuvieron administradas por funcionarios provisionales prácticamente hasta la mitad del gobierno de Bush.<sup>6</sup>

La asimetría en la relación con los Estados Unidos se resuelve en términos de vulnerabilidad. Los temas de interdependencia entre la región andina y los Estados Unidos son todos conflictivos: Conflicto colombiano, narcotráfico y migración. Los intereses de las sociedades andinas y sus estados tienen muy poco impacto en las decisiones de Washington. A comienzos de siglo, la región andina tiene menos del 13% del producto interno bruto (PIB) latinoamericano mientras que su población es el 22%; recibe menos del 10% de las inversiones estadounidenses en la región y menos del 15% del intercambio comercial estadounidense al sur del río grande.<sup>7</sup>

En este sentido, la presencia estadounidense en la región puede caracterizarse, dada la preeminencia de los temas de seguridad y el énfasis en los mecanismos de control y coerción, como una conducta orientada por una presunción hegemónica, que supone la opción –incluso el derecho u obligación– de intervenir en los asuntos de un país atrasado.<sup>8</sup>

La política exterior de los países andinos, por su parte, ha sido reactiva<sup>9</sup>. La instancia de integración, que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN) si bien tiene una retórica común en política exterior, no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos frente a los Estados Unidos, tampoco ha desarrollado instrumentos institucionales que permitan la generación de un espacio de seguridad cooperativa. Las relaciones entre los países en materias de seguridad y defensa, han sido también bilaterales.

La naturaleza de las agendas y la diferencia de intereses de seguridad en la región obligan a relaciones bilaterales y a la construcción de un escenario realista convencional a los decisores, sobre todo en la implementación de políticas, pues la debilidad estructural de los Estados andinos impide que se formen instancias de vinculación de temas que permitan fortalecer su posición ante la agenda estadounidense o a la de sus aliados en temas específicos como es el caso del gobierno colombiano.

La hegemonía de los Estados Unidos no se explica únicamente por la asimetría de los recursos y las capacidades políticas, sino también por un entorno consensual generado en las propias sociedades andinas. Efectivamente a partir de la década de los 80 junto con la crisis económica que afectó a varios países, se levantó una ola de reformas liberales que fueron acompañadas por gobiernos ideológicamente afines a la idea de una relación armónica y complementaria con los Estados Unidos. En términos generales, con la excepción del gobierno de Chávez, los Estados Unidos han sido acompañados por la a veces obsecuente amistad de prácticamente todos los gobiernos de la región andina, para mencionar un hecho emblemático, desde la ascensión de Fujimori al poder en el Perú.

La idea de conflicto regional atraviesa la estrategia de seguridad nacional estadounidense para construir el caso de Colombia. Los problemas identificados son la violencia de los carteles de droga, el tráfico de narcóticos que sigue siendo visto no solo como un problema de salud sino de seguridad nacional, y el

---

<sup>6</sup> John Maistot se encarga es el consejero en NSC, y Otto Reich Sub-secretario de Estado para asuntos latinoamericanos.

<sup>7</sup> *Ibid.* Pág. 76

<sup>8</sup> Esta tesis es sustentada por Russel Crandall (2002), al hablar de la relación de los Estados Unidos con Colombia, pero puede generalizarse en temas de seguridad, especialmente narcotráfico. Ver: *Driven By Drugs, Lynne Rienner*

<sup>9</sup> Adrián Bonilla, 2000, “Multilateralismo en la Región Andina” en: Fco. Rojas Ed *Democracia de Cumbres*. FLACSO- Academia Diplomática Mexicana. Nueva Sociedad: Caracas.

vínculo que se establece entre los grupos extremistas y terroristas con las actividades del narcotráfico, y esta visión posterior al año 2001 marca la política contemporánea.<sup>10</sup>

Sin embargo de lo anterior, los objetivos de seguridad de los Estados Unidos enunciados en el año 2000<sup>11</sup> no se modifican substancialmente para el 2002. El cambio reside en el énfasis y en la prioridad que adquieren y en la posibilidad implícita de intervenir y usar mecanismos de coerción por parte de Washington. Hay varios temas que son especialmente sensibles para el Ecuador:

El control civil sobre las fuerzas de seguridad, y la idea de tamaño y estructura apropiada de las mismas es una meta no alcanzada por Washington. En todos los países andinos, con la excepción de Bolivia, las Fuerzas Armadas han tenido niveles altos de participación y autonomía en el escenario político doméstico. En Venezuela dieron un golpe (y contragolpe de Estado en el 2002); en Colombia las tensiones entre el Presidente Pastrana y las Fuerzas Armadas fueron muy graves a propósito de la zona de distensión concedida a las FARC<sup>12</sup>; en Ecuador las Fuerzas Armadas participaron en dos golpes de Estado en 1996 y 1999, en el Perú los militares fueron centrales en la constitución del régimen autoritario de Fujimori, su alto mando se perpetuó y cerca de treinta oficiales generales fueron encausados luego de la caída de la dictadura.

Otro objetivo de Washington fue el establecimiento de sistemas efectivos de confianza mutua. Sin duda ha habido avances en la formulación de medidas de cooperación militar entre Ecuador y Perú luego de la firma de los tratados de Paz, pero nuevamente, en términos de confianza mutua, las Fuerzas Armadas colombianas han sido protagonistas de varios incidentes graves en términos de inteligencia con sus contrapartes ecuatorianas, e incluso operaron creando un incidente armado en territorio del Ecuador en el 2002, cuando el ejército colombiano atacó por confusión un puesto militar ecuatoriano en la frontera entre el Departamento de Nariño (Colombia) y la provincia de Carchi (Ecuador) y provocó un enfrentamiento de 45 minutos entre tropas de ambas fuerzas armadas<sup>13</sup>. No es explícito, pero la manera en que los militares de los países vecinos han reaccionado ante el conflicto colombiano, revela una desconfianza manifiesta ante todos sus protagonistas armados, incluyendo a las fuerzas gubernamentales.

Con estos antecedentes, una de las metas finales de la estrategia estadounidense para las Américas, fue la necesidad de involucrar a las Fuerzas Armadas en regímenes internacionales de mantenimiento de la paz o de pacificación, es muy difícil de alcanzar. La idea de un régimen internacional cooperativo andino se enfrenta al hecho de que podría ser utilizado para intervenir en Colombia. Todos los países se han negado a esta posibilidad. El Ecuador, Brasil y Perú no consideraron siquiera la posibilidad, planteada por las autoridades colombianas de hacer ejercicios militares conjuntos. Su colaboración se mantiene en términos de intercambio de información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías de ambos países<sup>14</sup>.

Cuando la Ministra de Defensa de Colombia anunció en agosto, recién posesionada, unilateralmente la posibilidad de operaciones militares conjuntas<sup>15</sup>, la respuesta inmediata de todos los países vecinos fue una negativa rotunda. Todos los países vecinos reforzaron su presencia militar, siendo el incremento más importante el de Venezuela y Ecuador. Los niveles de cooperación militar entre los países andinos por el

---

<sup>10</sup> White House, 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, versión internet archivo PDF, pp. 10

<sup>11</sup> Department of Defense, 2002, *The United States Strategy for the Americas*

<sup>12</sup> Ver Edgar Téllez y Oscar Montes 2002, *Diario Íntimo de un Fracaso*, Planeta, Bogotá

<sup>13</sup> Un individuo llamado Diego Serna, que fue detenido más tarde como guerrillero de las FARC habría sido parte del equipo de seguridad del presidente Hugo Chávez durante su visita a Colombia el 4 de mayo del 2001. Ver Edgar Téllez y Oscar Montes 2002, pp. 314-315. El incidente se produjo el 27 de junio en territorio ecuatoriano en la frontera entre Tulcán e Ipiales, lejos de la Amazonía. Ver *BBC Mundo.com* del 28 de junio o *El Comercio*, Quito, 28 de junio, primera página.

<sup>14</sup> Ver acuerdos firmados en septiembre 2002 entre los ministros de relaciones exteriores de Ecuador y Colombia.

<sup>15</sup> “Colombia anuncia operaciones militares conjuntas con países vecinos”, *El Tiempo*, Bogotá, 20 de agosto, 2002, Primera Página.

momento llegan solo hasta el intercambio de inteligencia. Los ecuatorianos fueron explícitos en las negociaciones luego de la posesión de Uribe en negarse a esta posibilidad y de hecho su compromiso con operaciones de paz llega hasta el mantenimiento, no la pacificación en misiones fuera de Sudamérica<sup>16</sup>.

Los compromisos andinos hacia Colombia se enmarcan oficialmente en los términos establecidos por la Cumbre de presidentes sudamericanos realizada en Guayaquil. Esto supone básicamente el establecimiento de instancias multilaterales para el procesamiento de cualquier tema relacionado con los grupos armados colombianos, tratando de evitar de esta manera la posibilidad de acuerdos bilaterales en temas de terrorismo vinculantes bien sea con Colombia o con los Estados Unidos, e insinuando la oposición sudamericana a la adopción de políticas unilaterales de este último país. Tres son los artículos pertinentes:

*2. e) Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación. En este sentido, destacaron los esfuerzos que varios países despliegan en materia de prevención del consumo, lavado de activos, protección del medio ambiente y desarrollo alternativo, para cuya sostenibilidad se hace necesaria una mayor apertura de los mercados para los productos de sustitución.*

*4. Los Mandatarios reiteraron de la manera más enérgica su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como a la vida y dignidad humanas, y a la convivencia pacífica y civilizada, que pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico de las naciones. Reafirmaron la necesidad de que los países luchen coordinadamente para eliminarlo dentro del estricto respeto a los derechos humanos y en observancia de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional en general. Asimismo, recordaron su profunda condena a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; su inmediata recurrencia al Sistema Interamericano de Seguridad, particularmente al TIAR, y su plena disposición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Igualmente destacaron la adopción, durante la XXXII Asamblea General de la OEA, de la Convención Interamericana para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo y las tareas ejecutadas por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).*

*32. Los Mandatarios expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno de Colombia en la defensa de la democracia, la cual se ha visto fortalecida con el exitoso proceso electoral que acaba de culminar. Rechazaron las acciones terroristas y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos al margen de la ley<sup>17</sup>.*

Las declaraciones de la Cumbre de Guayaquil, consensuadas por los presidentes Sudamericanos, parten de la iniciativa brasileña, cuya visión sobre el conflicto colombiano se fundamenta en una estrategia de aislamiento. La responsabilidad de procesar multilateralmente los temas de seguridad sudamericanos fue transferida en esa Cumbre a la OEA. La medida tiene varias implicaciones:

En primer lugar, como ya se insinuó en este documento, la idea de que cualquier intervención internacional en Colombia supone un mecanismo multilateral con lo que se intenta prevenir la posibilidad de políticas bilaterales o unilaterales, que pudiesen implicar, por ejemplo una decisión de Washington por su propia cuenta o con algún país limítrofe con un gobierno vulnerable a las presiones.

En segundo lugar, la Cumbre evita identificar a los actores armados colombianos como “terroristas”, los llama grupos al margen de la Ley. De alguna manera intenta prevenir también la posibilidad de que la

---

<sup>16</sup> Memorias de debates del Libro Blanco Ecuador

<sup>17</sup> “Consenso de guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo”  
[http://www.cumbresur.com/novedades/\(10-octubre-2002\)](http://www.cumbresur.com/novedades/(10-octubre-2002))

lucha antiterrorista global obligue a los países de la región a sumar esfuerzos para participar directamente en el conflicto.

Finalmente disocia el fenómeno del narcotráfico del terrorismo y vinculan los temas económicos a esa agenda, intentando rebajar el énfasis en seguridad. La política de la Cumbre Sudamericana definitivamente no es la de Washington, pero no hay elementos confrontacionales en ella.

La visión estadounidense hacia Colombia que fue diseñada en el gobierno de Clinton y que se incrementó presupuestariamente en el gobierno de Bush, regionaliza tanto el conflicto colombiano, tanto como el problema del narcotráfico. Al apoyo de las actividades militares del Plan Colombia se suman una serie de recursos como parte de la iniciativa regional andina que se distribuye entre todos los países. Esta iniciativa refuerza de hecho la preeminencia de la visión militar en el Plan Colombia y construye una estrategia regional, de esta manera el conflicto colombiano se regionaliza como consecuencia de la visión estadounidense que no puede ser evadida por ninguno de los países de la región andina.

La estrategia de seguridad del año 2002 plantea la idea de estados fracasados como una potencial amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Justamente la noción de insuficiencia del Estado es la que se encuentra en juego en la región andina. La percepción de la amenaza que representa Colombia no viene de una sociedad con pretensiones sub-hegemónicas, sino de la fragmentación de la misma y de la incapacidad de su Estado de controlar el espacio y el territorio.<sup>18</sup> Colombia es un país sin imperio de la ley en donde la sociedad está fragmentada y el Estado ha tendido a colapsar. Se trata de un caso de globalización “defectiva”<sup>19</sup>. La percepción de los estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Se trataría, más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del departamento de estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos particularmente no tienen.

Los cambios sucedidos en el año 2002 en la agenda global de seguridad y particularmente de la de Estados Unidos son extraordinariamente pertinentes al escenario andino. La seguridad se ha convertido nuevamente en un tema universal, con la misma o mayor intensidad que tenía antes de la finalización de la Guerra Fría, y la solución o percepción que existe sobre los conflictos regionales alrededor del mundo, no puede escapar a la estrategia antiterrorista. La desactivación del conflicto colombiano, que aparece como un objetivo explícito de la nueva estrategia, se enmarca dentro de una visión universal que supone la posibilidad de nuevas formas de construcción del poder internacional en donde se advierten pasos hacia la construcción de relaciones hegemónicas más allá del hemisferio occidental.

A lo que se asiste, por otra parte, en términos de reflexión teórica, es a una refuncionalización del realismo más convencional y rudimentario en su forma de analizar al mundo, que se expresa en una doctrina que intenta construir un sistema de balance de poder pro estadounidense alrededor de una visión que supone presión política incluso sobre los potenciales aliados, antes que la idea de vinculación de temas y agendas múltiples. La composición orgánica de los decisores en seguridad nacional se estructuraría alrededor de estas imágenes<sup>20</sup>. Este realismo sin embargo en la región andina ya es de larga data<sup>21</sup>.

El impacto inmediato en el conflicto ha sido el fortalecimiento de la opción militar al interior de Colombia, pero por otra parte también la militarización, como veremos más adelante, de los vecinos de este país. No

---

<sup>18</sup> Ver por ejemplo Daniel Pécault, 2001 *Guerra contra la sociedad*, Planeta, Bogotá Capítulos 5-8.

Francisco Leal Buitrago, 2002 *La seguridad nacional a la deriva*, Alfaomega, Bogotá, Cap. 5

<sup>19</sup> La idea es de Juan Gabriel Tokatlian, 2000, *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá: editorial NORMA. Cap. I

<sup>20</sup> Donald Rumsfeld: realista ofensivo; Collin Powell: realista defensivo; Paul Wolfowitz: imperialista democrático, Condeleezza Rice: clásica de la realpolitik. Las imágenes son británicas. Ver *The Economist*, 2002, “Unprecedented Power, colliding ambitions”, *The Economist*, sep 26.

<sup>21</sup> Ver los trabajos de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian a lo largo de los años noventa.

solamente los Estados Unidos terminan jugando al realismo en el procesamiento de este fenómeno, sino también los Estados vecinos de Colombia, de manera que las estrategias y opciones alternativas de solución o negociación se reducen, sin que esto quiera decir que las actualmente existentes sean efectivas.

Es en este contexto global, en que el Presidente Uribe gana las elecciones en primera vuelta, precisamente porque a lo largo de la campaña se distanció del proceso de negociación con las FARC. En el marco de su primera visita a Washington, se reitera la estrategia estadounidense hacia la región. Colombia es un problema hemisférico, el conflicto afecta la estabilidad de toda la región, lo que allí ocurra incidirá en la política hemisférica en los próximos diez años<sup>22</sup>. Los temas estadounidenses evolucionan en la región andina hacia el objetivo central combatir al terrorismo, que aparece ahora como la causa eficiente del narcotráfico y el motivo para defender la democracia y los derechos humanos.

## **2. Integración, seguridad e Interdependencia en los Andes.**

La región andina aparece como un mapa en donde se expresan diferentes escenarios políticos débilmente integrados y con relaciones de interdependencia aún en construcción. Este hecho marca la vigencia prioritaria todavía de las relaciones bilaterales entre vecinos. Las relaciones especiales, antes que la agrupación bajo regímenes comunes, definen las agendas de los Estados Nacionales, que siguen siendo los actores políticos preeminentes en agendas todavía jerarquizadas, subordinadas a temas específicos como la seguridad, por ejemplo.

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>23</sup>.

Aunque los efectos recíprocos de situaciones producidas a lo largo de los estados nacionales de los países andinos, son crecientes, la interconexión entre las sociedades tiene todavía limitados puntos de contacto. El Comercio exterior es probablemente el tópico más importante de la agenda andina, pero ilustra sus dimensiones actuales el hecho de que ninguno de los países de la región tiene como su principal socio comercial a otro país andino.

Existe una sensibilidad común en el tema del comercio exterior. Todos los países son vulnerables a la política exterior de los Estados Unidos. Hay sensibilidades en temas relacionados con la gestión de la democracia en el escenario doméstico, los sistemas financieros andinos son igualmente vulnerables a los mercados internacionales, pero aún en este último caso, el patrón de inversiones no llega a ser tan importante como para que el colapso de un vecino produzca efectos inmediatos en la economía de los otros países de la región<sup>24</sup>.

Una de las explicaciones de este hecho tendría que ver con la elevada diferenciación de las sociedades nacionales y de sus economías. Mientras en Colombia y Venezuela, por ejemplo, los volúmenes de

---

<sup>22</sup> Marc Grossman, 2002, "Joining Efforts for Colombia", Declaraciones del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado en Georgetown University (junio, 24-02).

<sup>23</sup> Ver los criterios de la matriz de Bela Balassa a propósito de las categorías de integración económica. En Keohane y Nye, 1975 "International Interdependence and Integration". F. Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*. Addison: Massachusetts.

<sup>24</sup> El desempeño de la economía ecuatoriana en 1998 y 1999 por ejemplo, afectó menos al conjunto de la región y a sus países vecinos que la crisis asiática o la caída de la Bolsa Brasileña. Ver Alberto Acosta, 1998, "Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora" en: J.M. Tortosa et.al. Estado y globalización, Quito: ILDIS.

intercambio comercial han sido siempre muy intensos, en el caso de Ecuador y Perú, probablemente por el conflicto que perduró hasta 1998, tienen porcentajes mínimos. Menos del tres por ciento de las exportaciones peruanas van al Ecuador, y menos del cinco por ciento de las ecuatorianas tienen como destino Perú<sup>25</sup>.

El intercambio entre Colombia y Perú es muy limitado para las potencialidades de sus economías, al igual que el caso de Perú y Bolivia. Pero Colombia y Venezuela, que es el caso más exitoso en términos comerciales, puede ser visto a la luz de su fragilidad ante las presiones de la política doméstica, por una parte, y por otra del desempeño económico en el escenario doméstico. A lo largo de 1999 las diferencias entre el gobierno venezolano frente al procesamiento comercial con Colombia, así como la recesión en ambos países, bajó dramáticamente el comercio exterior<sup>26</sup>. Los niveles de integración disminuyeron entre los dos países y la interdependencia cobró un signo competitivo antes que cooperativo.

Las evidencias parecerían apuntar al hecho de que en algunos temas existen grados mayores de interdependencia entre países de la región andina pero la forma en la que ésta se expresa es bilateral. Se trata de temas como seguridad entre Ecuador y Perú, en los que ambos estados han tomado decisiones en respuesta a lo que acontece en la otra parte, comercio exterior en el caso Colombo-Venezolano, pero es difícil sustentar que aquello que se procesa comunitariamente sea el resultado de eventos producidos en algún lugar de la comunidad o que esta condición de relacionamiento internacional -la interdependencia- describa patrones de conducta multilateral en la región.

Las interacciones entre estados nacionales andinos eventualmente producen efectos en las sociedades de otros países, el costo positivo o negativo de esos efectos rara vez es significativo. Hay una excepción en el proceso político entre Colombia y Venezuela. Las contradicciones comerciales, por ejemplo, son de aquellos tópicos que implican efectos con algún costo (o beneficio) en las relaciones entre los países andinos, pero buena parte de ellos son impuestos intencionalmente por actores con algún grado de disenso o conflicto de intereses. Las sociedades nacionales andinas se encuentran efectivamente interconectadas pero su nivel de interdependencia es bajo<sup>27</sup>.

Los temas de la agenda en la política exterior de los países andinos estuvieron jerarquizados generalmente alrededor de la prioridad del comercio exterior, pero a partir de la implementación del Plan Colombia, la seguridad ha empezado a dominar la agenda. Si bien hay una gran permeabilidad de la política doméstica en las decisiones internacionales, ella puede atribuirse más que a la creciente interdependencia a la débil institucionalidad en la formulación de políticas exteriores. Son las características de los Estados en sus conflictivas relaciones con sus respectivas sociedades nacionales las que perfilan la forma que la interconexión adquiere.

Los conflictos comerciales entre Colombia y Venezuela durante 1999 se detonan como resultado del proceso político doméstico venezolano y de las transformaciones gubernamentales. La interdependencia entre los dos estados, que describe una forma de relación antes que una condición estructural, se lesiona en razón de los procesos domésticos.

El espacio andino en lo político, por otra parte relaciona en forma más intensa los países vecinos. No hay por ejemplo una gran comunicación entre Bolivia y Ecuador, así como entre Venezuela o Perú. La frecuencia en las relaciones de vulnerabilidad o sensibilidad de los distintos países, se establece entre colindantes. Entre Colombia y el Ecuador la relación se plantea alrededor de dos temas fundamentales: comercio exterior y seguridad.

---

<sup>25</sup> Ver Banco Central del Ecuador, *Memoria 1998*, Quito: BCE.

<sup>26</sup> Ver la información sobre intercambio colombo-venezolano a lo largo de los primeros nueve meses de 1999 en *Portafolio, diario de negocios*. Bogotá.

<sup>27</sup> La interconexión no implica interdependencia. Los efectos recíprocos deben suponer un costo y éste no tiene que ser necesariamente una política deliberada, como en el caso de los dilemas de seguridad. Ver R. Keohane y J. Nye, *Power and Interdependence*, New York: Little Brown.

En términos de seguridad, el conflicto colombiano ha sido percibido como una amenaza para todos los países vecinos. Colombia y Perú comparten en su relación una preocupación común por la seguridad. Han tenido similares presiones de la política exterior estadounidense sobre todo en relación a su conducción de la guerra contra las drogas, pero no hay en la relación bilateral patrones de interdependencia<sup>28</sup>. El caso boliviano es algo distinto. Perú es su tercer socio comercial luego de Chile y los Estados Unidos y varios de los temas centrales en la constitución del espacio nacional, el acceso al mar, por ejemplo han tenido como interlocutor principal al Perú. De todas maneras la capacidad de influencia de una sociedad en otra, o de las decisiones domésticas de un país en el otro es limitada.

### 3. Visiones nacionales

#### Perú

El caso peruano es probablemente el más gráfico de la forma en que la crisis colombiana ha sido usada para catalizar procesos políticos domésticos. Efectivamente, la forma como el régimen de Fujimori procesa abierta y clandestinamente el conflicto es central para comprender la naturaleza de su régimen, pero también para explicar las causas de la transición actual.

En un primer momento, luego de que el Presidente Pastrana inicia el diálogo con la guerrilla, la posición del gobierno peruano fue de cautela y de alejamiento explícito de las políticas colombianas. Para Fujimori el diálogo con las FARC era imposible dado el carácter delincencial que atribuía a esta organización<sup>29</sup>. La posición peruana se complementa con la militarización de la frontera, a la que se envían dos mil hombres extras y en donde se duplican los puestos de vigilancia.

El fortalecimiento de la frontera en términos militares puede ser interpretado también como una respuesta tanto a Colombia cuanto a Washington, que evidenciaba la autosuficiencia peruana para procesar los posibles impactos de la ejecución del Plan Colombia y sostener una visión que lo alejaba de una posible presión para internacionalizar la política hacia el conflicto propugnada por Washington con la aquiescencia de Bogotá.<sup>30</sup>

Pero por otra parte la guerra en Colombia implicaba una oportunidad para el régimen: legitimar la fortaleza e influencia tanto de las Fuerzas Armadas, cuanto de la Inteligencia controlada por Montesinos. Ante la paz con Ecuador, la derrota estratégica de las guerrillas peruanas, una amenaza a la seguridad de las dimensiones internacionales que significaba el conflicto colombiano, habría sido un pretexto para continuar con la política de presencia militar en todos los ámbitos de la sociedad peruana<sup>31</sup>.

La estabilidad del régimen de Fujimori llega a su fin, precisamente como consecuencia de la forma en que lleva sus relaciones con distintos actores del conflicto colombiano. En este caso, una filtración de la propia inteligencia peruana deslegitima y erosiona la fortaleza del régimen rápidamente luego de que saltan varios escándalos, entre ellos la compra de 50,000 fusiles a través de Jordania que tenían como destino las FARC en las cuales intermediaba por una comisión económica la inteligencia peruana, operación que fue delatada por ella misma para encubrir el compromiso de los más altos dirigentes peruanos. De ahí para adelante la lluvia de denuncias de tratos ilícitos con narcotraficantes y todo tipo de delincuentes acabó por desatar una crisis política primero en los organismos de seguridad peruanos, y luego, en forma simultánea en la capacidad gubernamental del régimen que terminó por caer.

La política peruana hacia Colombia cambia en forma dramática cuando asciende al poder Paniagua y se consolida institucionalmente durante el gobierno de Toledo, pero este cambio no puede explicarse sin que

---

<sup>28</sup> El texto más completo sobre las relaciones entre Perú y Colombia sea probablemente el de Juan Miguel Bákula, 1988 *La Política Internacional entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis.. Básicamente se hace una descripción de los tratados fronterizos y de las argumentaciones jurídicas que rodearon su negociación.

<sup>29</sup> Discurso en el Colegio Interamericano de defensa, 4 de febrero de 1999.

<sup>30</sup> Ver Enrique Obando, 2001, "Drogas: Una Guerra que no se puede ganar", en: *Debate Agrario*, No. 32, Lima

<sup>31</sup> Carlos Basombrio, 2001, "El Plan Colombia y el Perú", ponencia presentada al Congreso de lasa,, Washington DC.

a su vez no se entienda que también cambió la posición de los Estados Unidos hacia el Perú. Washington respaldó al régimen de Fujimori por más de ocho años pero la tercera reelección del Presidente fue inaceptable. Las razones de los Estados Unidos en este respaldo fue la eficacia del régimen en la resolución de dos temas centrales en la visión de seguridad nacional de Washington: el combate al narcotráfico en donde el Perú de Fujimori alcanzó resultados espectaculares<sup>32</sup>, y la victoria sobre la amenaza guerrillera de Sendero Luminoso y del MRTA.

La política de Toledo, cuya participación política frente a Fujimori, está conectada a la nueva visión que Washington tuvo del Perú, es muchísimo más cercana de Bogotá. El Perú, junto al Ecuador, son países vulnerables a la influencia de los Estados Unidos y en ese sentido el frente externo de Pastrana se alivia notablemente después de la ascensión de Fujimori. Parte de esta nueva posición se expresa en el soporte brindado al presidente colombiano y en la iniciativa de una Conferencia para tratar precisamente las dimensiones internacionales del conflicto, que por iniciativa peruana incluirá al presidente de los Estados Unidos.

Sin embargo de esto, 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, pues durante el año 2001 el Perú no pudo reducir las hectáreas ilegales, y los precios de la hoja de Coca enfrentan un nuevo “boom”, que se atribuye a las campañas de erradicación en Colombia<sup>33</sup>.

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.

## **Brasil**

La posición de Brasil frente al conflicto colombiano ha sido de cautela y alejamiento. Esto es importante de plantear porque se produce una tímida reacción frente al tema en momentos que el conjunto de la política exterior brasileña se concentra en los últimos años, para reconstruir una posición de liderazgo sudamericano, que se expresa en sus renovados esfuerzos por convertirse en miembro del Consejo de Seguridad, así como en el propósito de ser el eje de una zona de seguridad sudamericana.

La actitud brasileña se explica por el cejo de que el conflicto ha sido percibido precisamente como una amenaza a la seguridad territorial, y en ese sentido, dado el alto grado de involucramiento de Washington en el tema, antes que adoptar algún tipo de protagonismo, ha preferido asegurar la frontera y evadir su tratamiento.<sup>34</sup>

La política brasileña se organiza alrededor de tres elementos: el apoyo retórico al proceso de paz, la preocupación por la intervención estadounidense en Sudamérica y la seguridad amazónica de su territorio<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Mientras en 1990 habrían existido 121,300 hectáreas cultivadas de coca, en el año 2000 solo quedaban 34,000 (DINADRO y departamento de Estado, 2001).

<sup>33</sup> Ver: “Spectres in the Andes”, *The economist*, Feb 14 2002, en donde se calculan entre 34 y 50,000 hectáreas de cultivos ilegales. Ver también AP, “US: Tripling Aid to Peru”, *New York Times*, 12 febrero 2002

<sup>34</sup> Ver Marco Cepik, 2001, Brasil y el Plan Colombia, notas sobre ajenamiento y Diplomacia Presidencial,” Presentación en el Seminario “America Latina y el Plan Colombia, estabilidad o crisis”, Universidad Central., Caracas, Mayo.

<sup>35</sup> Ibid.

El apoyo al proceso de paz vino dado por la participación brasileña en el grupo de 15 países que seguían el proceso de negociaciones y que eventualmente intermediaron en él, aunque el gobierno brasileño siempre dejó en claro que su participación no implicaba un reconocimiento como fuerza beligerante a las FARC, posición a la que siempre se ha opuesto.

En términos de seguridad territorial el Brasil tiene tres preocupaciones centrales: Que los actores armados colombianos puedan operar en su territorio, que los cultivos ilegales erradicados en Colombia se desplacen hacia el sur oriente y que los efectos ambientales del conflicto y de la erradicación puedan contaminar ríos y selva.

Estas preocupaciones tienen un paraguas estratégico que es el objetivo nacional, reafirmado con fuerza en los dos últimos años de Cardoso, de sostener el control estatal sobre la Cuenca Amazónica. En términos militares concretos esto ha significado la implementación de un sistema de vigilancia amazónica que se sostiene en nueva tecnología satelital y en la expansión del poder aéreo brasileño en sus límites con Colombia y los países andinos.

Brasil ha construido además sistemas de intercambio de información con los militares de todos los países limítrofes de Colombia y con las propias fuerzas armadas de este país. Si bien la frontera normazónica brasileña es inmensa, también es cierto que se han duplicado las fuerzas de 6 a 12,000 combatientes con el objeto de controlar el tráfico de drogas y tomar precauciones frente a Colombia.

En resumen las percepciones de amenaza percibidas por Brasil coinciden con las de Perú, aunque el tema ambiental es explícito en la agenda de este último país: Control territorial frente a actores armados y preocupación por la expansión de la frontera agrícola ilegal.

En la crisis desatada por la ruptura de las negociaciones, Brasil demostró tener listas respuestas tanto militares como diplomáticas. En el primer caso puso en marcha la operación abrazo, que consistió en articular en forma inmediata a los pelotones de frontera, mientras en el ámbito diplomático construyó un frente sudamericano con los países de MERCOSUR más Bolivia para hacer seguimiento del conflicto. La posición brasileña en este último sentido busca una identidad que lo separa del conflicto proyectándose más bien hacia el sur y desligándose del resto de países fronterizos de Colombia.

## **VENEZUELA**

El país limítrofe de Colombia con más contacto con zonas de conflicto es Venezuela. Las operaciones armadas de los actores violentos colombianos en territorio venezolano pueden rastrearse desde hace décadas, sin embargo, desde el ascenso del Presidente Chávez y de la ejecución del Plan Colombia, las circunstancias tienen una calidad distinta, por la intensificación de las mutuas dependencias políticas y porque ambos gobiernos no han coincidido en su visión del conflicto.

El gobierno venezolano, al igual que el de Fujimori, ha actuado unilateralmente a lo largo de los últimos años de la crisis colombiana. Sus iniciativas han incluido conversaciones con los alzados en armas y una posición de reconocimiento no oficial, de su calidad de fuerza beligerante. El gobierno de Venezuela ha sido el menos cercano de su contraparte colombiana de todos sus vecinos.

La reluctancia venezolana se explica por el carácter de su gobierno actual, cuya retórica antioligárquica, se inscribe en un proyecto propio de límites domésticos de consolidación del poder gubernamental. Esa retórica no convencional, que se percibe a sí misma como revolucionaria necesita sustentarse en la ruptura de las tradiciones, entre ellas la de que los temas de comercio eran más importantes que los de seguridad.

A lo largo de los últimos diez años la agenda colombo venezolana estuvo marcada por la idea de integración y defensa de la democracia, lo cual impregnaba también los temas de seguridad<sup>36</sup>. A partir de la aplicación del Plan Colombia y de la ascensión del presidente Chávez al poder, estos temas se ven desplazados por aquellos relacionados con el conflicto.

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<sup>37</sup>. Venezuela ha sufrido algunos costos: se ha visto obligada a recibir cerca de 5 millones de inmigrantes colombianos y a combatir narcotráfico, delincuencia, soborno, extorsión, robo de vehículos, hostigamiento a sus unidades militares e 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>38</sup>. El distanciamiento venezolano no ha puesto en riesgo, sin embargo los mecanismos de integración más importantes, tanto el Grupo de los Tres, que ambos países comparten con México, cuanto la reactivación de la CAN.

Las percepciones de amenaza que se pueden construir desde Venezuela son:

Operaciones ilegales en la frontera: secuestros, extorsión, ilegalidad violenta .

Presencia de actores armados

Expansión de los cultivos y lavado de dinero

Tráfico de armas

Incremento del flujo de migrantes ilegales

Tensiones debido al problema territorial

La frontera colombo venezolana fue militarizada también y se incrementaron las operaciones del ejército venezolano.<sup>39</sup>

## **Ecuador**

El Ecuador enfrentará un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales en su territorio. Sin embargo la capacidad de manejo potencial de su gobierno es limitada, no sólo por la debilidad del Estado, sino porque un escenario aún peor siempre puede ser la hostilidad de los Estados Unidos, de manera que las decisiones son contingentes a la necesidad de mantener relaciones armónicas con ese país.

La amenaza a la seguridad nacional, entendida ésta en términos convencionales como amenaza al Estado sus instituciones, es clara e inminente, no se trata de un peligro a largo plazo, es la consecuencia del despliegue de cinco mil hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en la frontera inmediata con el Ecuador para erradicar alrededor de 120.000 hectáreas de cultivos ilegales. Enfrentarán a siete mil combatientes de las FARC. Hay en la región varios batallones de fuerzas paramilitares y un número indeterminado de bandas armadas que ocasionalmente comenten delitos.

---

Marco Cepik, 2001, Brasil y el Plan Colombia, notas sobre ajenamiento y Diplomacia Presidencial,” Presentación en el Seminario “America Latina y el Plan Colombia, estabilidad o crisis”, Universidad Central., Caracas, Mayo.p. 207

<sup>37</sup> Grupo académico colombo venezolano, 1999, “Colombia Venezuela Análisis de la agenda del siglo Xxi”, en *Análisis Político- Politeia*, edición especial. Bogotá Caracas. P.57

<sup>38</sup> Richard Downes, 1999, “El reto de Colombia en el siglo XXI”, en *Análisis político*, No. 36, Bogotá IEPRI

<sup>39</sup> Ver Javier Torres, 1999, “Venezuela y Colombia. Seguridad nacional y ciudadana?”. En: Socorro Ramírez et. Al *Colombia- Venezuela. Agenda Común para el Siglo XXI*, IEPRI: Bogotá y Francisco Loria, “Problemática Fronteriza con Colombia”, citado por Vilma Petrash en ponencia presentada al congreso de REDES 2001.

Puesto que el Ecuador ha tenido una conducta reactiva frente a las propuestas de política anti narcóticos planteada por los Estados Unidos desde fines de los años ochenta<sup>40</sup>, la política ecuatoriana ha aceptado, ha admitido sin mayores dificultades su inclusión dentro de los acuerdos internacionales contra el tráfico, y el Ecuador ha sido un socio leal de los mismos. Por ello, la política anti narcóticos de los Estados Unidos no ha sido percibida como especialmente problemática para el país<sup>41</sup>, salvo desde la implementación del Plan Colombia y la presencia de la FOL en la Base de Manta.

Desde fines de la década pasada, y más aún desde los atentados terroristas del 11 de septiembre, con el cambio que imprimen a la política norteamericana, la sensación de alarma por presuntos problemas de seguridad y el posible “derrame” del conflicto colombiano a nivel regional impactan sobre la visión que los medios de opinión y las élites políticas, los grupos de la sociedad civil y académicos tienen de la situación, que es crecientemente observada como muy problemática y amenazante.

Un muy reciente informe proveniente de una misión de verificación conformada por diversas organizaciones sociales, presentado en octubre de 2002<sup>42</sup> determinó que se ha fumigado del lado ecuatoriano, con el uso de glifosato e incluso se ha detectado la presencia del hongo *fusarium*. Se ha hallado problemas cromosómicos en las poblaciones de la región, así como graves daños a la población animal y cultivos en la franja fronteriza del lado ecuatoriano<sup>43</sup>. Estas informaciones alarman grandemente a crecientes sectores de la sociedad nacional, más aún cuando la zona de Sucumbíos, limítrofe con el Putumayo es una de las de más bajo desarrollo del país, con una población históricamente vinculada al lado colombiano, y con una frontera enormemente permeable.

De la misma manera que el gobierno Colombiano, insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, la seguridad del Ecuador aunque insista en la retórica antidrogas, debe discriminar entre los distintos actores que operan en la Violencia colombiana, para establecer las amenazas sobre el Ecuador.

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*. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia.

<b>Amenazas<sup>44</sup></b>	<b>Intereses</b>	<b>Objetivos</b>
Operaciones armadas de cualquier origen	Evitar, neutralizar	Sostener soberanía
Desastres humanitarios	Obtención de recursos e infraestructura	Acoger

<sup>40</sup> El Ecuador no se ha caracterizado por ser productor, sino esencialmente un país de tránsito de precursores químicos, sustancias y estación de lavado de dinero.

<sup>41</sup> Bonilla, 1998, Op.Cit.

<sup>42</sup> Informe Misión de Verificación, “Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia”, Acción Ecológica, ALDHU, Asociación Americana de Juristas, CEDHU, Ecociencia, INREDH, Laboratorio de Suelos LABSU, RAPAL, SERPAJ, Acción Creativa, Comité Andino de Servicios, Quito, Octubre de 2002.

<sup>43</sup> Se habla de 2.560 hectáreas de diversos cultivos afectadas por la fumigación, y alrededor de 11.828 animales muertos en la zona, atribuibles a la fumigación. Informe Misión de Verificación, “Impactos...”, p.4, cuadro 1c.

<sup>44</sup> Esta matriz fue discutida en junio del 2001 por un taller compuesto por políticos, empresarios, diplomáticos, militares y académicos.

	apropiada para el caso	
Sociologización a la "colombiana"	Sostener una estructura social estable	Mantener orden y propiedad, y una cultura de paz.
Catástrofe ambiental	Evitar	Preservar
Dispersión de cultivos	Prevenir, erradicar	Mantener al Ecuador como país no productor

La carencia de equipos, capacidad logística y operativa por parte de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas en la zona de frontera no ha sido objeto de una cooperación especial internacional. Aunque en agosto se informó que el pie de fuerza ecuatoriano en Sucumbios asciende a doce mil hombres, es muy difícil controlar la extensa zona (620 kilómetros). Estimaciones actuales dan la cifra de 82 millones de dólares como el mínimo necesario para poder establecer un control más eficiente en la zona fronteriza de Ecuador, control que para la mayoría de analistas del tema pasa también por cimentar acciones de desarrollo. Sin embargo, los Estados Unidos han entregado 8 millones para desarrollo el 2001; 10 millones para el 2002 y propone 16 millones para el 2003. En lo que tiene que ver con recursos destinados a Seguridad, el 2001 fueron entregados apenas 1.65 millones; el 2002 14.3 millones (un incremento importante), de los cuales 5.8 millones estaban destinados a el programa de seguridad de la frontera norte. Para el 2003 se propone localizar 20.25 millones de dólares, de los cuales 15.2 millones se destinan a la seguridad en la frontera norte<sup>45</sup>. Recursos aparentemente insuficientes para las demandas existentes.

## CONCLUSIONES

La posición de los países andinos en el escenario internacional en materias de seguridad y defensa es vulnerable. La turbulencia política de la región y la debilidad económica, sumada a la complejidad de los temas conflictivos vuelven difícil la emisión de políticas autónomas. Todos los conflictos centrales de la región andina son de carácter transnacional, y no existen regímenes que puedan procesarlos más allá de aquellos que Washington ha establecido. El resultado de esta situación es la ausencia de iniciativa en la región y la subordinación a los instrumentos, la visión y la estrategia de los Estados Unidos.

Los problemas de seguridad y defensa más importantes del mundo andino son el conflicto colombiano, que representa una amenaza como consecuencia de la globalización defectiva de ese país y del resto de la región, que se expresa en la incapacidad de su estado de controlar el territorio y los fenómenos políticos y violentos que se producen en él. Una amenaza adicional es la posibilidad de involucrarse en ese conflicto como consecuencia de su regionalización "social" y de la política estadounidense que busca sumar acciones colectivas para respaldar una estrategia que prioriza el plano militar. Un tema adicional es la continuidad y radicalización de la estrategia antidrogas que se sustenta en el control, la interdicción y la represión a las actividades vinculadas a la producción de psicotrópicos ilegales en los países fuente, y que a pesar de no ser efectiva, ha generado una serie de conflictos sociales en la subregión.

Conflictos adicionales de seguridad surgen de la turbulencia societal, la precariedad de las instituciones democráticas y la tensión que ha caracterizado las relaciones civil militares en los países de la región.

Las políticas de seguridad de los estados andinos han sido reactivas, pero han tenido un telón de fondo común que puede ofrecer alternativas al procesamiento del conflicto y es la búsqueda de espacios multilaterales que puedan sumir algunos de estos temas. Uno de ellos es la instancia sudamericana construida luego de dos cumbres presidenciales, sin descartar los escenarios tradicionales: OEA y ONU.

<sup>45</sup> Edwards, Sandra, "Colombian Conflict Impacts...", p.3

El impacto del once de septiembre en la región ha sido el de visibilizar la posibilidad de incluir a los conflictos regionales, particularmente el colombiano, en una estrategia global de seguridad que contempla el uso de instrumentos militares. El clima político en Colombia se ha transformado y las opciones negociadas o las visiones “sociales” del conflicto han dejado paso a perspectivas convencionales, realistas de seguridad.

El sistema de integración andino no aparece por el momento como un instrumento viable y con posibilidades de procesar los conflictos transnacionales de la región. No sólo que los niveles de interdependencia económica se han deteriorado en los últimos años, y que como antecedente exista el hecho de que no se hayan podido solventar los problemas arancelarios más simples de cualquier sistema de integración, sino que políticamente la diversidad de problemas, la falta de recursos, y la diferenciación entre los intereses nacionales de seguridad de esos países, han vuelto imposible, más allá de la retórica que la CAN desarrolle instrumentos punitivos o sistemas de obligaciones controladas que permitan conductas comunes.

Los regímenes democráticos en la región se han visto asediados por problemas continuos que revelan un alto grado de participación militar, muchas veces como consecuencia de la debilidad de la institucionalidad civil, pero más allá de eso carecen de una legitimidad básica que se exprese en sistema de representación y participación mínimas, y en instancias de rendición de cuentas. La exclusión, el racismo y la concentración de recursos siguen caracterizando a todas las sociedades andinas.

El conflicto colombiano no ha ayudado a promover sistemas creíbles de rendición de cuentas. Una aproximación más bien hobbesiana informa las políticas de seguridad y el relacionamiento entre los gobiernos. Pese a ello han existido avances importantes en relaciones bilaterales, la más emblemática de ellas, es la de Ecuador con Perú.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberto Acosta, 1998, "Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora" en: J.M. Tortosa et.al. Estado y globalización, Quito: ILDIS.

Bruce Bagley, 1992, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en : Peter Smith de. *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

Bruce Bagley , 1997, *Drug Trafficking Research in the Americas: An annotated Bibliography*, Miami: North South Center

Juan Miguel Bákula, 1988 *La Política Internacional entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis

Tom Barry, 2002, "Hegemony to Imperium", en *Frontier Justice*, No 8 ([www.presentdanger.org](http://www.presentdanger.org))

Carlos Basombrio, 2001, "El Plan Colombia y el Perú", ponencia presentada al Congreso de lasa,, Washington DC.

Adrián Bonilla, 2000, "Multilateralismo en la Región Andina" en: Fco. Rojas Ed *Democracia de Cumbres*. FLACSO- Academia Diplomática Mexicana. Nueva Sociedad: Caracas.

Felipe Burbano de Lara ed. 1998 *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas: FLACSO-Ecuador-Nueva Sociedad

Marco Cepik, 2001, Brasil y el Plan Colombia, notas sobre ajenamiento y Diplomacia Presidencial," Presentación en el Seminario "America Latina y el Plan Colombia, estabilidad o crisis", Universidad Central,, Caracas, Mayo.

Russel Crandall, 2002, *Driven By Drugs*, Lynne Rienner

Department of Defense, 2002, *The United States Strategy for the Americas*

Richard Downes, 1999, "El reto de Colombia en el siglo XXI", en *Análisis político*, No. 36, Bogotá IEPRI

Helena González y Heidful Schmidt eds. , 1997,*Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas: Nueva Sociedad.

Marc Grossman, 2002, "Joining Efforts for Colombia", Declaraciones del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado en Georgetown University

Grupo académico colombo venezolano, 1999, "Colombia Venezuela Análisis de la agenda del siglo Xxi", en *Análisis Político- Politeia*, edición especial. Bogotá Caracas

Human Rigths Watch, 2001, *The Sixth Division*, Human Rigths Wath: New York.

Keohane y Nye, 1975"International Interdependence and Integration". F.Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*.Addisson: Massachussets.

Francisco Leal Buitrago, 2002 *La seguridad nacional a la deriva*, Alfaomega, Bogotá

Abraham Lowenthal, 2001 "Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre" En: *Diplomacia*, N° 89, octubre-diciembre, Santiago, pp. 73-76.

Dieter Nohlen y Mario Fernández eds, 1998 *El Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.

Enrique Obando, 2001, "Drogas: Una Guerra que no se puede ganar", en: *Debate Agrario*, No. 32, Lima

Daniel Pécault, 2001 *Guerra contra la sociedad*, Planeta, Bogotá

Socorro Ramírez, 2001 " La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia", en : *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Planeta: Bogotá.

<sup>1</sup> P.R. Rajeswari, 2000, ""US. Counter-narcotics Policy"" , en *Strategic Analysis*, Vol XXIII, No.11

Peter Smith, 2000, *Talons of the Eagle*, New York: Oxford University Press

Stratfor Análisis, 5 de septiembre 2002, "Chaos and Neglet Dominate U.S. Agenda in Latin America"

Edgar Téllez y Oscar Montes 2002, *Diario Íntimo de un Fracaso*, Planeta, Bogotá

Juan Gabriel Tokatlian, 2000, *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá: editorial NORMA

Javier Torres, 1999 "Seguridad nacional y ciudadana", en: Socorro Ramírez et. Al *Colombia y Venezuela: Agenda Común para el siglo XXI*, Caracas: Tercer Mundo

White House, 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, version internet archivo PDF, pp. 10

David Wilkinson, 1999, "Unipolarity without hegemony" En: *International Studies Review*, Vol. 1, N° 2, International Studies Association