

## SEGURIDAD REGIONAL ANDINA Y ESCENARIOS POSIBLES

### RESUMEN

Existen diversas percepciones sobre cuáles constituyen los mayores problemas de seguridad en la región andina. Sin embargo, se puede argumentar que existen tres referentes principales, las personas, las instituciones democráticas y los Estados. Y las grandes amenazas, tradicionales y no tradicionales, a la seguridad de éstos son las fisuras socioeconómicas, las drogas y los delitos conexos, el crimen organizado, los liderazgos antidemocráticos, los grupos armados ilegales e, incluso, las viejas disputas fronterizas. En este contexto queda claro que el conflicto armado colombiano es tan solo uno entre muchos factores que afectan la seguridad regional, y puede intensificarse debido a las condiciones adversas en el resto de la zona. Pero no se puede desconocer que, a su vez, el conflicto y la participación de Estados Unidos en él, generan situaciones complejas y desafíos a la seguridad de la región. En un escenario optimista, la seguridad regional podría mejorar si se fortalecen la comunicación y la confianza entre Estados.

### PERCEPCIONES Y DEBATES SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

**A**l terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporando dentro de éste la defensa militar y la seguridad interna, con el fin de hacerle frente a amenazas como las revoluciones, la inestabilidad y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. Este concepto se ubicó en el centro de la estrategia de contención y disuasión de ese país frente a la Unión Soviética y al comunismo internacional en el contexto de lo que se denominó la Guerra Fría. Fue así como la seguridad nacional se consolidó como una categoría política con énfasis militar durante la segunda mitad del siglo XX, en especial en las zonas de influencia de Estados Unidos, como América Latina.

Con el fin de la Guerra Fría desapareció el comunismo como enemigo, se reforzó la coopera-

ción internacional sin prevenciones y surgieron “nuevos enemigos”, algunos ajenos a la órbita militar, lo que creó la necesidad, tanto en círculos académicos como en organismos oficiales nacionales e internacionales, de elaborar conceptos alternativos o complementarios al tradicional de seguridad nacional. El resultado ha sido el surgimiento de conceptos como los de “seguridad ciudadana”, “seguridad humana” y “seguridad democrática”. Este ejercicio ha sido útil, pues ha examinado de manera crítica la noción tradicional militarista y Estado-céntrica de seguridad nacional y ha buscado incluir otras visiones nacionales y regionales. Sin embargo, faltan consensos sólidos con respecto a las nuevas nociones de seguridad, debido principalmente a la diversidad de lenguajes que aún existen entre las sociedades, y que reflejan experiencias e intereses políticos y económicos distintos.

Una de las mayores discusiones ha girado en torno al referente primordial de la seguridad: si éste lo constituye el Estado, la democracia o las



personas. En este sentido, ha habido una sana tendencia a situar a las personas como núcleos fundamentales de la seguridad. De ahí el concepto de “seguridad humana”, planteado inicialmente en 1994 en el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

Sin embargo, dado que las personas viven en ambientes diversos de organización social, plasmados en costumbres, valores, normas e instituciones formales e informales, que expresan variados contextos culturales, la seguridad también debe garantizar la reproducción de dichos contextos. Idealmente, y en una democracia perfecta, el Estado garantiza su preservación; pero en la práctica -y en especial en América Latina- el tradicional concepto de seguridad nacional y sus implicaciones políticas han dejado de lado la seguridad de la gente. A pesar de esto, no se puede abandonar por completo la necesidad de asegurar al Estado, su integridad física y sus instituciones democráticas, pues éste aún constituye la unidad política y administrativa básica del sistema internacional y mantiene la potestad de brindar seguridad a sus ciudadanos. Es más, el colapso de algunos Estados en la posguerra fría ha llegado a constituirse en una amenaza a la vida de las personas. Una consecuencia de la debilidad de muchos Estados ha sido la ola de operaciones de carácter humanitario, autorizadas o promovidas por la Organización de Naciones Unidas con el argumento de que la seguridad humana es una prioridad que se halla incluso por encima de la soberanía de los Estados.

Otro asunto importante de discusión ha sido el que tiene que ver con la restricción o la amplitud de las acciones identificadas como amenazas a la seguridad, es decir, el grado de “*securitización*” de los temas. Este punto

es fundamental, pues los temas de seguridad suelen atenderse con medidas represivas y frecuentemente a través de medios y estrategias militares. Por tanto, si se incluyen en la agenda de seguridad toda clase de fenómenos que atenten contra la estabilidad de las instituciones o el bienestar de la gente, se corre el riesgo de incurrir en tratamientos punitivos que dificultan el diseño de estrategias alternativas con menos costos para las libertades políticas e individuales. Por ello, quienes abogan por un

punto intermedio entre abusar de la “*securitización*” o permanecer sumiso frente a la concepción tradicional, plantean que la inseguridad se refiere a la condición de ser asediado por la violencia o la amenaza de violencia, si ésta es significativa, organizada e intencional. Esa definición sin embargo, excluiría importantes amenazas no violentas a la seguridad, como la degradación del medio ambiente o las condiciones económicas adversas.

A pesar de esta ola de “*securitización*” alternativa, la seguridad nacional continúa siendo uno de los mayores factores de militarización de la política en los planos nacional e internacional. Es más, en el último trecho de la corta pero dinámica posguerra fría, a partir del 11 de septiembre de 2001, la inercia militar proveniente de la Guerra Fría ha adquirido nuevo vigor, mediante la concepción de seguridad nacional de Estados Unidos basada en el llamado «ataque preventivo».

## RETOS Y EFECTOS EN LA REGIÓN ANDINA

El debate sobre el concepto de seguridad y las políticas que de él se derivan presenta retos complejos en la región. Esto se debe, entre otros, a la presencia de un problema multidimensional como el de las drogas y sus delitos conexos, a la falta de consenso entre los países de la región frente a éste y otros temas, e incluso a la marcada influencia de Estados Unidos, la cual tiende a distorsionar las dinámicas nacionales y regionales.

La inestabilidad política de varios países andinos y el escalamiento del conflicto armado interno en Colombia han confluído en una situación en la que la inseguridad subsume problemas como la extrema pobreza, el desempleo y la crisis fiscal, entre otros. En lo que respecta al conflicto armado colombiano, las interpretaciones de sus vecinos son con frecuencia distorsionadas, sobre todo porque obedecen a conveniencias políticas coyunturales. Los resultados han sido la ausencia de una visión articulada de los referentes y las amenazas a la seguridad, y la dificultad de elaborar políticas claras en los ámbitos regionales y nacionales. Esto ha facilitado que Estados Unidos imponga en la región su propia idea de seguridad, que incluye una estrategia prohibicionista y represiva frente a las drogas, que, como en el caso del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, no siempre ayuda a aliviar los problemas de la región. Desde mediados de los ochenta, la región andina en general y Colombia en particular, han sido categorizadas como áreas peligrosas, debido a la identificación por parte

**F**altan consensos sólidos con respecto a las nuevas nociones de seguridad, debido principalmente a la diversidad de lenguajes que aún existen entre las sociedades, y que reflejan experiencias e intereses políticos y económicos distintos.

de Estados Unidos de la producción y tráfico de drogas como amenazas a su seguridad nacional.

En este contexto, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los cinco países de la región andina que integran la Comunidad Andina-CAN, aprobó en junio de 2002 el “Compromiso de Lima”, plasmado en la «Carta andina para la paz y la seguridad», con el fin de lograr una «política comunitaria de seguridad de la Comunidad Andina». Se consideraron, entre otros asuntos, la instauración de una zona de paz en el espacio de la comunidad, la lucha regional contra el terrorismo, la limitación de los gastos de la defensa externa, la proscripción de las armas nucleares, químicas y biológicas, el control de armas convencionales y la ampliación de las medidas de fomento de la confianza.

En el contexto del sistema interamericano también se ha buscado encontrar un nuevo concepto de seguridad. La Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998 trasladó esa iniciativa a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, establecida en 1995; después, la Cumbre de Québec de 2001 y la Asamblea General de la OEA de 2002 acordaron la celebración de una conferencia especial en 2003 para adoptar e implementar un nuevo sistema de seguridad continental. Dicha Conferencia Especial sobre Seguridad se celebró en México en Octubre de 2003 y aprobó la «Declaración sobre Seguridad en las Américas». En un extenso texto la declaración hizo una prolija enumeración de «valores compartidos y enfoques comunes» de índole democrática apoyada en una concepción de la seguridad de alcance multidimensional, e incluyó una larga lista de amenazas y desafíos tradicionales y nuevos. Con respecto a Colombia, esta conferencia emitió una declaración donde los Estados expresaron la solidaridad con el pueblo y el gobierno en su lucha contra las amenazas desestabilizadoras, manifestaron su apoyo al Presidente, respaldaron al gobierno en su búsqueda de soluciones negociadas para superar el conflicto interno, resaltaron las gestiones del Secretario General de la ONU para impulsar un proceso de paz y urgieron a los grupos armados ilegales a aceptar el cese de hostilidades e iniciar un proceso de negociaciones. Además, la declaración hizo un llamado a la comunidad internacional para que respaldara el inicio de negociaciones, la desmovilización, la reconciliación, el desarme y la reinserción de integrantes de los grupos armados ilegales, y reiteró su compromiso con la lucha contra las amenazas identificadas por la delegación colombiana.

Círculos diplomáticos colombianos afirman que desde la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec en 1945, no se había realizado una reunión de tal importancia sobre el tema, y que la Declaración de México representa un avance en materia de seguridad así sea tan solo un acuerdo multilateral de principios –diferente a una definición explícita de compromisos o a una carta jurídicamente vinculante. El avance radica en la flexibilidad y voluntad de construir consensos en el ámbito multilateral, en el reconocimiento de los diversos intereses y de las percepciones nacionales derivadas de especificidades geográficas, políticas, económicas, sociales e incluso militares, y en la tendencia a diluir el enfoque militar. Así, la interpretación de la seguridad establecida en la Conferencia es vista como plural y optimista.

No obstante, la Conferencia no definió mecanismos de acción colectiva, ni avanzó en las reformas pendientes sobre aspectos institucionales. En su lugar, se limitó a hacer un inventario de preocupaciones y problemas en discusión desde hace varios años, y trasladó a la Comisión de Seguridad Hemisférica la responsabilidad de analizar un gran universo de temas. La Carta Andina tampoco ha avanzado en la implementación de mecanismos de seguridad colectiva o en lograr una reformulación de prioridades en el tema de las drogas y sus delitos conexos. Todo ello implica de hecho un reconocimiento a la gran dificultad de definir cuestiones prácticas unificadas con respecto a la seguridad.

### COLOMBIA Y LA SEGURIDAD REGIONAL ANDINA

El conflicto colombiano es tan sólo uno entre muchos factores que inciden sobre la seguridad de la región andina. No obstante, el tema merece una reflexión más detallada dado su impacto a nivel político regional y continental, y la cantidad de temáticas que allí convergen, como la presencia de Estados Unidos en la región, el narcotráfico, el tráfico de armas, el secuestro, las fisuras socio-económicas, y el desplazamiento de poblaciones civiles, entre otros.

Antes que nada es importante señalar que tanto el conflicto como las medidas para solucionarlo tienen efectos importantes sobre el resto de la región. Así mismo, hay que decir que la inseguridad de la región afecta la dinámica del

**E**l conflicto colombiano es tan sólo uno entre muchos factores que inciden sobre la seguridad de la región andina.

conflicto y el potencial de éxito de las políticas colombianas en materia de seguridad. Miremos las medidas implementadas por el gobierno colombiano. En teoría la Política de Seguridad Democrática de la administración de Álvaro Uribe Vélez contempla factores políticos, económicos y sociales, además del elemento militar en la solución del conflicto armado colombiano y otros problemas de inseguridad. Sin embargo, lo que se ha visto en la práctica es el realce de las medidas militares y la insuficiencia de los otros componentes. La ausencia de una política de paz que subordine a la estrategia de guerra y que culmine en una solución política explícita,

ha intentado llenarse mediante conversaciones con los grupos paramilitares y la oferta de alicientes, como el llamado proyecto de alternatividad penal y el estímulo a la desertión de guerrilleros.

Tampoco es claro que exista coherencia, previsión y concepción integral suficientes en la política militar, y algunas medidas han tenido problemas en su implementación. Primero, políticas como los soldados campesinos, la red de cooperantes, las recompensas por información y los estímulos a la desertión pueden ayudar a la recuperación territorial en el corto plazo, pero no son necesariamente lo más adecuado para solucionar el conflicto arma-

do y obtener seguridad en el largo plazo. Segundo, la reforma militar, iniciada hace varios años y apoyada por Estados Unidos, ha fortalecido a la Fuerza Pública, pero a la vez ha generado distorsiones derivadas de la lucha contra las drogas, como son su militarización y las restricciones en el uso de equipo militar originalmente suministrado para operativos antinarcóticos. Sin embargo, lo más delicado de ese apoyo es la tendencia a depender técnica y financieramente de Estados Unidos. Tercero, los intentos por asumir la dirección y el control de los militares por parte de las autoridades civiles, iniciados con la designación de un ministro de Defensa civil, han chocado con diversas formas de resistencia de los altos mandos. Tampoco existe una visión política clara de readecuación estratégica del componente militar, en la que participen de manera activa no sólo las instancias estatales que tienen que ver con la seguridad, sino también organizaciones representativas de la sociedad civil.

Cuarto, existen dificultades derivadas de la confusión entre funciones militares y policiales. Este es un antiguo problema agravado por el conflicto armado, en el que los militares se han “policivado” y la policía se ha militarizado. Los distintos gobiernos colombianos se han encargado de alimentar este problema, asignando funciones cruzadas o que no les competen a estas fuerzas. En general, la vocación urbana de la fuerza policial, en un sentido moderno, se ha descuidado y no existe una política que busque desmilitarizar a la Policía, aun si se tienen en cuenta las dificultades creadas en este aspecto por el conflicto armado.

Por último, los dos textos centrales relativos a la política de seguridad democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, carecen en algunas ocasiones de propuestas específicas, indicaciones sobre la implementación respectiva y asignación de recursos sobre puntos particulares.

El segundo escrito, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, es un esfuerzo importante de integración de responsabilidades en aspectos centrales de la seguridad, pero ante todo, es un intento de asumir la responsabilidad civil en la dirección política de los asuntos militares. Sin embargo, en esa integración no se observa una correspondencia con la realidad, comenzando porque en el texto no se reconoce el conflicto armado. En este sentido, es un modelo formulado de manera inapropiada, difícil de desarrollar dentro de la coherencia formal que presenta. Por ejemplo, supone una racionalidad estatal que no existe, se limita a lo militar, excluye instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad y no ofrece espacios claros para desarrollos específicos, como las políticas que están en marcha (mencionadas arriba) y los proyectos normativos como el de la ley de alternatividad penal. Además, descarta de hecho una ley marco de seguridad y defensa que sustituya a la Ley 684 de 2001, la cual al ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2002 dejó vigente la Ley 48 de 1968. El proyecto de ley, «por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales», indica la renuncia del Ejecutivo a sacar adelante esta clase de normas. Por último, la mención que hace el escrito sobre el tradicional tema de defensa nacional hacia el exterior deja en un mero enunciado el asunto de la disuasión a eventuales amenazas.

Como puede verse, el contexto político en el que el gobierno enfrenta el conflicto armado no con-

**T**anto el conflicto como las medidas para solucionarlo tienen efectos importantes sobre el resto de la región. Así mismo, hay que decir que la inseguridad de la región afecta la dinámica del conflicto y el potencial de éxito de las políticas colombianas en materia de seguridad.



tribuye a mejorar la seguridad regional sino que tiende a exacerbar sus problemas. Además, uno de los factores que más influye sobre los vecinos es el tratamiento prioritariamente militar y orientado por Estados Unidos.

A diferencia de la forma como Estados Unidos ha percibido a otros países de la región, la visión de que Colombia constituye un “país problema” no se debe a las discrepancias entre los dos gobiernos, pues Colombia y Estados Unidos han tenido casi siempre buenas relaciones. Más bien, está relacionada con la preocupación de Estados Unidos por los efectos del narcotráfico, el potencial peligro de un eventual triunfo de la insurgencia en la “zona de seguridad” y el impacto del conflicto armado sobre el resto de la región. Por ello, y a petición del gobierno colombiano, en particular de la administración Uribe, Estados Unidos decidió apoyar plenamente el Plan Colombia, una estrategia con un alto componente militar y de operaciones anti-narcóticos. El diseño del Plan Colombia y la asistencia de Estados Unidos, sin embargo, han generado prevenciones en los países de la región y han dificultado la concreción de una agenda de seguridad regional.

Por un lado, algunos países de la región perciben que la ayuda a Colombia genera un desbalance militar en la zona. Otros temen que la fumigación masiva desplace los cultivos ilícitos a su territorio. También ha habido descontento por el crecimiento de la criminalidad en las zonas de frontera y el desplazamiento hacia sus países de población civil colombiana afectada por el conflicto.

Sin embargo, muchos de los gobiernos andinos han sido renuentes a cuestionar la política antidrogas de Estados Unidos y, por el contrario, han intentado mantener buenas relaciones con Washington o extraer ventajas en materia comercial o asistencia económica y de seguridad, en lugar de buscar una estrategia común frente a los problemas comunes de seguridad.

Esta situación se agrava en la medida en que los gobiernos de la región no sólo conciben de manera diferente la seguridad, sino que enfrentan graves problemas internos que limitan y distorsionan su visión sobre Colombia y la región. Por ello, y como se ha demostrado en los intentos de construir una agenda de seguridad andina, son muy escasas las posibilidades de que instancias multinacionales configuren una agenda de seguridad colectiva, al menos en un plazo previsible.

## ESCENARIOS POSIBLES DE SEGURIDAD PARA LA REGIÓN ANDINA

Existen tres referentes básicos de la seguridad en la región andina: los derechos fundamentales y políticos de sus habitantes, la estabilidad y eficacia de las instituciones democráticas y la integridad física de los Estados. Actualmente, las amenazas y los desafíos a la seguridad de la región son acuciantes, varían en cuanto a su naturaleza y origen, y exigen un esfuerzo coordinado en la formulación de políticas para combatirlos. Quizás el factor de inseguridad más importante es la evidente polarización socio-política en la mayoría de los países andinos, en donde el polo de los sectores no incorporados a los mecanismos formales de transacciones económicas, de protección social y jurídica brindada por el Estado, y de participación política, opta en muchas ocasiones por formas alternativas de expresión política por fuera de la vida democrática.

Tradicionalmente, los gobiernos de los países de la región han tendido a formular sus políticas de seguridad sin tener en cuenta los intereses y necesidades de los demás Estados, y muchas veces guiados más por la obtención de beneficios políticos de corto plazo que por la búsqueda de condiciones políticas y económicas que garanticen la seguridad individual y colectiva en el mediano y largo plazo. Los esfuerzos, como el “Compromiso de Lima” de junio de 2002, no han pasado al plano de la acción. El resultado en términos de la seguridad de las personas, la estabilidad de instituciones democráticas y la preservación de la integridad de los Estados ha sido mediocre, de forma tal que puede afirmarse que actualmente la región atraviesa una situación grave y compleja. Un esfuerzo de *seguridad colaborativa* requerirá de un compromiso político con la democracia por parte de las sociedades andinas y deberá apoyarse en mecanismos y procesos regionales de consulta y coordinación con el fin de facilitar la solución de problemas de seguridad comunes y de carácter transnacional, y evitar posibles externalidades negativas que se generan cuando cada Estado actúa por su lado.

A continuación se presentarán tres posibles escenarios para la región, evaluando sus costos y beneficios en la preservación de la seguridad.

**P**olíticas como los soldados campesinos, la red de cooperantes, las recompensas por información y los estímulos a la desertión pueden ayudar a la recuperación territorial en el corto plazo, pero no son necesariamente lo más adecuado para solucionar el conflicto armado y obtener seguridad en el largo plazo.

## ESCENARIO 1: CONTINUIDAD

### Rasgos principales:

- Hay inestabilidad política y socioeconómica en los países.
- La región sigue siendo el principal proveedor de coca en el mundo, y un alto proveedor de heroína.
- No hay cooperación regional en la formulación e implementación de políticas de seguridad y control al narcotráfico en los países andinos. Persisten a su vez dificultades para el control del lavado de activos y de los insumos o precursores en muchos países del mundo.
- Persiste el conflicto colombiano.
- No hay consenso regional sobre cómo abordar el conflicto colombiano.
- Cada país busca su propia estrategia para relacionarse con Estados Unidos y Europa, perdiendo la posibilidad de obtener mayores márgenes de maniobra en las negociaciones.

Un posible escenario para la región andina es la prolongación de la situación de inestabilidad actual. El trasfondo socio-económico y político de este escenario constituye el ingrediente fundamental de la actual inestabilidad de la región.

Hoy existen serias fisuras socio-económicas, étnicas y políticas en cada uno de los países, que amenazan la vida de las instituciones democráticas. Aunque cada país ha tenido experiencias y desarrollos distintos, se pueden detectar tendencias comunes como altos índices de pobreza, concentración de la riqueza, desencanto con políticas económicas de mercado, importantes movilizaciones sociales en contra de los gobiernos de turno, polarización política, altos grados de corrupción, ineficiencia estatal, ausencia de partidos políticos fuertes y aglutinadores, populismo, uso de medidas de excepción para aplacar las manifestaciones sociales, peso excesivo de la deuda externa y sentimientos anti-estadounidenses en la sociedad.

En este escenario también se incluye el fracaso de las políticas en materia de drogas, que son incapaces de disminuir la producción, el tráfico y el consumo de sustancias ilícitas, como la co-

caína y la heroína. Así pues, existe el “efecto globo”, con victorias pasajeras localizadas que no tienen efectos sobre el volumen total de los cultivos ilícitos en la región (200,000 hectáreas en promedio, casi el 100% del mercado internacional en el caso de la cocaína). El problema de las drogas ilícitas va acompañado de otro tipo de tráfico (armas, insumos) desarrollados por redes criminales que operan muchas veces al amparo de la corrupción estatal. Estas redes degradan la capacidad de acción de los Estados y alimentan con sus insumos y finanzas la existencia y surgimiento de grupos armados ilegales en la región.

Además de estos factores regionales de inseguridad, el conflicto colombiano se mantendría, al igual que las condiciones que en algunos países vecinos tienden a agravarlo como la corrupción y los tráfico ilegales antes mencionados. Además se presenta el activismo de líderes de la región que abiertamente defienden modelos políticos diferentes o que buscan derrocar gobiernos por vías de hecho. Estos problemas serían exacerbados tanto por la incapacidad de Colombia de controlar plenamente su territorio, como por la falta de coordinación con las entidades de seguridad y justicia de los otros países. Así, la ausencia de cooperación regional sería el resultado de la improvisación de los Estados, la primacía de los intereses nacionales sobre los regionales, y, sobre todo, la falta de consenso en los diferentes países, tanto en los Estados como en las sociedades, frente a la naturaleza y soluciones al conflicto colombiano.

En este contexto se mantendría cierto grado de comunicación entre los gobiernos de la región, al igual que esporádicas acciones conjuntas, pero no podría hablarse de la formulación de intereses y estrategias comunes en la región y la coordinación de acciones en materia de seguridad.

Los costos seguirían siendo altos: se presentarían constantes roces diplomáticos debido a la desconfianza entre los Estados, las amenazas a la seguridad seguirían vigentes y se disminuiría la posibilidad de alcanzar un grado funcional de colaboración o incluso cooperación regional para negociar con actores externos (Estados Unidos y Europa) en materia de seguridad, comercio e inversión. Más importante aún, sin embargo, es la incertidumbre sobre el grado de equilibrio de esta situación, dada la constante y progresiva degradación de las instituciones.

**U**n posible escenario para la región andina es la prolongación de la situación de inestabilidad actual. El trasfondo socio-económico y político de este escenario constituye el ingrediente fundamental de la actual inestabilidad de la región.

## ESCENARIO 2: SEGURIDAD COLABORATIVA

### Rasgos principales:

a) En el corto plazo existen mayores esfuerzos de coordinación para enfrentar problemas transnacionales. Adicionalmente, mejoran algunas condiciones generales en los países de la región, con lo cual disminuyen los factores de inseguridad.

- Mejora la economía y disminuyen algunas de las fisuras políticas y sociales en los países de la región.
- Mejora la gestión de los Estados bajo un esquema democrático.
- Disminuyen los cultivos ilícitos y surgen alternativas económicas para las comunidades que dependen del cultivo y de la industria ilegal.
- Se logran mejores controles frente a la cadena de actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico.
- Disminuye la intensidad del conflicto colombiano.
- La región se une para tratar de manera conjunta o al menos coordinada con Estados Unidos y Europa, e incrementa sus oportunidades de obtener un mayor margen de maniobra acorde con los intereses colectivos.
- Los países de la región adoptan medidas de confianza mutua para manejar concertadamente sus problemas de seguridad y eliminar las tensiones entre ellos.

b) En el largo plazo, se genera un consenso regional frente a las necesidades y prioridades en materia de seguridad y se logra institucionalizar la coordinación en la formulación e implementación de algunas políticas.

Los países de la región lograrían construir consensos nacionales frente a los asuntos más importantes en materia económica y política. No existirían intentos de golpes de Estado, las elecciones ocurrirían de forma periódica y transparente, la mayoría de la población tendría acceso a formas de participación local y nacional, y se incrementarían los controles a la corrupción. De esta manera, los Estados lograrían concentrarse en el mejoramiento de su gestión administrativa, y las medidas de seguridad se implementarían eficazmente y serían monitoreadas por las entidades civiles. En este contexto, existirían menores oportunidades para que grupos criminales e insurgentes emergieran o se extendieran. Así mismo, disminuirían las posibilidades de existencia de liderazgos caudillistas que intentarían desestabilizar la democracia de sus propios países y de la región.

Apoyados en consensos nacionales y regionales, los países lograrían formular políticas mucho más eficaces y con impactos de largo plazo contra las drogas ilícitas en todas las fases de esta industria. Las políticas tendrían el apoyo de la población rural, y los cultivos podrían disminuir de manera importante. Adicionalmente, las políticas se concentrarían en otros eslabones de la cadena de esta industria ilegal, y los países vecinos llevarían a cabo acciones coordinadas o conjuntas.

Otro de los beneficios regionales que resultaría de un mayor consenso político sobre las prioridades de la seguridad regional y de la coordinación en temas de seguridad podría ser el incremento de la capacidad de la región para negociar frente a Estados Unidos con el fin de introducir modificaciones a las políticas prohibicionistas, e incrementar sus ventajas comerciales.

## ESCENARIO 3: DEGRADACIÓN

### Rasgos principales:

- Se incrementa la inestabilidad en uno o más países de la región.
- Se fortalece la capacidad de acción de líderes que promocionan nacional y regionalmente modelos contrarios a los principios democráticos.
- Surgen o se expanden grupos armados insurgentes en los demás países de la región y existe colaboración transnacional entre ellos.
- La producción de coca y de cocaína se incrementa de manera muy importante, aumenta la producción de heroína y vuelven a aparecer carteles de droga terroristas.
- Recrudescen el conflicto colombiano.
- Podrían estallar conflictos inter-estatales.
- Con el fin de evitar los costos de la ingobernabilidad regional, Estados Unidos decide implementar unilateralmente programas con alto componente militar y policial.

Este escenario examina la posibilidad de una degradación crítica de las condiciones políticas, sociales y económicas de la región que pudieran llevar al colapso parcial de algunos Estados y, consecuentemente a una mayor inestabilidad regional. Aunque esta es una alternativa remota, no se puede descartar ya que los procesos que sustentan la actual inestabilidad regional son acumulativos y degenerativos.

**U**n esfuerzo de seguridad colaborativa requerirá de un compromiso político con la democracia por parte de las sociedades andinas y deberá apoyarse en mecanismos y procesos regionales de consulta y coordinación...

Un factor predominante de este escenario sería el incremento de grandes y violentas movilizaciones que buscarían derrocar a los gobiernos de turno. Así mismo, la violencia podría aumentar por acciones terroristas de grupos radicales y por los excesos en el uso de la fuerza y faltas al debido proceso en el que incurrirían los agentes estatales, a través de poderes especiales que escaparían al control y monitoreo civil. Ineficientes y paranoicos, los Estados, con regímenes de izquierda o de derecha, terminarían convirtiéndose en una amenaza a la seguridad de sus propios habitantes.

En este escenario pesimista la situación llevaría al recrudecimiento del conflicto colombiano. Habría un crecimiento desbordado de los grupos armados al margen de la ley y las fuerzas de seguridad estarían imposibilitadas para contener con medios legales ataques terroristas contra el Estado y la población civil. El aumento en el pie de fuerza de los grupos armados se apoyaría en el fácil acceso a fuentes de financiación por medio de su creciente involucramiento en el narcotráfico, el acceso a armas en el mercado regional e internacional y el aprendizaje de nuevas tecnologías utilizadas por grupos criminales internacionales. Esto a su vez, empeoraría los serios problemas de seguridad en los demás países de la región andina.

Al mismo tiempo, este escenario supone la ausencia o el bloqueo de la comunicación entre los gobiernos, la intervención de ciertos Estados en los asuntos internos de sus vecinos a través de la financiación y el apoyo político a grupos de oposición y grupos armados, la existencia de enfrentamientos diplomáticos y “persecuciones en caliente” en toda la región, y en casos extremos, conflictos violentos entre las fuerzas de seguridad de los países debido al resurgimiento de viejas disputas fronterizas.

Ante la situación de caos, la región andina se sumiría en sus propios problemas, sería incapaz de articular relaciones constructivas y apropiadas con actores externos, y algunas elites aprovecharían los intereses de países ajenos a la región y otros actores estatales y no estatales, con el fin de ganar legitimidad para establecer regímenes autoritarios o intervenir en los asuntos de otros Estados de la región. Muy probablemente, y teniendo en cuenta su patrón histórico de comportamiento, este escenario atraería una mayor participación militar de Estados Unidos en la región, ya que los temas económicos y sociales tenderían a quedar relegados a un segundo plano frente a las necesidades de estabilidad de corto plazo.

**ESTE DOCUMENTO ES UNA DE LAS ACTIVIDADES NACIONALES DEL PROYECTO COOPERACIÓN DE SEGURIDAD REGIONAL ANDINA.**

**ESTE POLICY PAPER ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO SEGURIDAD REGIONAL COORDINADO POR ALEXANDRA GUÁQUETA Y FRANCISCO LEAL.**

**El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.**

**LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE POLICY PAPER NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.**

**SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org)**