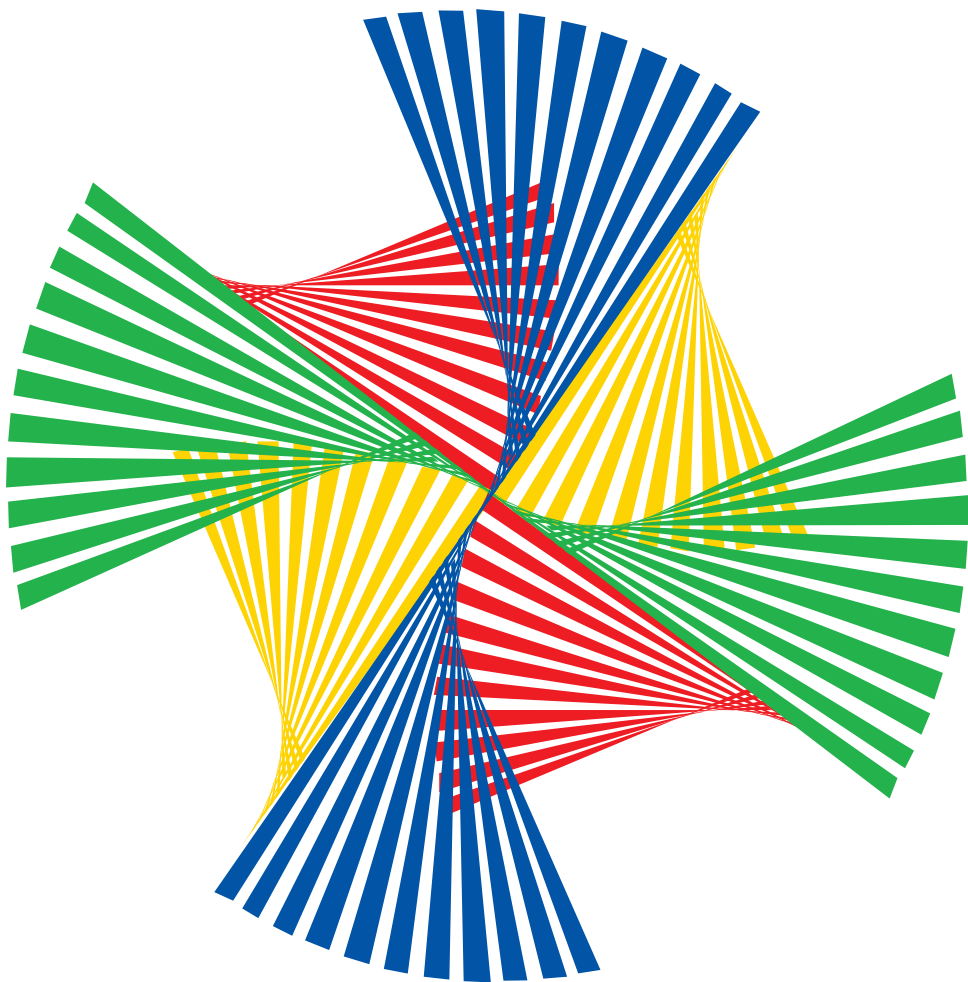
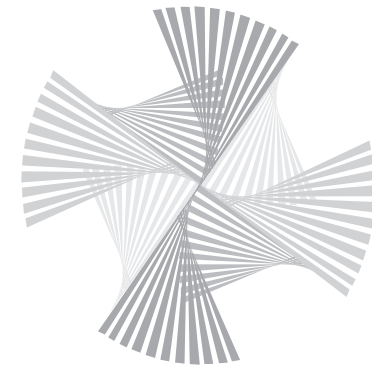


# Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



# **Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina**



# **Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina**

**Grupo de Trabajo en Seguridad Andina**

**Proyecto de Seguridad Regional de la  
Fundación Friedrich Ebert**

**Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)**

# Índice

## 7 Introducción

### PARTE I

#### 11 Integración subregional y seguridad.

#### 13 Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la Región Andina.

#### 31 Situados en el Extremo Occidente: un análisis de las tendencias de seguridad en sudamérica.

Bertha García Gallegos

#### 43 El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral.

Pablo Celi

#### 67 Integración y seguridad.

Hugo Palma

#### 77 Perspectivas de integración subregional y seguridad.

Joaquín Hernández Alvarado

*Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina  
Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES)

ISBN  
1era. Edición  
Noviembre 2007  
Quito, Ecuador

Diseño gráfico: Gisela Calderón. PuntoyMagenta

Impresión:

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES.

- 83 **Problemas de la seguridad subregional andina.**
- 85 **Seguridad y democracia en los Andes**  
**Apuntes iniciales sobre la *securitización* del**  
**terrorismo/narcotráfico y la energía en la**  
**Región Andina.**  
César Montúfar
- 105 **El narcotráfico en Ecuador y Venezuela:**  
**casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas.**  
Carlos Espinosa
- 115 **Impactos del conflicto colombiano en la Región**  
**Andina.**  
Francisco Leal Buitrago
- 121 **La posición del Ecuador frente al conflicto**  
**armado colombiano 2000-2005**  
Hernán Moreano Urigüen
- 139 **Autores**

La seguridad se ha convertido en un tema de trascendencia regional en el continente sudamericano. Los varios fenómenos y expresiones reales de la inseguridad se presentan en una coyuntura política que está influenciada por una preocupación generalizada sobre nuevas amenazas y viejos peligros. Sin embargo, en el sur del continente, la percepción en la población se ha alejado del eje de la preocupación predominante en los países andinos. Así se lo reconoce también en el análisis académico, que además, relaciona las percepciones variadas con la existencia de diferentes modelos políticos y de desarrollo.

El conflicto colombiano, la lucha contra el cultivo y tráfico de drogas y el rol de los Estados Unidos parecen ser menos relevantes en los países del sur y en Brasil que las expectativas que se han creado alrededor de eventuales actuaciones políticas de los gobiernos en Venezuela, Bolivia o Ecuador. Pero también la región andina, con toda su diversidad de expresiones políticas y populares busca un posicionamiento común frente a los últimos acontecimientos políticos y a los desafíos cambiantes en términos de seguridad. En la actualidad no está claro si algunos de los pasos previos e importantes que fueron realizados para llegar a una política regional de seguridad, como por ejemplo la “Carta Andina para la Paz y la Seguridad” u otros documentos de buena intención, van a tener una profundización más operacional. Todavía, las declaraciones y posiciones de los gobiernos en la región andina son demasiado controvertidas y diferentes, en especial en lo que se refiere al conflicto colombiano, sus orígenes y sus opciones para su limitación o solución.

En estas circunstancias parece ser evidente que fuese necesario profundizar aún más la discusión sobre seguridad en los diferentes

países, promover una mejor articulación democrática con la sociedad y buscar en forma participativa las alternativas de solución y cooperación, soluciones que sean sostenibles por ser viables y consensuales en un sistema democrático. Para dar un aporte en esta dirección y abrir un espacio abierto de diálogo sobre la problemática, el día 19 de septiembre del año 2006 se realizó en la ciudad de Quito/Ecuador un seminario internacional titulado “Tendencias de Seguridad en América del Sur e Impactos en la Región Andina”. El presente libro recoge una gran parte de las intervenciones en este evento y trata de impulsar por este medio una discusión democrática que recoge perspectivas, versiones, puntos de vista, discursos que coadyudan a un análisis sistemático en su contexto regional.

Los organizadores principales del evento: la Fundación Friedrich Ebert (FES) y su Programa de Cooperación en Seguridad Regional, y con su oficina en Ecuador (ILDIS-FES también son los responsables de esta publicación.) Este Programa se está beneficiando de la existencia de una red de oficinas y proyectos de la Fundación en todo el continente sudamericano. Y, con este sostén institucional, fueron creados varios “Grupos de Trabajo sobre Seguridad Andina (GTSA)” en todos los países andinos, y también en Brasil y Chile. Los expertos participantes en los grupos alimentan el mencionado proceso de discusión por medio de publicaciones, talleres y seminarios. Como otros grupos de trabajo, también el GTSA de Ecuador publicó un *policy paper* sobre la misma temática que fue presentado en el seminario y es tema del libro presente.

Tanto el Programa Regional de la FES como su representación en Ecuador (ILDIS-FES) buscan contribuir a la evaluación y análisis de la relación entre los distintos elementos de las políticas de seguridad locales, estatales, regionales y globales, con el fortalecimiento del sistema institucional. Los objetivos del Programa se orientan en el enfoque de trabajo de la institución a nivel mundial. La FES que tiene su sede en Alemania, es una institución nogubernamental que ha venido fomentando la democracia y la equidad en

la mayoría de los países sudamericanos. En este sentido los temas de democracia, paz y seguridad forman parte permanente del diálogo que la institución está promoviendo en reconocimiento a que la seguridad democrática y la integración pacífica de los países aparecen como dos caras del mismo fenómeno.

Nuestro agradecimiento a los miembros del Grupo GTSA-Ecuador, a su coordinador Pablo Celi y Hernán Moreano por la realización exitosa del seminario y la edición posterior del libro. Sin su colaboración desinteresada y sus aportes de expertise, no hubiera sido posible publicar esta obra. También, queremos expresar el reconocimiento a la labor de Wolf Grabendorff, Director del Programa, quién con sus ideas y su experiencia logró impulsar esta línea importante sobre seguridad regional de la FES en Sudamérica.

Quito, noviembre de 2007

Michael Langer

Director del Instituto Latinoamericano  
de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y  
Representante de la Fundación Friedrich Ebert en Ecuador

## **PARTE I**

### **Integración subregional y seguridad**

## **Tendencias de seguridad en América del Sur, e impactos en la Región Andina\***

Este Policy Paper es el producto de los debates al interior del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Regional del a FES en el Ecuador sobre la situación actual de la seguridad en América del Sur. En este documento se contrastan, la perspectiva “sudamericana” con base en el Cono Sur y el eje Brasil-Argentina, con la región andina que enfrenta los desafíos de la irradiación del conflicto colombiano y la influencia de los Estados Unidos. Desde comienzos del siglo XXI, han surgido estrategias alternativas tanto a la política norteamericana como a la visión de seguridad hemisférica de los organismos multilaterales, especialmente de la OEA -una lectura generalizada sobre la coexistencia, en la pos Guerra fría, de múltiples arreglos subregionales o binacionales en el hemisferio en función de amenazas y desafíos considerados como “multidimensionales y transfronterizos-<sup>1</sup>

Desde el Cono Sur y a través de la política exterior, se estaría consolidando un proyecto de seguridad e integración con perspectivas políticas hacia el conjunto de países sudamericanos, fincado en la oportunidad y desafío de construir espacios de relativa autonomía subregional para emprender en procesos de integración económica, cooperación en seguridad y defensa, sin entrar en ruptura con la política estadounidense en la región. Preocupa la especial si-

---

\* Texto del Policy Paper publicado por el Grupo Ecuador del Programa de Cooperación en Seguridad regional, en mayo de 2006.

1. Desde el fin de la Guerra Fría, la política norteamericana sobre seguridad hemisférica se ha desplazado desde el conflicto Este-Oeste, basado en la amenaza ideológica del comunismo, hacia la consideración de otras: narcotráfico, delincuencia internacional, tráfico de armas, tráfico de personas, migración. Eje fundamental de la actual política de seguridad de los Estados Unidos (desde el 11 de septiembre de 2002 es la lucha contra el terrorismo internacional que define su estrategia de “guerra preventiva” y uso de la fuerza militar.



tuación de los países andinos cuyo núcleo problemático es el conflicto interno colombiano y la influencia directa de los Estados Unidos de América en sus agendas. Especiales expectativas se promueven en torno a las políticas de los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Evo Morales (Bolivia) por el nuevo significado internacional y/o regional de sus países en el mercado de abastecimiento energético, convertido hoy en día en eje primordial del mundo industrializado. Por último, preocupa la incidencia de este complejo de relaciones en el posicionamiento del Ecuador en el nuevo escenario continental.

## **I. Hacia una nueva perspectiva sudamericana de Seguridad**

Desde la Posguerra fría, el sistema internacional se ha vuelto más complejo e inestable, en la medida en que el poder mundial se encuentra fraccionado en sus dimensiones económica (EEUU, Europa, Japón y China) y militar en donde los Estados Unidos mantienen una hegemonía unipolar. Dentro de este contexto, que empieza a exigir la reformulación de las políticas de los organismos multilaterales, los países ensayan diversas estrategias de posicionamiento de sus objetivos. En el caso de América del Sur es relevante observar desde comienzos de los años noventa una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con capacidad de influir de manera notable en los países del cono sur e incluso en los países andinos.

Quizá lo más novedoso y específico de este proceso es que se originó en la idea de que una integración económica no podía ser lograda de manera sostenible sin alcanzar acuerdos en el plano de la seguridad. Esta vendría a completar, a corto o mediano plazo los acuerdos de integración económica. Como un primer paso había que desactivar las percepciones de amenaza convencional a la seguridad de los estados que persistían desde la época de las dictaduras militares, en realidad activadas por sus estrategias políticas.

La idea de una integración mas amplia, que tendría como horizonte a toda América del Sur, se consolidó desde el primer gobierno de Fernando Enrique Cardoso, quien lanzó el “modelo de autonomía por la integración”, mediante el cual la política exterior brasileña debía crear las oportunidades de transformación de la realidad internacional, a través de una “convergencia crítica” que implicaba el acompañar las tendencias mundiales en un contexto de globalización, pero, denunciando y combatiendo las distorsiones e incoherencias en relación al derecho internacional.

En Argentina, después del gobierno de Menem (1989-1999) y tras la crisis de su modelo neoliberal que alcanzó gran impacto social entre 1999 y 2002, el presidente De la Rúa anunció que los intereses estratégicos de Argentina debían orientarse por el objetivo central de una comunidad sudamericana de naciones, coincidiendo con Brasil en la necesidad de redimensionar a las Naciones Unidas como espacio de consensos multilaterales, y en la democratización del Consejo de Seguridad Nacional que debía crear en su seno, puestos permanentes para los países menos desarrollados. La convergencia Brasil-Argentina fue el nexo de la conformación del MERCOSUR, del “Grupo de Río” y posteriormente de la “Comunidad Sudamericana de Naciones”. Se facilitó sobre todo desde cuando los dos países anunciaron que sus diferendos territoriales se canalizarían por la adopción de Medidas de Confianza Mutua en todos los niveles, desde los militares a los políticos y desde la política exterior de los Estados. Sus respectivas políticas de defensa proclaman la no existencia de diferendos en materia de defensa.

Con estas bases se diseñó la perspectiva frente al ALCA, liderada por los EEUU. Se estableció que éste podía ser considerado solo en función de una negociación intermediada por el MERCOSUR, contando con una agenda más amplia para reducir las asimetrías y encarar tanto los “viejos temas” (acceso a mercados, agricultura, subsidios) como los “nuevos temas” (propiedad intelectual,

servicios, inversión). Para esto se requería una alianza básica Brasil –Argentina en primer lugar, y en segundo, la adhesión de Chile, Uruguay, Paraguay, y si es posible los países del bloque andino (la CAN). Dentro de una perspectiva también con connotaciones geopolíticas, han considerado que el MERCOSUR es un serio proyecto estratégico de integración económica y política, buscando el reconocimiento de derechos y obligaciones comunes a los participantes del proceso y poniendo un distanciamiento con la política norteamericana.

De manera convergente con la diplomacia, y con el principio de que la política exterior debe subordinar a la política de defensa, se ha emprendido la re formulación de ésta, a partir de la instalación de los ministerios civiles de defensa y de otros mecanismos diversos según los países. El eje Cono Sur (Brasil Argentina) ha reiterado constantemente las diferencias en la naturaleza estratégica de las tres Américas, descartando la posibilidad de conformar un sistema interamericano de defensa como lo sugerían los EEUU, y como veladamente estaba presente en las Conferencias Hemisféricas de Defensa impulsadas por la OEA.

Ciertamente los esfuerzos están dirigidos a la disminución de la influencia norteamericana y a la ampliación de la autonomía de América del Sur (del Cono Sur sobre todo), con el objetivo de llegar a un proyecto mayor de integración sudamericana. Desde esta perspectiva existe el argumento sudamericano (más fuerte en Brasil-Argentina, que en Chile) es que América del Sur, debido a su geografía y política, tiene una identidad estratégica propia, distinta del resto del continente americano: está lejos de los puntos de tensión mundial; libre de armas nucleares; libre de armas de destrucción masiva; bajos índices de gasto militar; mantiene exitosos procesos de integración (MERCOSUR- CAN).

Todo ello representa la oportunidad de formular una agenda común de temas, oportunidades y preocupaciones. En Julio de 1999,

el Mercosur produjo la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia, y Chile como zona de paz”, entre los muchos acuerdos importantes especialmente en la agenda de “nuevas amenazas a la seguridad regional” (tráfico de drogas, terrorismo, proliferación de armamentos, desigualdad social, medio ambiente y democracia).

Por último, la entrada de Venezuela y Bolivia, con la presencia de Hugo Chávez y Evo Morales respectivamente; los dos con proyectos diferentes pero igualmente contestatarios al poder norteamericano, ha creado grandes expectativas en el espacio sudamericano de integración económica y Seguridad.

## **II. Las condiciones políticas y de seguridad de la región andina**

Una adecuada consideración de las condiciones en las que se elaboran y desarrollan las políticas externas de los países andinos requiere, una previa revisión del “ambiente” interno que delimita los márgenes de maniobra, las restricciones políticas y las problemáticas mismas en el marco de las cuales los estados y sus sectores de defensa y relaciones exteriores desenvuelven su labor.

Es cierto que el Estado y sus aparatos de relacionamiento con el mundo internacional, tienen una cierta “autonomía relativa” frente a la política interna y en sus tratos con otros actores estatales o extranacionales. Sin embargo, esta libertad de maniobra (que es particularmente marcada en la misma medida en que los sistemas de exigibilidad democrática y de supervisión ciudadana son débiles o inexistentes, en una tradición muy marcada aún por los supuestos de la “razón de estado” y de los “arcana imperii”), tiene límites y crecen en la misma medida en que los recursos del Estado frente a la sociedad son débiles.

Se podría elaborar una tipología de los estados andinos en términos del grado de autonomía relativa que los gobiernos tienen

frente a sus sociedades, en función de la correlación de fuerzas en el manejo y gestión de recursos. Y, en ese sentido, se podría señalar que existe un continuo que va desde estados muy débiles frente sus sociedades, como podrían ser Bolivia y Ecuador, a otros, que como el Venezolano (y, en alguna medida el Colombiano), que tienen márgenes de maniobra estatal más independientes de las presiones domésticas.

Debemos partir de la constatación de que el área andina es la parte del hemisferio donde los procesos de consolidación democrática y de construcción estatal han sufrido los más serios reveses en los últimos diez años. Si en los años sesentas y setentas, los países del Cono Sur y Brasil representaban -como grupo- el sector más conflictivo, violento y “catastrófico” de la región, y si durante los ochenta fue Centroamérica la que tomó la posta como “zona problema”; es claro que, -desde mediados de los años noventa y hasta la fecha-, han sido las naciones andinas las que se han convertido en los “enfermos” de las Américas.

Todos los estados de la región andina han experimentado en este periodo procesos de desinstitucionalización, galopante corrupción gubernamental, débil crecimiento económico, irracionalidad política, tendencias centrifugas y debilitamiento incluso de la viabilidad nacional. En algunos casos, como en el de Colombia, estas tendencias resultan de la agudización y escalada de procesos muy anteriores, mientras que en otros, las dudas sobre la viabilidad estatal adquieren, por primera vez, el relieve de verdaderas amenazas apremiantes.

Lo que se pone en duda, en algunos casos, y lo que, de todas formas parece estar en cuestión es la supervivencia misma de los Estados, al menos en una forma reconocible y reconducible a las maneras hasta ahora habituales. Todos ellos, en grado variable, se hallan trizados por poderosas líneas de fractura que someten a sus gobiernos a tensiones e inestabilidades que hacen cada vez más pre-

caría la posibilidad misma de gobernar y la posibilidad misma de darse una política exterior coherente.

En cuanto a las políticas de defensa, resulta difícil imaginarlas en países en donde la existencia misma y la naturaleza mínimamente consensuada de lo que hay que defender, se halla en seria duda y amagada por el peligro de explosiones e implosiones internas, para las cuales los establecimientos constituidos de la defensa y de la diplomacia, sencillamente no han estado, ni están preparados, así como tampoco diseñados para hacerles frente.

De hecho, puede asistirse a un serio deterioro de las estructuras profesionales de las fuerzas militares en casi todos los países de la subregión, con la única excepción de Colombia. Aunque debe reconocerse el papel, que en este caso, juega la alianza con los Estados Unidos para mantener una clara noción castrense de su misión y de estándares profesionales. Todos los demás establecimientos militares han sufrido graves quebrantos institucionales, se han visto politizados y arrastrados a luchas intestinas o las arenas movedizas de la corrupción o de la anomia institucional.

En estas condiciones, es difícil llevar adelante procesos de formulación de una política exterior, que subordine la política de defensa a una estrategia de seguridad con algún grado de distanciamiento de las influencias norteamericanas; así como la formulación de agendas de seguridad y defensa, según lineamientos de modernización y profesionalización de las estructuras militares, con la participación de nuevos y variados actores de la sociedad.

### **El panorama de la crisis política**

Una somera tipificación de la naturaleza de la **crisis política** que es substancialmente una crisis de Estado en los países andinos, permite identificar las condiciones nacionales sobresalientes:

1) Bolivia se halla fracturada por un triple sistema de contradicciones: a) de tipo regional, que opone las tendencias centrifugas y autonómicas (con potenciales secesionistas) de algunas provincias, y, en especial de la de Santa Cruz, en contra de las altiplánicas, b) de tipo étno-cultural, entre la gran masa de población indígena y la población blanco-mestiza, y c) un conflicto vinculado a la globalización y a una profunda disputa en torno a la forma en que el país ha de insertarse en la economía global. En el fondo, esta última disputa gira – latentemente- en torno a la cuestión del modelo de desarrollo que el país deberá escoger y encubre, de manera apenas velada una lucha entre concepciones heredadas de la teoría de la dependencia y de las corrientes del pensamiento socialista, y otras más cercanas a un liberalismo cosmopolita. Por cierto que estas tres líneas de fractura se superponen y se potencian entre si, combinándose muchas veces de maneras consistentes. Por ejemplo, es claro que el movimiento indígena tiene una orientación anti-globalización de manera abrumadora, pero no todo el sector del público anti-globalización es indígena. Asimismo, aunque las posturas liberales son más fuertes en Santa Cruz que en otras zonas del país, no todos los públicos pro globalización se ubican en dicha provincia. Aunque con frecuencia articuladas las tres dimensiones de fractura tienen, cada una, su propia dinámica y raíces. Pero, tomadas en conjunto amenazan seriamente con llevar al país a una severa crisis de desintegración como entidad geopolítica.

2) Colombia sigue en su crisis de violencia interna, la cual se ve agravada y exacerbada por el creciente secuestro de esta problemática por parte de la política global anti-terrorista y anti-drogas de los Estados Unidos. Es seguro que si no fuera por esta inserción exógena, el conflicto colombiano tendría otro cariz, y, posiblemente, sería menos intratable a la posibilidad de una solución política y negociada. La guerra interna colombiana, es en realidad, una reliquia degradada de los conflictos propios de la Guerra Fría, que ha evolucionado hasta convertirse en un problema de orden público fren-

te a fuerzas combatientes reducidas a un rol cercano al bandolerismo y al empresariado de la violencia. En el caso colombiano, ya no se trataría de una línea de fractura entre sectores pro-marxistas y otros pro-capitalistas (como pudo ser el caso hasta los años ochenta del siglo pasado); sino de un problema de incompleta capacidad estatal para establecer soberanía, imperio y estado de derecho (en condiciones de inclusión) efectivos en un territorio que solo sigue siendo nominalmente dominado por el estado y sus instituciones.

3) Ecuador se halla afectado por el impacto combinado de dos grandes líneas de fractura: a) las de tipo regional, que ya no solo incluyen el conflicto tradicional entre las elites de Quito y Guayaquil, sino que una disputa cada vez más fragmentada que incorpora a elites de un variado número de regiones y b) una generalizada crisis política y de orden público, expresada en constantes bloqueos, cuestionamientos a la representación y la avasalladora difusión y profundidad de problemas de corrupción pública y privada. En suma, a la ya tradicional (pero exacerbada) línea de fractura seccional, se agrega una fuerte contradicción entre las necesidades de una construcción estatal republicana, democrática y racional, frente a las tendencias disgregantes de una política partidista y electoral basada en redes corporativistas y clientelares de tipo mafioso, que destruyen progresivamente las más elementales capacidades del estado para llevar adelante políticas públicas dignas de tal nombre, y que exagera conflictos distributivos de suma cero. En este escenario, despuntan también (aunque con menor virulencia que en Bolivia), posibles rupturas en torno a cuestiones étnopolíticas y en torno al tema de la globalización.

4) Perú sufre, asimismo, de una crónica crisis de gobernabilidad estatal, expresada en una creciente fragmentación de la representación política, en la generalizada pérdida de credibilidad de las instituciones gubernamentales y en el sostenido avance de la anti-política. Al igual que en Ecuador, las formas de caudillismo clientelar

y de extremo particularismo gremial, local y/o clasista; hacen cada vez más difícil al Estado peruano el logro de los consensos mínimos de gobernabilidad y el desarrollo de liderazgos creíbles y de amplia legitimidad. El retorno de la violencia en gran escala, como la que azotó al país en los años ochenta es una latente posibilidad.

5) A pesar de la creciente fuerza del régimen del Presidente Chávez, el estado venezolano tampoco ha dejado de ser víctima de un proceso de destrucción institucional. La misma solidez del chavismo es prueba de ello. Puede decirse que Venezuela ha reemplazado un “sistema” institucional defectuoso y lleno de corruptelas, (pero sistema al fin), por el liderazgo subjetivo de un caudillo. Como suele ocurrir en estos casos, los caudillos terminan por crear el vacío en torno suyo, y dejan al estado en grave vulnerabilidad ante la caída o debilitamiento del líder. Por otra parte, las profundas heridas políticas y sociales que ha dejado en su estela el ascenso de la “revolución bolivariana” mantienen un alto nivel de profundo resentimiento en sectores importantes de la clase media. Esta hostilidad es una “bomba de tiempo” que puede estallar en masiva deslealtad y conflictos entre el estado y buena parte de la civilidad.

### **Tensiones y tendencias en el marco de la influencia norteamericana.**

Los Andes viven un momento de cambios e incertidumbre. Si hace algunos años todo parecía inclinarse hacia un apoyo o convergencia monolítica hacia las iniciativas regionales de Estados Unidos en términos de seguridad y comercio; en los actuales momentos la influencia estadounidense pareciera sufrir un reacomodo ante la emergencia de proyectos de integración alternativos, que si bien no eliminarían completamente la hegemonía de Estados Unidos, sí presentan opciones autónomas y diferenciadas a las planteadas desde Washington, pero también a las del proyecto de seguri-

dad emergente del Cono Sur. Es posible que la influencia de lo que hemos llamado espacios sudamericano de seguridad e integración empiecen a tener ciertos efectos en el área andina. Pero en el último período, con la presencia del presidente Hugo Chávez de Venezuela y Evo Morales, de Bolivia, observamos nuevos elementos, posiblemente más radicales frente a los EEUU conviviendo con la aparente alineación de Perú, Ecuador y sobre todo Colombia hacia la política norteamericana del presidente Bush. Examinemos estos elementos y, a partir de ello, establezcamos algunas hipótesis respecto al futuro que aguarda a la región en lo que tiene que ver con la capacidad de asumir algún grado de autonomía en la definición de sus políticas de seguridad e integración.

Efectivamente, una presencia dominante es la influencia en el espacio sudamericano de la política anti-neoliberal del gobierno de Hugo Chávez (Venezuela) con su propuesta de conformar una alianza energética latinoamericana, y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como miembro de base.

Es relevante el esfuerzo de Argentina y Brasil por recuperar soberanía en la política económica al saldar su deuda con el FMI. Al momento es difícil apreciar la relación de los países andinos en la integración sudamericana, pero si es posible identificar entre el grupo de países cuyos gobiernos mantienen mayores grados de influencia de la política norteamericana, como es el caso de Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

### **Una mirada al tablero regional denotaría cuatro tendencias y procesos paralelos.**

1. La actual coyuntura está marcada por el recambio de un importante número de gobiernos andinos y sudamericanos, con una notoria tendencia hacia la izquierda. En el 2005 se renovó el gobierno

de Uruguay y hubo elecciones presidenciales en Bolivia y Chile. En el 2006 se realizarán cambios de gobierno en Perú, Colombia y Ecuador. Salvo Venezuela, todos los países andinos contarán con nuevos mandatarios y, lo que es más importante, hasta el momento dos de ellos, el de Venezuela y el de Bolivia, tienen una línea en la izquierda del espectro político con claros ingredientes de una retórica anti estadounidense. En tal virtud, Sudamérica, especialmente la Región Andina, atraviesa por una fase de redefinición política con propuestas alternativas al proceso de integración comercial y de lucha anti narcóticos y antiterrorismo propuestos por Washington.

La reelección del presidente Uribe y todo lo que implicó su aceptación ha supeditado la política de seguridad de Colombia a factores de la política de defensa interna del estado. Colombia ha jugado en los últimos años para América del Sur, desde la ejecución del Plan Colombia, el papel de pivote de la política de seguridad estadounidense centrada primero en la lucha contra el narcotráfico y luego en la lucha contra el terrorismo. Otra lectura es que Colombia ha logrado instrumentar para sus particulares objetivos de seguridad, a la política norteamericana. En cualquier caso, produciendo percepciones de inseguridad en sus vecinos por la expansión de los requerimientos norteamericanos. En ese sentido, el eje de la política de seguridad regional estadounidense ha entrado en un momento de menor influencia.

Las elecciones colombianas, o la reelección de Uribe, son aguardadas con interés pues podrían apuntalar la visión estadounidense respecto a cómo deben abordarse los problemas de seguridad en Colombia y en la subregión andina; pero también podrían tomar otro curso de acción. Lo que suceda en Colombia bien podría tener un impacto contrario en los otros países andinos. En esta perspectiva, resultan decisivas las elecciones presidenciales que ocurrirán en estos días en el Perú y en octubre de este año en Ecuador. No

habría que descartar que estos procesos electorales tengan impactos en la ampliación de las influencias de Venezuela con la política integracionista del Presidente Chávez. Si algo así toma cuerpo, la realidad geopolítica de la región frente a Estados Unidos podría sufrir importantes variaciones. La política de seguridad andina de Washington, concentrada en la lucha antiterrorismo y anti narcóticos, sufriría un serio revés que pudiera incidir sobre las líneas de cooperación y dependencia que Estados Unidos ha entablado con las fuerzas militares, policiales e instituciones del Estado en todos los países andinos.

La caída del gobierno de Lucio Gutiérrez en el Ecuador, pudo dejar a la política regional norteamericano -colombiana sin uno de sus principales aliados. Por otra parte, la asunción de Evo Morales a la presidencia boliviana, con un programa de fortalecimiento del movimiento cocalero, podría entenderse como una reacción a la política estadounidense de erradicación de la coca.

El fortalecimiento político en la región del gobierno de Hugo Chávez si se mantiene en los próximos años ( a través de una política de comunicación, información y noticias en todo el continente (TELESUR) podría ganar más espacios al fortalecer a los grupos “bolivarianos” que han surgido en varios países de la región que replican la retórica y la estrategia de integración latinoamericana anti EEUU, así como otras propuestas (como la de establecer un banco de desarrollo sudamericano) que buscaría limitar la penetración de los organismos financieros de Bretton Woods.

2. Una segunda tendencia es el impacto de relación entre la retórica de izquierda con el tema energético que Venezuela promueve en todo el continente, y con la cual cuenta también Bolivia (con sus yacimientos de gas natural). Hablamos de una retórica basada en recursos suficientes para mover intereses estatales y privados hacia una vía de integración que se aleje de los EE.UU. no solo en el sec-

tor energético en sí mismo sino en otros aspectos. Este tema revisite importancia estratégica dadas las previsiones respecto al alza constante de los precios del petróleo para los próximos 15 años y a la importancia también creciente del gas en la economía mundial.

De tal forma, el sector energético y la integración desde esa perspectiva se han constituido y continuarán siendo los puntales del proyecto bolivariano. Por un lado, su estrategia ha sido la de negociar petróleo a precios favorables con varios países del Caribe, MERCOSUR y la Región Andina y proponer la creación de empresas petroleras regionales, una de las cuales ya fue creada, PETRO-CARIBE. A partir de ello buscaría avanzar hacia formas de integración energética más profundas que conlleven procesos de refinación como el que ya emprendieron Venezuela y Brasil con el inicio de la construcción de una refinería conjunta. Venezuela también ha coincidido en la necesidad de construir un anillo de gasoductos que integre Sudamérica y permita expandir la exportación de las reservas existentes. En este tema la posición de Bolivia resultaría clave. Inicialmente excluida del proyecto, habría que esperar a que se decante la política del nuevo gobierno de Evo Morales, determinar si Bolivia radicalizará su política frente a los hidrocarburos o si se limitará a renegociar contratos con empresas extranjeras, la ruta posible del gasoducto que Bolivia debe construir en el futuro, y su cercanía con Venezuela para conocer el mapa que la integración energética adopte en el futuro.

3. Una tercera tendencia tiene que ver con el debilitamiento de la Comunidad Andina como resultado de la negociación del TLC entre Estados Unidos y Colombia, Ecuador y Perú y del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Si bien la crisis del proceso andino de integración no es una noticia nueva, si lo es el hecho de que como nunca antes virtualmente todos sus miembros apuesten de forma simultánea a vincularse a otros bloques comerciales. Para muchos esto significaría la partida de defunción de la CAN. No obstante

aquello, es evidente que los países que firmaron el Acuerdo de Cartagena en los años sesenta, salvo el Ecuador, han perdido esperanzas de que la CAN pueda mantenerse en el futuro próximo. Más bien, los actuales gobiernos de los países andinos muestran diferentes vocaciones de integración.

Si Uribe y Toledo miran más hacia el norte, Chávez y Morales indiscutiblemente buscarán liderar una opción más sudamericana. El Ecuador, por su inestabilidad y desinstitucionalización, presenta un perfil ambiguo a este respecto. Habrá que esperar lo que suceda en las elecciones presidenciales peruanas y ecuatorianas del 2006 para saber qué ocurrirá finalmente con el proceso de integración andino.

Es posible que como consecuencia de las cuatro tendencias que hemos observado, la presencia e influencia estadounidense en la región experimente un momento de retroceso e impugnación por parte de varios gobiernos andinos y sudamericanos. Los momentos propicios para EE.UU. que se vivieron en los noventa y primeros años del siglo se han transformado ostensiblemente. Durante estos años, EE.UU. dominó las agendas de seguridad de la región, tuvo un enorme activismo en materia de integración comercial y su influencia en temas de democracia, a través de la OEA y de la firma de la Carta Democrática Interamericana, fue fundamental.

Si es así, el declive o, al menos, reacomodo de esta proyección hegemónica estadounidense habrá tenido que ver, entre otras cosas, con los propios errores y poca importancia que la administración Bush ha otorgado a la región. Concentrada en otras regiones del mundo y terminada la opción del socialismo soviético, pareciera que el establecimiento político estadounidense dio por sentado que los países del hemisferio seguirían automáticamente su liderazgo, como de hecho ha ocurrido con México los países de Centro América y el Caribe. Más al sur, aquello ha dejado de ser así, si bien es cierto que la influencia y liderazgo estadounidense sigue siendo determinante en todo el Hemisferio.

Por de pronto, Estados Unidos mantiene aún una importante influencia en la política de seguridad de Colombia y Ecuador. Es el principal socio comercial de todos los países andinos, y aún más, ha negociado el Tratado de Libre Comercio con tres de los cinco países de la CAN. A pesar de ello, las relaciones de Estados Unidos y los países sudamericanos pudieran continuar el sendero de tensión en los próximos años.

Vivimos un interesante momento de reacomodo de las relaciones internacionales, del que podrían surgir cambios importantes en términos de las asimetrías que han dominado las relaciones interamericanas desde la Doctrina Monroe. La coyuntura internacional, las posibilidades de integración, y la misma globalización abren posibilidades para nuevas redes de intercambio, más allá de aquellas con las que Estados Unidos ha intentado cercar a la región.

Varios países de la región serían claves para la consolidación de uno u otro proyecto. Curiosamente, dos de ellos se ubican en la Región Andina, hecho que indica la importancia geoestratégica de la región en los próximos años. Por un lado, Colombia que como ya dijimos, parece actuar como pivote geoestratégico de EE.UU. desde la perspectiva de seguridad, con implicaciones también en el tema del comercio. Por el otro lado está Venezuela, que es el estado con mayores recursos para invertir y con mayores opciones para promover un proceso de integración alternativa a la estadounidense.

Un tercer actor clave país es el eje Brasil- Argentina con influencia en todo el Cono Sur del cual ya se habló y con base en el proyecto estratégico brasileño con intención de llegar todo lo lejos que pueda en la influencia sobre Sudamérica en la medida en que no entre en colisión con la hegemonía norteamericana. Falta determinar en el corto y mediano plazo la influencia y el protagonismo que Venezuela y Bolivia ganarán en la estructura de influencia sudamericana en base a sus potencialidades para definir y conducir una política energética que interese e involucre a sus vecinos.

Evidentemente Colombia se encuentra aislada, atendiendo el grave problema que tiene su estado de reconfigurar su hegemonía política en el espacio interno. Enfascada en su problema interno, tiene pocas perspectivas de irradiar influencia sobre la región. Bien pudiera suceder que esta tendencia se profundice y que Colombia camine sola e intensifique sus lazos comerciales, militares y políticos con Washington, arrastrando al Ecuador y al Perú tras de sí, mientras que Venezuela, Brasil y los demás países del MERCOSUR consoliden un bloque sudamericano con mayor autonomía de Estados Unidos.

De todas formas, la gran damnificada de este cruce de tendencias y procesos pareciera ser la integración andina, la misma que bien pudiera romperse y morir entre los fuegos cruzados que vienen del norte y el sur.

En ese contexto, tendríamos que preguntarnos por la ruta que debería escoger el Ecuador. Para nuestro país se agudizaría el dilema que ya vive entre una más profunda cooperación con la estrategia de seguridad estadounidense y colombiana, con un TLC entre Colombia-Ecuador-Perú y Estados Unidos incluido, o la posibilidad de armar una estrategia de mayor cercanía al proceso de integración sudamericano. Para ello deberá solucionar primero la enorme ausencia de autoridad política, de una institucionalidad coherente con los principios de la democracia representativa y del Estado de derecho.

### III. Conclusiones

1. En el período posterior a la Conferencia de Seguridad de México en el 2003, desde la OEA y organismos multilaterales, se ha mantenido el enfoque de la seguridad hemisférica que tiende a considerarla bajo la óptica de la gobernabilidad democrática.



2. La crisis de esos organismos por el impacto de la estrategia global de los EEUU, contra el terrorismo; y la merma del valor estratégico de la región frente a esa potencia, ha dado la oportunidad para que se abra paso una nueva concepción de la seguridad regional, liderada por el eje Brasil-Argentina, y países del Cono Sur. La estrategia de “autonomía para la integración”, busca una concertación económica y política de la región, el fortalecimiento del Mercosur y las relaciones con Chile y la CAN, como intermediarias de cualquier Tratado de Libre Comercio propuesto por los EEUU. Finca en la superación pacífica de los conflictos interestatales y en la subordinación de la política de defensa a la política exterior, esta tendencia ha asumido compromisos en materias de alta significación estratégica que definen a Sudamérica como una región de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; con intenciones manifiestas de llegar a una convergencia política, a partir de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” (2004). Su alcance estratégico y potencialidades se sitúan dentro de las oportunidades y/o limitaciones de una política de autonomía-convivencia con los EEUU.

3. Otras tendencias, más radicales, en sus fines y métodos frente a los EEUU, por el gran significado mundial y regional del tema energético son las lideradas por los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez y de Bolivia, Evo Morales. Los dos representan para Sudamérica una enorme potencialidad de desarrollo energético y serían pieza clave de un proceso autónomo de integración en esa materia, dependiendo del curso de los acontecimientos y las posibilidades de entendimiento con las estrategias del Cono Sur y Brasil.

4. Frente a ellos está el grupo de los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú. De manera diferenciada y por distintas causas, con menor autonomía con respecto de las políticas de Washington. Colombia, enfrascada en su problema interno de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. Ecuador con una grave crisis institucional.

## **Situados en el Extremo Occidente: un análisis de las tendencias de seguridad en sudamérica**

**Bertha García Gallegos**

### **I. Presentación**

1. Con este sugestivo tema se refería Alain Rouquie, sociólogo francés contemporáneo,<sup>1</sup> a América Latina para indicar no solo la extraordinaria diversidad y heterogeneidad de esta región que hace que su propio nombre, y más aún la concordancia entre las palabras de éste (“América” y “Latina”), sean difíciles de entender. Eso lo decía el autor del libro con este mismo nombre a finales de los años setenta, expresando la preocupante situación política latinoamericana sobre la cual pesaban en esos años los costos de estar situado paradójicamente, sin pena ni gloria, entre el encierro en sí mismo y dentro de la órbita hegemónica del hemisferio occidental, empujado por el desarrollismo y las dictaduras militares. Así es como a la tradición centenaria de soportar toda suerte de subordinaciones, y al ineludible factor geográfico, se unía un elemento más: la duda suerte de haber quedado pegada ideológica, estratégica, políticamente de este lado de la guerra fría, sin tener siquiera el consuelo de generar una vinculación cooperativa como un todo, una entidad comunitaria, dado que cada uno de los países quedó sujeto a una relación bilateral con el hegemón. Desde entonces ha pesado sobre los países de América latina el fantasma del individualismo y la dispersión, como que cualquier esfuerzo hacia la integración estuviese destinado solo a fracasar.

1. Alain Rouquie: América Latina: introducción al extremo occidental. México, Siglo Veintiuno, 1989.

La situación mundial de entonces, la de finales de los años setenta, otorgaba también a nuestros países, el triste estatuto de ser un escenario más de la guerra de baja intensidad. El conflicto entre las grandes potencias nucleares se dirimía efectiva y paradójicamente bastante lejos de sus linderos: en el oriente medio, el sureste asiático y América Latina. En los años ochenta, mientras América del Sur salía a duras penas del autoritarismo, Centroamérica entraba en la ola contrainsurgente. Así es como quedamos entonces justamente al extremo occidente, tan solo acusando los impactos incalculables en términos humanitarios, institucionales y civilizatorios del conflicto bipolar.<sup>2</sup>

No podía dejar de evocar estas imágenes, al plantear la forma en que este grupo asumió el compromiso de analizar un objeto de estudio un tanto nebuloso: entender el aparente aislamiento en términos de las políticas de seguridad, en que ha quedado la subregión andina, debido a las condiciones del conflicto interno colombiano y su irradiación en el escenario subregional andino; mientras que el resto de países de la región, especialmente el Cono Sur, experimenta convergencias notables, que bien podrían entenderse como formulaciones y prácticas de política exterior relativamente más consistentes, que la mera subordinación de otros tiempos, especialmente en los temas de seguridad y defensa. Entre éstas destacan el MERCOSUR desde 1995, más recientemente las posiciones frente al ALCA, que postulan que Sudamérica debe primero fortalecerse como bloque para negociar en mejores términos con los Estados

---

2. Alain Rouquie, Ob. Cit. El autor comenta que Sudamérica ha tenido experiencias negativas en sus relaciones con los Estados Unidos, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX. Pero las incursiones directas de la política exterior y de seguridad norteamericanos fueron menos evidentes en la subregión que las que ocurrieron en los países centroamericanos hasta Panamá. Los USA han actuado históricamente en Sudamérica y Centroamérica de diferente manera. En Centroamérica, lo hicieron directamente, como lo atestiguan las incursiones sobre Guatemala, Grenada, Panamá, Haití. Más hacia el sur las estrategias han sido mediatizadas por mecanismos diversos, operativos de inteligencia, manejo de la relación con las fuerzas armadas, o influencia en liderazgos nacionales.

Unidos. Existen por supuesto elementos adversos muchos de los cuales provienen de la tensión entablada entre las tendencias hacia el multilateralismo preferido por los países de la región y bilateralismo esgrimido por la política exterior de los Estados Unidos.

En cambio, enfrascados en el día a día, los ecuatorianos hemos seguido minuciosamente los eventos de la “nueva frontera”; me refiero a la frontera norte, que por otra parte siempre ha estado allí con toda la vigorosa fluidez, humana económica y cultural, descuido y permisividad, que ha caracterizado a nuestras históricas relaciones con Colombia desde las épocas del intenso contrabando de bienes industriales. Tan naturales nos habían parecido esas relaciones, que ni siquiera nos habíamos dado cuenta de que existía la frontera. Pero empezó a visibilizarse, alrededor de 1998- 99, cuando se agudizaron los despliegues del Plan Colombia, el Plan Patriota, las fumigaciones y el desborde de los refugiados.

2. Después de más de sesenta años de haber comenzado “el conflicto interno colombiano” como lo seguimos llamando con alguna tozudez, éste se había convertido en una cuestión regional o subregional. Los analistas muchos de ellos académicos norteamericanos que suelen tratar el tema con bastante objetividad, empezaron hablar de la infiltración de la guerrilla colombiana, repotenciada desde su alianza con el narcotráfico, en significativos espacios fronterizos de Colombia con Venezuela, Panamá, Perú, Ecuador usados como santuarios o puntos de abastecimiento múltiple de todo el verdadero sistema conflictivo, que al irse formando fue absorbiendo funcionalmente un gran repertorio de ilegalidades con existencia previa o concomitante al proceso.

El carácter sistémico de esta problemática conflictiva no llegó a definirse completamente sino solo cuando quedó encajada, después del 11 de septiembre y de la Guerra de Irak, dentro del complejo multidimensional y mundial de la guerra contra el terrorismo. Todo el aparato de logística y ayuda militar de los Estados Unidos,

las relaciones ínter militares y las relaciones internacionales concomitantes, la Base de Manta, etc. asumieron nuevas dimensiones. Antes funcionales a la guerra contra el narcotráfico, ahora se convirtieron en funcionales a la guerra contra el terrorismo global. Es así como el “conflicto interno colombiano” y en gran parte las perspectivas de sus vecinos, los países andinos quedamos enclavados; aislados más bien diríamos, ubicados borrosamente incluso más allá del “extremo occidente”.<sup>3</sup>

3. En cuanto al Policy Paper, hemos considerado que fue una decisión metodológica acertada el tratar de salirnos del escenario propio, de la proximidad de la crisis política que enfrentamos desde los noventa; y del escenario próximo, el del “conflicto colombiano”, para sopesarlo desde afuera, desde una perspectiva más amplia, sudamericana, para desde allí reorientar nuestra visión sobre la situación subregional andina.

Los Policy Paper, no tienen la intención de ser documentos académicos rigurosos; antes bien son análisis generales que pueden llevar a propuestas de política pública. A pesar de ello creo necesario ampliar la explicación de la metodología utilizada en el ejercicio que hicimos conjuntamente. Para ello tendríamos que en primer lugar argumentar las razones por las que las relaciones de integración, actualmente en construcción en el Cono sur con objetivos de expansión hacia el resto de países de la región, podían ser entendidas como un tema de política exterior y dentro de éste ámbito, como un tema de seguridad. Por otra parte explicar la matriz de relaciones que nos permitió encarar el tema como la formación de “tendencias”, por más que este recurso puede ser difícil si pensamos en la extraordinaria diversidad de elementos implicados, no siempre convergentes.

3. En el texto de la doctrina Bush sobre la Seguridad Preventiva, después del 11 de septiembre, para bien o para mal, América Latina quedó excluida del ámbito preferencial de las naciones que cuentan como amigos o aliados de los Estados Unidos.

## II. La Estrategia de Integración Sudamericana: como política exterior y de seguridad.

1. Recién es desde el año 2000 cuando podemos hablar con mayor consistencia de una **tendencia** detrás de la estrategia convergente para fortalecer el MERCOSUR, formada más específicamente por el eje Brasil, Argentina y (con algunos elementos diferenciales) Chile y con objetivos de lograr una influencia sobre el resto de América del Sur, incluyendo la CAN, el más antiguo proyecto de integración sudamericana. Algunos factores permiten este corte metodológico: la tendencia es más acentuada con el advenimiento al poder en América latina de una nueva izquierda,<sup>4</sup> entendida en términos genéricos, no necesariamente partidaria en el caso de Argentina, y de algunos de los otros países. La nueva izquierda proviene del desencanto de las ilusiones de paz y democracia de la posguerra fría, del fracaso del neoliberalismo a fines de los noventa y de sus estrategias conformadas desde 1995, en el llamado Consenso de Washington: el ALCA, la OMC, la nueva visión de la seguridad hemisférica, que postula una acción cooperativa con liderazgo estadounidense para actuar sobre amenazas, riesgos y desafíos “transnacionales y multidimensionales”.

Efectivamente a fines de los noventa y comienzos del siglo XXI, ocurre la primera crisis del neoliberalismo en Asia, Europa y América Latina, con la devaluación del real en Brasil y en la total crisis económica y política de Argentina, en 2001, con repercusiones en todo el MERCOSUR. Un segundo factor directamente relacionado al tema de seguridad y defensa es el lanzamiento del

4. La política exterior más consistente en el tiempo ha sido indudablemente la brasileña. Al respecto, ver: Raúl Bernal-Meza: “Política Exterior argentina: de Menem a De la Rúa”. São Paulo Em Perspectiva, 2002 75. Ver también. Miriam Colacrai: La Política Exterior Argentina Hacia Los Vecinos Durante Los '90. Centro de Estudios Internacionales y de Documento de Trabajo N° 1. Educación para la Globalización (CEIEG) Julio de 2004 Universidad del CEMA <http://www.cema.edu.ar/ceieg>

Plan Colombia, 1998, que ocasionó un notable recelo en casi todos los países (incluso en algunos como Argentina, antes (durante el gobierno de Menem) proclives a la idea de formar una fuerza regional de intervención en Colombia). Frente a los postulados y estrategias de la seguridad hemisférica cooperativa, y en lo que tiene que ver con el Plan Colombia, todos los países han apelado al principio de la no intervención consagrado en la Carta de Naciones Unidas, asumiendo el conflicto como un problema “interno” de ese país. Con esto quedó virtualmente congelado el concepto de seguridad hemisférica. Esto fue notorio sobre todo en la VI Conferencia de Ministros de defensa, celebrada en Quito, en noviembre del mismo año.<sup>5</sup>

2. ¿Pero en qué sentido podemos vincular la estrategia de integración económica, basada en el MERCOSUR a un tema de seguridad?

5. Gastón Chillier y Laurie Freeman: “El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza En Potencia”. WOLA, Informe Especial, 2005.

También una nota de Inter. Press Service ( [www.noticiasaliadas.org](http://www.noticiasaliadas.org) ) resume algunos resultados de la Conferencia: “El eje Washington-Bogotá no obtuvo una victoria en esa Conferencia...”. “La Conferencia confirmó una evolución en la política estadounidense, en marcha desde que el presidente George Bush declaró “su guerra contra el terrorismo” a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001. De hecho, el propósito de la reunión fue construir una “nueva arquitectura” de seguridad continental en que las Fuerzas Armadas jugarían, según el gobierno de Bush, un papel clave.

“Sin embargo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela consideraron primordial abatir la “pobreza, la falta de democracia y la corrupción” para fortalecer la seguridad hemisférica”. “No fue aceptada la iniciativa colombiana y estadounidense de crear una fuerza multidimensional para intervenir en Colombia, país que vive una guerra interna de cuatro décadas, con diversos actores armados, y en la Washington ya toma parte con una fuerte asistencia militar y económica al gobierno del presidente Álvaro Uribe”. La nota hace referencia a lo expresado por Gastón Chillier, experto en seguridad continental de WOLA, organización no gubernamental Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos: “En el proceso de redacción de la declaración final, la delegación estadounidense rechazó la iniciativa de Canadá, apoyada por Brasil y Chile, e equilibrar propuestas antiterroristas con explícitas referencias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”. “Expresamente manifestó –la delegación estadounidense– que el terrorismo es la prioridad de la región, y los derechos humanos no son un requisito para el combate al terrorismo”. Según Chillier: “ese es un mensaje equivocado para una región en que los militares utilizaron esa filosofía durante la guerra sucia para cometer graves violaciones”.

dad? El proyecto recoge antiguas aspiraciones y cosmovisiones de líderes latinoamericanos<sup>6</sup> que en décadas anteriores empezaron a visualizar que la economía mundial capitalista, tarde o temprano, evolucionaría hacia un esquema económico multipolar en el cual solamente jugarán algún papel las grandes masas territoriales, demográficas y económicas. Los países solos no tendrían ningún poder ni oportunidad para hacerlo. El rezago empezó a elaborarse como una amenaza. El proyecto empezó a tomar forma con el MERCOSUR, y luego durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y puede ser considerado como el esfuerzo por construir un espacio de poder regional, gravitante en el sistema mundial; que fue fortaleciéndose paulatinamente, facilitado por las políticas de seguridad y defensa que tendieron a resolver por la vía pacífica los viejos problemas fronterizos, subordinando su resolución a los objetivos más amplios de la integración.

Así es como se pueden leer por ejemplo el enorme interés de Brasil, Argentina y Chile en los primeros años de la década del noventa por los temas de confianza y seguridad para resolver los mutuos diferendos fronterizos y de proclamar, junto con Paraguay su interés por resolver los problemas de seguridad de la triple frontera sin la intervención de los Estados Unidos.<sup>7</sup> Por primera vez en América Latina los asuntos de defensa se subordinaron a la política exterior del Estado. La política de Itamaraty ha sido considerada por muchos analistas, como la conciencia más clara sobre la aspiración de formar una Comunidad Sudamericana de Naciones, al estilo de la Unión Europea, con objetivos

6. Luis Moniz Bandeira: *¿Qué quiere Brasil con Sudamérica?* Entrevista de Roberto Pereira y equipo de redacción de La ONDA digital. [www.uruguay2030.com](http://www.uruguay2030.com)

7. Raúl Bernal- Meza: “Política Exterior Argentina: De Menem A De La Rúa”. Miriam Colacrai: La Política Exterior Argentina Hacia Los Vecinos Durante Los ‘90”. Oc. Cit. Luego del fin de la Guerra Fría se delimitan con mayor claridad las políticas exterior que incluye a la política defensa en Argentina, Chile y Brasil. Ha sido de extrema importancia las medidas de confianza mutua y seguridad, que permitió acuerdos sobre los temas pendientes de seguridad fronteriza.

estratégicos para toda América del Sur, no solo para los países impulsores.<sup>8</sup>

Previamente, los gobiernos civiles después de las dictaduras habían abandonado el característico aislamiento de la política exterior de esa etapa. En Argentina durante el gobierno de Menem se adoptó agresivamente el esquema de apertura económica que colapsó en 2001. Chile solo pudo entrar en la convergencia una vez que la Constitución de Pinochet fue derrotada y se ha mantenido en la tendencia, con algunas ambivalencias derivadas entre otras cosas de su temprana inclusión en la política de alianza comercial con los Estados Unidos. Desde 2003 el proceso ha avanzado, superando obstáculos diversos y ocupando espacios dejados por los intersticios del evidente distanciamiento de los Estados Unidos, ahora enfrascado en su guerra global contra el terrorismo.

Esta puede ser considerada como una posición de relativa autonomía, que no significa necesariamente una ruptura con los Estados Unidos, la potencia hemisférica, principal socio comercial y tecnológico de toda la región. Tampoco desconocer elementos compartidos en las perspectivas y doctrinas en seguridad Pero que si implica rescatar espacios de decisión y acción multilateral, en comercio, relaciones exteriores y seguridad para tener como bloque, una

---

8. Luis Moniz Bandeira: *¿Qué quiere Brasil con Sudamérica?* Loc. Cit. "La América del Sur, compuesta por doce países, dentro de un espacio contiguo, tiene (2004) 360 millones de habitantes, cerca del 67% de toda América Latina y el equivalente al 6% de la población mundial, con integración lingüística. Su población es mayor que la de EE.UU. (293.027.571 (2004); su territorio, cerca de 17 millones de kilómetros cuadrados, es el doble del territorio estadounidense (9.631.418 kilómetros cuadrados), y posee una de las mayores reservas de agua dulce y biodiversidad del mundo, e inmensas riquezas minerales, pesca y agricultura. El MERCOSUR tiene un PBI de \$. 1.954.12 mil millones, de los cuales, Brasil aporta \$. 1.375 mil millones (2003), la Argentina \$. 435.500 millones), un poco abajo del PBI de Alemania, calculado en \$. 2.454 trillones y la CAN con \$. 596.760 millones, además de Chile, con \$. 154.780 millones, sumados al MERCOSUR puede hacer de la Comunidad Sudamericana de Naciones una potencia mundial, con una masa económica superior a los S. 2.705.660 mil millones, mayor que la de Alemania (\$. 2.271 mil millones, (2003) y muy superior a la suma del PBI de México y del Canadá"

mejor capacidad y condiciones de negociación frente a propuestas de integración comercial de los Estados Unidos, como el ALCA; y frente a las oportunidades de entablar alianzas estratégicas con otros bloques y países más allá del continente. En materia de seguridad permitiría convergencias más marcadas entre los países sudamericanos frente a las acciones y doctrinas de los Estados Unidos para la región, por ejemplo en materia de la lucha contra el narcoterrorismo, la militarización de la seguridad pública, la regionalización del tema Colombia, presiones contra las cuales muchos países por sí solos no tienen suficientes alternativas dados los compromisos contraídos, especialmente por los militares, con Washington y el Comando Sur. Se podría muy bien decir que este es un esfuerzo por buscar formas de entenderse con esa potencia mundial, donde los sudamericanos no pierdan su dignidad y sus expectativas propias.

3. Las tendencias restantes. Criterios de diferenciación. Si el hablar de tendencias en relación al Cono Sur es difícil, en lo que respecta a los demás países la dificultad es aún mayor. El poder hacerlo depende de la consideración de complejos arreglos en función de algunos factores de diferenciación, como por ejemplo: 1) la posesión de un recurso de poder estratégico de gran magnitud como el petróleo o el gas, como es el caso de Venezuela y de Bolivia 2) el liderazgo político y sus relaciones con la correlación de fuerzas políticas internas que incide en la coherencia del sistema político y las condiciones de gobernabilidad 3) La posición frente al ALCA, los TLC, el MERCOSUR y la CAN que depende a su vez de la presión ejercida por los grupos económicos internos sobre los respectivos gobiernos; 4) La posición de los gobiernos y de los grupos políticos internos frente al Plan Colombia y los temas de seguridad regional como la lucha contra el narcotráfico y luego del 11 de septiembre, contra la guerra al terrorismo global; 5) la forma en que se reflejan estos factores en la política exterior; aunque en la mayoría de los casos dudaríamos realmente de la existencia de una política exterior.

Muchos de estos factores operan conjuntamente, han estado o estarán subordinados a los resultados de los procesos eleccionarios en los países de la región (Brasil, Uruguay, Chile, Perú Colombia, Venezuela, Ecuador). Tomando en cuenta por lo menos estos factores se pueden postular las siguientes posiciones:

**Uruguay y Paraguay**, integrantes del MERCOSUR, pero con diferencias acentuadas en la actual coyuntura, por la disputa de Uruguay con Argentina sobre las papeleras y su acercamiento al TLC. Tienen una política exterior ambivalente pero suscriben las posiciones del Cono Sur en materia de seguridad hemisférica especialmente con respecto al Plan Colombia, a las bases militares de los Estados Unidos y a la triple frontera. Habría un ligero acercamiento del Perú con el gobierno de Alan García hacia esta tendencia, por su interés en el fortalecimiento de la Comunidad Sudamericana de naciones. Aunque por otro lado es un país que ha suscrito el TLC con los Estados Unidos y no se podría decir que tenga una política exterior visiblemente definida.

**Venezuela y Bolivia**, también con diferencias relativas y convergencias importantes. Serían portadores de la posición ideológica más radical y de confrontación de los Estados Unidos, con los TLC nacionales y por supuesto las políticas de seguridad de la potencia. La legitimidad lograda en los procesos electorales y el poseer los recursos estratégicos claves en la actual coyuntura mundial y regional como el petróleo y el gas, les darían un mayor peso en el equilibrio de relaciones sudamericanas. A Venezuela indudablemente. Analistas sostienen que por su misma radicalidad podrían debilitar las tendencias sudamericanas del Cono Sur ante la opinión mundial. Pero una alianza del sur, con la participación de estos dos países sin duda produce enormes expectativas.

**Colombia** por si misma es una tendencia y a la vez un factor de alineamiento y diferenciación en Sudamérica en materia de seguridad. No se podría hablar con propiedad de un alineamiento radical en seguridad con la potencia hemisférica, sino quizás más bien de una relación en términos de fuertes oportunidades mutuas. Colombia, más a la derecha que el resto de países sudamericanos, enfrascada en su lucha contrainsurgente, con un apoyo mayoritario de la población, si así se entiende el resultado electoral último; es considerado por los demás países, también como el referente de las políticas estadounidenses que tienen que ver con el uso de la fuerza.

**Ecuador.** En el Policy Paper habíamos considerado a la subregión andina como una tendencia en sí misma a la que el retiro de Venezuela de la CAN habría debilitado. Pero hemos visto en la actual coyuntura, que los países andinos han variado sensiblemente sus alineaciones, o pueden hacerlo en el futuro inmediato. Queda así el Ecuador en un preocupante aislamiento, con una crisis de gobernabilidad que fue analizada exhaustivamente en el Policy Paper como la más aguda en el continente. Acosada por el corporativismo en la política y en las instituciones, con otros factores como el populismo, el regionalismo, la ausencia de partidos políticos, es difícil que el país consiga definir y orientar efectivamente sus intereses y perspectivas en el contexto sudamericano.

La crisis general del sistema político y de los tres poderes del Estado hace imposible avizorar un proceso mínimo de concertación en torno a una política exterior que coordine a su vez la política de seguridad (actualmente dislocadas entre sí). Con un ejecutivo débil es el país más proclive a las presiones hegemónicas en materia de seguridad, como se comprueba en estos días; y también a las presiones de los grupos económicos internos. La proximidad de las elecciones presidenciales y congresales aumenta la incertidumbre. Quizá el único elemento que aglutina al Ecuador es el sentido nacional que lo define en torno a la exigencia de neutralidad frente al

conflicto Colombiano y su disgusto por la presencia de la base de Manta.

Como notas últimas aplicadas en general a casi toda Sudamérica, advertimos que existe una tendencia a considerar cada vez más las agendas de seguridad interna, especialmente la lucha contra el narcotráfico como políticas de seguridad interior, apartadas e la defensa. Por otra parte, es interesante comprobar como en casi todos los países salvo, Ecuador, Uruguay y Paraguay, comienzan a gravitar algunos elementos de liderazgo presidencial marcando direccionamientos a la dirección de la política exterior y de seguridad.

## **El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral**

**Pablo Celi**

### **I. El tortuoso contexto de la integración subregional andina**

El área andina se ha constituido en la zona de mayor tensión hemisférica, en la crisis de seguridad que la compromete concurren los desequilibrios de las economías del área,<sup>1</sup> la fragilidad de sus sistemas políticos y las situaciones de inestabilidad resultantes de los altos índices pobreza, las situaciones de inseguridad convencional o interestatales, el riesgo de extensión de situaciones de violencia y la tensión armada en la frontera colombiana, la debilidad en la relación civil – militar no suficientemente institucionalizada, y la gravitación regional de la política militar de los Estados Unidos en relación con el narcotráfico y el terrorismo.

Bajo estas condiciones, la Comunidad Andina de Naciones, en tres décadas no ha logrado consolidar un esquema de integración subregional pleno. La integración en el campo comercial es pobre y en lo político los países siguen rumbos diferentes, dependientes de las tensiones sociales y fracturas políticas y sociales internas.

El esquema integrativo como marco para el desarrollo industrial fue perdiendo vitalidad, mientras las economías nacionales, desde

---

1. Las estrategias económicas dependientes de las políticas de ajuste del denominado Consenso de Washington, no lograron el esperado crecimiento económico y han venido enfrentando sucesivas crisis desde la década de los noventa, sin que hayan permitido superar los desequilibrios estructurales de las economías de los países andinos, que continúan enfrentando el atraso de sus sistemas productivos, la desigualdad de ingresos, las altas tasas de desempleo y la pobreza creciente.

el punto de vista productivo y comercial, devenían poco complementarias, acentuándose su configuración estructural ligada a una escasa diversificación ramal de la producción con predominio de las dinámicas del sector bancario – financiero, con escaso desarrollo de infraestructuras y mercados poco expansivos, que determinan que las economías del área sean competitivas entre sí, en pos de la captación de recursos de inversión y mercados de exportación.

Las economías andinas compiten entre sí buscando asegurar posiciones en mercados externos a la región, con privilegio del norteamericano,<sup>2</sup> hacia el cual se orienta la mayor parte de las expectativas gubernamentales en el área; por lo cual, la constitución de un mercado común andino y la definición de alternativas concurrentes de comercio exterior, industrialización, desarrollo agrícola e integración fronteriza, se han visto permanentemente postergadas.

La perspectiva de una zona andina de libre comercio ha enfrentado además de estos límites estructurales, los efectos negativos sobre la confianza y reciprocidad interestatal, derivados del incumplimiento de los pocos acuerdos comerciales, sobretodo arancelarios, por lo que se ha mantenido la tendencia a que la CAN no sea el principal espacio comercial de los países que la conforman, evidenciándose incluso una contracción del intercambio comercial intraregional.<sup>3</sup>

La relación comercial con los Estados Unidos es altamente significativa para la región andina y esta se desarrolla bilateralmente. El privilegio de esta asociación no ha podido ser superado por el co-

---

2. El área andina es un mercado significativo para los Estados Unidos. En el año 2002, por ejemplo, las importaciones provenientes de los Estados Unidos alcanzaron los 11 mil millones de dólares, mientras las exportaciones desde la región hacia Norteamérica fueron de 25 mil millones de dólares. La inversión extranjera privada llegó a los 8,7 mil millones de dólares.

3. De los países del área, Ecuador y Venezuela han sido los más abiertos al comercio intraregional.

mercio intraregional ni por otros esquemas de preferencias comerciales, como el europeo.<sup>4</sup>

La acción económica norteamericana en el área andina se ha arraigado en el ámbito económico bilateral alrededor del manejo de preferencias arancelarias, en el marco de la Ley de promoción comercial andina y erradicación de la droga,<sup>5</sup> que encausa las negociaciones y acuerdos bilaterales. A este sistema de preferencias se articula el régimen de sanciones norteamericano en relación con el cumplimiento de sus objetivos antinarcóticos en las acciones de los países andinos, entre ellas, la política de certificación establecida en 1986.

La agenda política común es poco proactiva, responde a coyunturas y evidencia su debilidad ante situaciones críticas, no habiendo logrado definir objetivos concurrentes para los países del área.

En los postulados de política exterior y las líneas de prioridad internacional de los países andinos se advierte una escasa identidad y cooperación subregional. Las orientaciones de la política exterior en la región andina han estado atravesadas por las dinámicas contradictorias de sus relaciones bilaterales, el peso de la agenda norteamericana, los límites del esquema integracionista frente a las urgencias de reinserción en los nuevos escenarios económicos y políticos mundiales, e incluso por la recurrencia de conflictos territoriales.<sup>6</sup>

En temas de seguridad no existe un sistema subregional de índole colectivo y cooperativo, las relaciones entre los Estados son bi-

---

4. La Unión Europea capta el 17% del comercio andino, frente al 41% destinado a los Estados Unidos.

5. Conocida también como Ley de preferencias comerciales andinas.

6. Este tipo de conflicto interestatal fronterizo, ha sido un componente importante en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú o entre Colombia y Venezuela.



laterales, la región carece de una articulación de respuestas conjuntas frente a predominio de la política norteamericana, centrada en Colombia y en las acciones antinarcóticos, y se mantienen desconfianzas heredadas de los conflictos interestatales o de aproximaciones bilaterales privilegiadas.

La integración política y la autonomía comunitaria para adoptar posiciones comunes en política de seguridad y defensa, han estado limitadas por la fuerte dependencia bilateral con los Estados Unidos y el predominio de su política exterior y sus prioridades como un condicionante de las demás relaciones interestatales en la subregión andina, debilitando la identidad regional y la voluntad política de los países para impulsar iniciativas y compromisos compartidos por sobre sus agendas bilaterales con la política norteamericana.

Sin embargo, en el contexto político e institucional de la Comunidad Andina de Naciones, en el último período, se ha venido proclamando la búsqueda de una política exterior común que integre una agenda de seguridad en correspondencia con los nuevos procesos internacionales, en un momento en el que la intensidad del debate multilateral se desplaza de los temas comerciales a los de seguridad, vista como un factor que refuerza el proceso de integración por su incidencia e interrelación con el desarrollo económico y la estabilidad política subregional.

Esta búsqueda de una política exterior común en materia de seguridad entre los países del área, se encuentra presionada en la actualidad por el riesgo de desbordes subregionales de factores tales como: los desequilibrios económicos y sociales; la inestabilidad política; las situaciones de conflicto interestatal; el riesgo de extensión de la violencia transfronteriza y el impacto regional de las acciones antinarcóticos.

## II. La presión de la regionalización forzosa de la violencia

La subregión carece de una articulación de respuestas conjuntas y políticas comunes frente al predominio de la agenda norteamericana, centrada en Colombia y las acciones antinarcóticos, y su extensión subregional mediante prácticas bilaterales.

La postergación de posiciones comunes en política de seguridad y defensa, se encuentra condicionada, en mucho, por la fuerte dependencia de algunos países andinos, sobretodo Colombia y Ecuador, del tratamiento bilateral con los Estados Unidos.

La proyección de la política de seguridad de los Estados Unidos sobre el área, que en los últimos años ha ampliado su impacto,<sup>7</sup> está determinada por la tendencia de su gobierno a mirar a América Latina desde una visión unilateral configurada en torno a los imperativos y las coyunturas de su seguridad nacional.

Las definiciones políticas difundidas desde Norteamérica, sujetas a factores ideológicos, inducen percepciones tergiversadas de las realidades de la subregión, e impiden su mejor conocimiento y tratamiento, tanto bilateral como multilateral, en torno a una estrategia regional que trascienda el problema de las drogas, y, ahora, del terrorismo.

En el último período, esta política se ha orientado hacia una perspectiva desproporcionadamente militar, con una tendencia a interactuar con el área andina más en términos asistencia policial y militar<sup>8</sup> que de ayuda al desarrollo, relegando las prioridades de los

7. En los últimos veinte años los Estados Unidos han destinado una suma superior a los 25 mil millones de dólares para su intervención en este escenario.

8. A partir del año 2000 los Estados Unidos han situado recursos orientados a la asistencia antinarcóticos y de seguridad superiores a los 2 mil millones de dólares para Colombia y más de mil millones para el resto del área andina.

gobiernos de la región, en lo que se refiere a enfrentar problemas derivados de las limitaciones de comercio e inversión, la inestabilidad política y las crisis institucionales, los conflictos sociales, las migraciones y la pobreza.

A partir de la década de los 80, el narcotráfico fue posicionado como el problema central en la agenda de seguridad norteamericana respecto a los Estados de la región andina, desde entonces viene implementándose una política antinarcóticos orientada a la erradicación de cultivos, interdicción y control del tráfico de estupefacientes, que progresivamente ha ido privilegiando acciones en el campo policial y militar, en torno a las cuales se articula una cooperación militar sujeta al bilateralismo.

La percepción de seguridad de los Estados Unidos, que caracteriza al narcotráfico como una amenaza de naturaleza transnacional no convencional, enfrentada fundamentalmente con acciones policiales, e incluso progresivamente militares, ha ido constituyéndose en la política rectora para las acciones de los países andinos frente a este fenómeno.

En la ejecución de los objetivos de esta política, se desconocen las diferencias y especificidades locales, en relación con las fases de producción, distribución y comercialización, que determinan la naturaleza diversa del fenómeno en cada país; y de los factores sociales y económicos presentes en la base estructural del fenómeno de la droga.

Para los noventa, el tema devino prioritario en la discusión y articulación de las agenda bilaterales, incluso el tratamiento de temas comerciales se puso en dependencia de los acuerdos en materia de combate al narcotráfico y de las funciones políticas de la asistencia antinarcóticos en el ámbito militar y de policía.

A partir de la *Iniciativa Regional Andina* definida en el 2001, se estableció una articulación de economía y seguridad, que combina las preferencias comerciales con la asignación de mayores recursos de asistencia policial y militar para programas antinarcóticos, destinados a equipamiento, entrenamiento e infraestructura para el control de fronteras y la interdicción aérea, marítima y fluvial.

Esta orientación en la política exterior de los Estados Unidos para el área andina, promovió una política de fuerza que inducía a regionalizar la participación de los Estados alrededor de una mayor militarización del Plan Colombia.<sup>9</sup>

Con la crisis de seguridad nacional post 11 de septiembre, se produjo el desplazamiento de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de la “*guerra de las drogas*” al “*combate mundial contra el terrorismo*”; y con ella el afán de encontrar un lugar para el área andina en la constitución de una *frontera hemisférica* antiterrorista.

La combinación de mecanismos económicos y recursos de fuerza subordinó, aún más, las iniciativas de comercio a las prioridades de seguridad y defensa en el discurso político norteamericano.

La campaña antiterrorista, prioriza el factor militar en la política exterior norteamericana y condiciona las relaciones con los escenarios regionales de seguridad, incluyendo la disposición a operaciones preventivas en el marco del combate contra el *terrorismo mundial*.<sup>10</sup> Al propio TIAR, tan venido a menos en la

9. Esto expresa la presión sobre los países de la subregión para la implantación de una política funcional a los objetivos de seguridad norteamericana y el apoyo a su alianza privilegiada con la política de Colombia, mediante una presupuestación de asistencia con destino fundamentalmente militar.

10. La nueva estrategia de seguridad norteamericana incluye entre las organizaciones “*terroristas*”, dentro de la campaña global posterior al 11 de septiembre del 2001, a cinco actores en la subregión andina, tres en Colombia y dos en el Perú.

seguridad hemisférica, se le buscan funciones antinarcoóticos y antiterroristas.

Esta tendencia ha conducido a una *securitización* de la agenda política respecto del área andina, subordinando cualquier enfoque subregional a los compromisos con relaciones bilaterales privilegiadas<sup>11</sup> y acciones concentradas en áreas críticas,<sup>12</sup> y profundizó la intervención en el conflicto interno colombiano y el empuje hacia su regionalización forzosa.

Podríamos advertir que la principal consecuencia para la región del IIS, ha sido el aumento del grado e intensidad de la intervención de los Estados Unidos en el conflicto colombiano y su extensión subregional.

La proximidad geográfica respecto del conflicto colombiano, sobredetermina las funciones de seguridad en las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con los Estados del área andina; a partir de lo cual, la mayoría de gobiernos y la opinión pública ven con preocupación y desacuerdo los efectos de esta política de seguridad.<sup>13</sup>

A pesar de aquello, los gobiernos del área han venido ofreciendo una amplia colaboración de hecho con EEUU en política antinarcoóticos y acciones antiterrorismo, en términos de inteligencia, controles migratorios y acciones de policía, sin poner en cuestión las ac-

---

11. Cinco países son considerados “socios prioritarios”: México, Brasil, Chile, Colombia, Canadá.

12. El área andina y la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina, cobraron especial importancia en el enfoque antiterrorista a nivel hemisférico.

13. En un encuesta realizada por Gallup en América del Sur, acerca de la percepción social de la política exterior de los Estados Unidos, se evidencia una tendencia crítica: por ejemplo, a la pregunta de si considera que EEUU está dispuesto a usar la fuerza militar en otros países, en el Cono sur las respuestas positivas van del 68 al 73%, en Ecuador son el 66% y en Colombia el 55%.

ciones unilaterales norteamericanas y la reorientación de la asistencia antiterrorista a nivel policial y militar.<sup>14</sup>

La seducción política de la retórica de seguridad nacional y guerra contra el terrorismo es sin duda mayor para Colombia. El gobierno colombiano ha venido haciendo uso de una retórica antiterrorista para lograr una mayor intervención de los Estados Unidos en el conflicto interno, captando una atención privilegiada al plantear la violencia en Colombia como un caso de terrorismo internacional, con lo cual logró un gran apoyo al Plan patriota, la mayor ofensiva militar contraguerrilla.

En este contexto se ha venido afirmando una relación militar de los Estados Unidos con el área andina, en la cual, las prioridades de la agenda antinarcoóticos y antiterrorismo devienen factores que trastornan las relaciones con los Estados del área y de estos entre sí.

En estas circunstancias la política de fuerza condiciona el tratamiento de los temas de seguridad subregional y la cooperación militar bilateral, determinando las funciones de la asistencia militar, la naturaleza de los sistemas de operación policial y militar en la región y las formas de cooperación con los servicios de seguridad norteamericanos.

Esta política afecta las estructuras de los sistemas de seguridad y defensa, en el área, orientando los sistemas de entrenamiento y capacitación y el destino de la asistencia ligada a la militarización de temas de policía y la policialización de las Fuerzas Armadas.

---

14. El Informe anual “*Patterns of Global Terrorism*”, 2003 del Departamento de Estado, menciona como países que cooperan ampliamente con las medidas antiterroristas a Ecuador, Colombia y Perú. Brasil o Ecuador, a pesar de cuidarse en definir como terroristas a grupos guerrilleros como las FARC o el ELN, han aumentado significativamente su contingente militar en fronteras críticas, han endurecido las acciones de control fronterizo y controles anti-droga, aunque no definidas como medidas antiterroristas. Brasil ha puesto a disposición el SIVAM para vigilancia de frontera colombiana.

La caracterización de los conflictos, en relación con la definición del tipo de amenazas, está orientada a privilegiar acciones militares; a partir del uso de las definiciones de *narcoguerrilla* y *narcoterrorismo*, se establece el destino de la ayuda norteamericana, fundamentalmente hacia actividades de contrainsurgencia.

Estos conceptos reducen la visión y el tratamiento político y social del problema de la violencia, buscando asociar a las Fuerzas Armadas de la región con la proyección andina de la política militar de los Estados Unidos. Su aplicación a los planes de seguridad, hace borrosa la especificidad de estas actividades y permite promover una intervención directa y la aplicación prioritaria de políticas de fuerza.

En el marco del combate antiterrorista no se diferencia una organización terrorista, asociada a redes internacionales, del uso de tácticas terroristas por organizaciones locales (FARC, ELN, AUC), cuyas acciones no significan una amenaza a seguridad nacional de los Estados Unidos.

El levantamiento de políticas de fuerza y el montaje de estructuras antiterroristas, cuando no hay una amenaza efectiva de terrorismo internacional, conlleva el riesgo de estimular el apareamiento de una insurgencia donde no existe y bloquea espacios de negociación de acuerdos de paz y desarme con los grupos armados. Cuando estas concepciones se aplican a perseguir a pequeños campesinos cocaleros, distorsionan el tratamiento del desarrollo alternativo y de fenómenos como las migraciones, los desplazamientos poblacionales o la pobreza.

Estas prácticas comportan el riesgo de ver los acontecimientos políticos o sociales en el área andina como amenazas a los intereses de los Estados Unidos y el equívoco de presentar los procesos

y organizaciones sociales enfrentados al Estado, dando lugar a la reedición de viejas políticas de represión que laceraron socialmente al continente y deterioraron su institucionalidad política.

En la subregión andina, la política antiterrorismo se plasma en acciones militares de contrainsurgencia: el Plan Colombia y, sobre todo, el Plan patriota constituyen instrumentos para acciones de contrainsurgencia, a partir de la militarización de respuestas al conflicto colombiano y la intensificación de la participación militar de Estados Unidos en Colombia, incluido el incremento de la presencia de tropas.<sup>15</sup>

En este proceso se ha consolidado la tendencia al aumento de la asistencia militar, concentrada fundamentalmente en Colombia, iniciada con Clinton a partir de la autorización por parte del Congreso de los Estados Unidos de un gran paquete de ayuda militar a Colombia y la región andina en el marco del Plan Colombia, que articuló la guerra contra la droga como motor de política exterior norteamericana para la región.<sup>16</sup>

Desde el año 2000, en el contexto de la guerra global contra terrorismo, se ha ampliado el criterio militar, lo cual ha sido particularmente significativo a partir de la Ley de presupuesto complementario de emergencia 2002, que asigna fondos adicionales para las fuerzas militares de Colombia.

A partir de entonces los objetivos de la guerra contra el terrorismo determinan las prioridades de los programas de asistencia estadounidense en la región, y orientan la tendencia al incremento de

15. Plan Patriota: amplio operativo contrainsurgencia, en los departamentos colombianos del sur: Cauca, Meta y Guaviare, mediante la movilización de 20 mil soldados colombianos, con apoyo especializado de 400 efectivos militares y 400 contratistas norteamericanos.

16. El monto de esta ayuda militar en año 2005 asciende a 860 millones de dólares.

asistencia militar, mayoritariamente destinada a programas antinarcoóticos y entrenamiento militar para Colombia.<sup>17</sup>

En Colombia la mayor parte de la ayuda de antinarcoóticos se dirige hacia actividades contrainsurgencia, siendo además, imposible en condiciones de guerra interna, focalizar el destino de la asistencia militar a acciones antinarcoóticos, como muchas veces se proclama en apoyo del carácter específico de la ayuda norteamericana.

Esta orientación de la asistencia militar, induce a la confusión y el trastocamiento de las funciones de las fuerzas militares y policiales, por el fomento de programas, prácticas y doctrinas que eliminan diferencias funcionales policiales y militares, conduciendo a la militarización de las policías y a la policialización de los militares.<sup>18</sup>

A partir de una caracterización unilateral del problema de la droga como un tema de seguridad e incluso de defensa, se impone a las Fuerzas Armadas una función de policía antinarcoóticos que conduce a la desviación de sus diseños estratégicos en lo que se refiere a roles y misiones, afectando la estructura de la institucionalidad militar, su modernización y profesionalización, lo cual acarrea costos económicos, políticos y sociales de la refuncionalización de las Fuerzas Armadas.

Las funciones civiles y militares se distorsionan y trastocan no sólo en las relaciones con la subregión, sino en el propio ámbito interno de los Estados Unidos, en la formulación de su política exterior, donde los recursos y responsabilidades han ido pasando del

17. El número de efectivos militares de la subregión entrenados por Estados Unidos se incrementó en 52% desde 2002.

18. Un número de 1.855 efectivos policiales colombianos han sido entrenados en tácticas de infantería liviana por fuerzas especiales de Estados Unidos.

Departamento de Estado al Pentágono,<sup>19</sup> a partir de lo cual, el Comando Sur tiene un mayor perfil y poder de decisión sobre temas subregionales, en la definición de prioridades y orientaciones de la política norteamericana en la región.

Bajo la forma de diversos programas de cooperación antinarcoóticos, y ahora antiterrorismo, se refuerza la refuncionalización de las estructuras operacionales del Comando Sur, con lo cual, este ha cobrado una significación sobredimensionada en la guerra global contra el terrorismo, cuyos objetivos surgieron en realidad desde otros escenarios.<sup>20</sup>

La dimensión militar que va adoptando el conflicto y la extensión de la violencia transfronteriza, constituyen una amenaza para la paz regional, configurando el riesgo de una regionalización forzosa que incluye el progresivo desbordamiento bélico, agravada por la presión del gobierno de Uribe para lograr un comprometimiento de la comunidad internacional, fundamentalmente la andina, con su política de fuerza.<sup>21</sup>

El giro de fuerza adoptado por la política oficial colombiana fomenta un proceso de movilización militar unilateral de cada uno de los países del área, ante la posible ampliación del conflicto, con la

19. Dos tercios del entrenamiento militar está financiado por el Departamento de defensa no por programas de Departamento de Estado.

20. La situación de la Base de Manta, en Ecuador, integrada al sistema de alarma aerotransportado operado por el Comando Sur, en el contexto de regionalización y militarización de la cuestión colombiana, pone en evidencia la funcionalidad de la asistencia militar bilateral en la implantación subregional de la política norteamericana.

21. El gobierno colombiano, con la nueva *Política de Defensa y Seguridad Democrática* y su aplicación a través del denominado *Plan Patriota*, se orienta a ampliar las acciones de militares localizadas, en la perspectiva de desabastecer a las FARC, aislar sus frentes de operación y lograr un control territorial en zonas de tradicional presencia insurgente. Esta política buscaría apoyarse en operaciones militares conjuntas en el contexto de acuerdos binacionales y la intención, compartida con los Estados Unidos de impulsar reformas al Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), extendiendo su ámbito al narcotráfico y terrorismo como *nuevas amenazas*, lo cual permitiría la intervención de tropas multinacionales.

consecuente concentración de Fuerzas Armadas en la zona, incluidas fuerzas militares norteamericanas en progresivo aumento en territorio colombiano y, amenaza con una escalada armamentista regional, gestando la posibilidad de una crisis militar en la región.<sup>22</sup>

Esta extensión militar del conflicto impone una situación de guerra irregular en la subregión que obliga a una refuncionalización de las Fuerzas Armadas de los países vecinos, afectando severamente las proyecciones multidimensionales de la seguridad vecinal, subregional y amazónica, en cuanto genera situaciones de riesgo interno a los países colindantes que condicionan la agenda de cooperación interestatal a los aspectos militares.

La regionalización del conflicto colombiano, por su amplio impacto transfronterizo, puede constituirse en fuente de una grave tensión en política exterior, dada la ausencia de una política común entre los Estados del área y las significativas diferencias en el tratamiento binacional.

Desde un punto de vista político, la regionalización del conflicto, impone límites a la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y en las acciones de seguridad militar, al establecer condiciones de fuerza en una franja de seguridad que depende fundamentalmente de la evolución interna del conflicto en Colombia, sujeta a la movilización militar en las zonas de tensión armada, con lo cual, los países andinos son empujados a enfrentar situaciones de violencia en los perímetros próximos a las áreas afectadas por las operaciones militares, con un muy escaso margen de iniciativa propia ante escenarios configurados fuera de su control.

---

22. El apoyo de los Estados Unidos en cuanto a la asistencia económica y militar, el incremento de efectivos militares y policiales y de la presencia de fuerzas militares norteamericanas en Colombia, constituyen factores que afectan el equilibrio regional, y pueden llegar a percibirse como una potencial amenaza a los países vecinos. Bajo el modelo de los denominados conflictos de baja intensidad, el territorio ecuatoriano podría convertirse en una vía de acciones militares multinacionales.

Sin que medie un tratamiento conjunto de los desequilibrios en el área, se va produciendo un involucramiento *de facto*, ajeno a consideraciones de seguridad subregional y nacional, por la irradiación de los efectos del conflicto armado colombiano y la tendencia a su regionalización, a la que dio lugar el denominado Plan Colombia y su progresiva militarización, que le han impuesto un status de *conflicto subregional*.

La escalada del conflicto en Colombia y las tendencias a la regionalización de sus proyecciones militares, hace germinar lo que podría ser un nuevo tipo de conflicto interestatal, de dimensiones binacionales o multilaterales, derivado del impacto político y de seguridad nacional para los Estados vecinos, ejercido por las iniciativas unilaterales de fuerza del gobierno colombiano, con el auspicio de los Estados Unidos.

El riesgo de desborde del conflicto y la extensión de sus impactos vecinales, ejerce un efecto de presión sobre la política exterior y de defensa de los países vecinos, que no necesariamente comparten la caracterización ni el tratamiento del problema con el gobierno colombiano, generando desacuerdos e incluso confrontaciones en torno a las orientaciones de política exterior y las acciones militares y de seguridad nacional.<sup>23</sup>

---

23. Las diferencias de apreciación política y militar han dado lugar a varios desacuerdos explícitos e incluso a situaciones confrontativas entre el gobierno colombiano y sus vecinos. Esto ha sido particularmente notorio en tensiones con Venezuela que mantiene una caracterización del conflicto, de sus factores sociales y políticos y de las fuerzas intervinientes, radicalmente opuesta a la apreciación oficial colombiana; con Ecuador que sostiene una posición de no intervención y promueve una solución política negociada con el apoyo de terceros países; o el caso de Brasil que ha tratado de mantenerse fuera del conflicto, evitando caracterizar de terroristas a la guerrilla y evidenciando una visión política del problema del narcotráfico muy distante de la militarización de las respuestas, privilegiada en las agendas de seguridad colombiana y norteamericana, con la que, en cambio, tiene mayor proximidad la posición peruana.

### III. Las proyecciones de una política de seguridad andina

Para los países del área andina, es fundamental evitar el arraigo de una zona de status bélico, con involucramiento de la guerrilla, los narcotraficantes, los paramilitares y las Fuerzas Armadas de varios países.

Una franja de seguridad fronteriza, dependiente del modelo colombiano de contención de fuerza, lesiona la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y defensa nacional de los países vecinos y amenaza con atraer el conflicto a sus territorios, en condiciones en las el despliegue de fuerza ahonda y extiende la situación de violencia.

En el área andina se viene implementando una situación de hecho, al margen de políticas explícitas y consensuadas, sin una estructura institucional para el procesamiento, prevención y solución de conflictos y sin regímenes normativos vinculantes para regularlos.

Las demandas vecinales y regionales de establecer un límite al involucramiento progresivo en situaciones de fuerza carecen de eficacia, si las prioridades nacionales de seguridad no superan las condiciones que les impone su subordinación a una agenda exógena, y mientras los mecanismos nacionales, bilaterales y subregionales de seguridad de nuestros países continúen debilitados por la imprecisión, la ambigüedad y la indeterminación del contenido de las políticas implementadas.

En el área andina, es imperativo avanzar hacia definiciones políticas y de defensa que precautelen la soberanía y la gestión cooperativa de la seguridad regional, sin concesiones que favorezcan la imposición de un status de domino unilateral por la fuerza de las presiones sobre las relaciones bilaterales y el hábito de los hechos consumados.

Progresivamente, en la región se advierte la necesidad de contraponer a la unidimensionalidad en asuntos de seguridad, amplios acuerdos multilaterales que garanticen el principio de cooperación y confianza mutua como fundamento de las alianzas y acciones de seguridad colectiva y de políticas de seguridad y defensa nacional soberanas.

La relación entre seguridad e integración subregional ha ido variando en las percepciones y orientaciones políticas de la CAN: en la actualidad, la intensidad ha ido desplazándose de los temas comerciales a los de seguridad, vista como un factor que refuerza el proceso de integración por su incidencia e interrelación con el desarrollo económico y la estabilidad política subregional.

Las proyecciones de la cooperación a partir de una concepción multidimensional, no exclusivamente militar de la política de seguridad en el marco del modelo integracionista de desarrollo económico, buscan abrirse paso en el seno de la CAN con la búsqueda de una política exterior común que integre una agenda de seguridad en el contexto de los nuevos procesos internacionales.

En esta perspectiva constituyen un significativo avance los “*Lineamientos de política de seguridad externa común andina*” y “*Declaración sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina*”, siendo imperativo profundizar su incidencia en las políticas nacionales y multilaterales de cooperación en la solución pacífica de controversias, medidas de fomento de la confianza, control de gastos en defensa, la lucha contra el terrorismo, crimen organizado, antinarcóticos y los delitos relacionados, y prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática.

En este contexto, adquiere trascendencia el XV Consejo Presidencial Andino,<sup>24</sup> que se avanzó en la definición del marco po-

24. Efectuado en Quito, en julio de 2004.

lítico e institucional para la formulación de una agenda de seguridad común, en el relación con los pronunciamientos sobre una política exterior común, que se han venido configurando desde la década de los noventa, entorno a la conformación de una zonal de paz y seguridad andina.<sup>25</sup>

En los *Lineamientos de política de seguridad externa común andina* y la *Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina*, se fijan un conjunto de principios políticos, instancias institucionales y mecanismos de acción orientados a impulsar un compromiso por afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, como un factor del desarrollo integral de los pueblos andinos, dentro de una concepción regional de seguridad democrática,<sup>26</sup> destinada a establecer una *Zona de Paz en la Comunidad Andina*, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la cual se propicie y desarrollen mecanismos de solución pacífica y concertada de las controversias independientemente de su naturaleza y causas.

El planteamiento de una nueva concepción regional, democrática y no ofensiva de la seguridad externa para los países miembros

25. Son componentes importantes de este proceso, la Declaración de Galápagos (1989), la Declaración de Cartagena (1991); el Compromiso de Lima: Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa externa.(2002); los Lineamientos de política de seguridad externa común andina ( Julio 2004) y la Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, en el XV Consejo Presidencial Andino ( Julio 2004).

26. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció como definición común de Seguridad que esta, desde una perspectiva andina, “*es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática. En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros*”. Decisión 587. Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

y su cooperación en materia de seguridad, se define como un objetivo a desarrollarse en el marco del modelo integracionista de desarrollo económico de la Comunidad Andina, a partir de un enfoque preventivo que contemple mecanismos de alerta temprana y solución pacífica de controversias.

El postulado de una dimensión integracionista de la seguridad, prevé una articulación flexible de la dinámica de seguridad andina con el contexto regional, hemisférico y mundial, y promueve la participación comunitaria de los países del área, en las definiciones de seguridad colectiva y en la configuración de la arquitectura de seguridad hemisférica y mundial, reconociendo la vigencia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

La constitución de una zona de paz andina, es vista como elemento en la progresiva aproximación de las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, en un contexto abierto al desarrollo de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, correlativo a la conformación de un espacio de integración sudamericano.

Entre los principios políticos se definen: la preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno; la promoción y protección de los derechos humanos; la aplicación del derecho internacional humanitario; la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los países miembros; la no intervención en asuntos internos; el respeto al derecho internacional y a los compromisos internacionales; la prohibición del desarrollo, fabricación, posesión, despliegue y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como su tránsito por los países miembros.



Esta zona de seguridad tendría como fundamentos la identidad andina a partir de su comunidad de intereses y la continuidad territorial del espacio comunitario, como espacio de una cooperación basada en la complementariedad como principio de vinculación entre las políticas nacionales de seguridad, a fin de propiciar su convergencia y armonización, orientadas a fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los países, asegurar niveles de confianza y prevenir la generación de tensiones o confrontaciones.

Se establecen como ámbitos del enfoque multidimensional: la defensa, la institucionalidad democrática y la seguridad ciudadana, para un planteamiento integral de los planes y programas a ser desarrollados en el marco de la política de seguridad externa, a fin de que estos se complementen y refuercen mutuamente con acciones destinadas al desarrollo económico y social sostenible, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción y protección de los derechos humanos, y a lograr las mejores condiciones de inserción competitiva en la economía mundial.

La agenda de la Política de Seguridad Externa Común Andina comprenderá la cooperación en los siguientes temas: la solución pacífica de controversias, la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, la promoción de una cultura de paz, el gasto de defensa, la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el crimen organizado, la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, el lavado de activos, la lucha contra la corrupción, la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, el tráfico de personas, la prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática, la seguridad colectiva, hemisférica y mundial, las negociaciones de desarme a nivel regional y mundial.

En su dimensión institucional, se ubica los problemas de seguridad en la responsabilidad política de los Ministros de Relaciones

Exteriores, estableciendo en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la responsabilidad de la definición y coordinación de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en acción conjunta con el sector de la defensa.

Se asume la seguridad como un bien y una responsabilidad social, sujeta a la acción conjunta de sociedad y Estado, lo que determina su condición participativa en la que intervienen diversos actores y públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones destinado a su diseño, ejecución, seguimiento y verificación.

En esta perspectiva se promueve la constitución de una Red Andina de Seguridad, integrada por organizaciones políticas, empresariales, académicas y de otros actores de la sociedad civil, junto con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales de la Subregión; orientada a impulsar diálogos nacionales intersectoriales y subregionales en los que organizaciones públicas y privadas acompañarán el diseño, la implementación y la evaluación de avances en el desarrollo de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

La cooperación en seguridad reconoce una diversidad de formas de acción: comunitarias, subregionales, bilaterales y nacionales y la intervención coordinada o conjunta en los organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme.

El multilateralismo y la cooperación institucionalizada son las dimensiones planteadas para una acción concertada en seguridad y defensa en el área andina, alrededor de una concepción holística de la seguridad, que no se construye desde un poder militar sino mediante un sistema de relaciones multidimensionales, acciones concertadas multilaterales, enfoques preventivos, mecanismos de cooperación multisectorial no solo militares, vinculantes para las políticas y las acciones de seguridad y defensa de los países andinos.

La perspectiva de una contribución regional de los países andinos a la seguridad internacional exige la construcción de nuevas relaciones estratégicas de seguridad que incluyen el establecimiento de niveles de cooperación subregional, regional, hemisférica y transcontinental.

En las relaciones con los Estados Unidos, frente a una regionalización que avanza bajo la figura de un conflicto de baja intensidad que podría irradiar efectos para la seguridad regional y generar una crisis humanitaria de proporciones que amenace la estabilidad hemisférica, se va abriendo una visión sobre el área andina que reclama en el continente y en la propia sociedad norteamericana, una estrategia regional que trascienda el combate de fuerza antinarcóticos y se oriente a canalizar recursos para un desarrollo alternativo del sector rural y las zonas fronterizas, y movilice recursos internacionales de asistencia para el desarrollo e inversiones de capital.

Esto ha determinado que en el debate dentro de los Estados Unidos, acerca de las iniciativas sobre la región andina, surjan cuestionamientos a la orientación unilateralmente militar, preguntándose si tiene sentido para los propios intereses de los norteamericanos, seguir financiando en forma indefinida recursos para el combate a la droga, que ascienden a los mil millones de dólares anuales, al margen de una estrategia de desarrollo y de una política interna sobre el mercado de consumo para la reducción de la demanda.<sup>27</sup>

La reorientación de los recursos invertidos en la política antidrogas y antiterrorismo, podría invertirse en prioridades más eficaces como el desarrollo rural y fronterizo, el impulso a las economías agrarias, las reformas políticas para el fortalecimiento institucional y el estado de derecho, el intercambio comercial y el desarrollo productivo de las economías del área andina.

27. Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina. Council on foreign relations. 2004.

La perspectiva integracionista de la seguridad en el área andina, debe considerar igualmente el eje europeo como una dimensión fundamental de su redimensionamiento estratégico.

Una agenda de relacionamiento con Europa, que incluya temas de seguridad se proyecta significativamente en la elevación de la rol estratégico de nuestras regiones en la gobernabilidad global la seguridad internacional.

La política europea en la región andina ha seguido una dirección opuesta a la norteamericana, tanto en la integración regional y los vínculos comerciales, como en los asuntos de seguridad. Los países europeos no ven amenazada su seguridad en el área andina, por lo cual la cooperación no privilegia la dimensión militar sino las perspectivas de comercio, desarrollo e integración política y cultural.

En un contexto general, las relaciones con Europa no tienen como prioridad aspectos de seguridad militar, se han desarrollado en torno a temas de medioambiente, migraciones, flujos comerciales, inversión y cooperación para el desarrollo.

A diferencia del bilateralismo predominante en la política exterior norteamericana, los países europeos han venido promoviendo y apoyando los procesos de integración subregional de índole multilateral.

En las relaciones de la Unión Europea con los países latinoamericanos, se establece un trato específico y diferenciado como agrupaciones subregionales a América Central, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR, más allá de la visión hemisférica propia de la hegemonía norteamericana.

La Unión Europea frente al conflicto colombiano y su regionalización mantiene profundas diferencias con agenda norteamericana.

na, a partir del supuesto de que los temas de seguridad se encuentran subordinados a la cooperación para el desarrollo.

Ante el problema de las drogas, el principio de la responsabilidad compartida, impulsado por la Unión Europea difiere sustancialmente de la política de combate antidrogas in situ, propia de la seguridad militar de los Estados Unidos.

La Unión Europea ha sostenido una oposición a la militarización y regionalización del Plan Colombia desde sus inicios. El giro militar adoptado para el Plan, a raíz de la inversión de recursos de los Estados Unidos para su ejecución, determinó la separación de los países europeos de esta iniciativa, por sus implicaciones políticas y militares y por la afectación comercial y a sus inversiones que se derivaría del manejo bélico y la extensión del conflicto.

Para una orientación política en el manejo de las tensiones en el área andina, que contrarreste las tendencias a la militarización, es fundamental la valoración europea de América Latina como zona de paz, no nuclearizada y ajena a la proliferación de armas de destrucción masiva, y su interés por la estabilidad regional.

La configuración de un eje de relacionamiento con los países de la Unión Europea, equilibraría la relación estratégica con los problemas del área andina, en las condiciones asimétricas de la seguridad internacional, dotándolas de una nueva dimensión de lo regional, contrarrestando la unipolaridad y el bilateralismo que en la actualidad las determinan.

Un mayor relacionamiento con la Unión Europea, constituye un elemento compensatorio de las asimetrías de poder, mediante la configuración de equilibrios regionales multilaterales que puedan trascender en la gobernabilidad global, cooperando para la democratización e integralidad de la seguridad internacional.

## Integración y seguridad

Hugo Palma

Para intentar una aproximación a los vínculos entre integración y seguridad en nuestras circunstancias latinoamericanas y especialmente andinas, se abordarán fundamentalmente dos asuntos. El primero es la distancia entre la visión, el discurso y los entendimientos políticos por una parte y, por otra, su ejecución en la práctica. El segundo concierne las posibilidades de abordar desde la perspectiva de la integración, la temática de seguridad multidimensional o las “nuevas amenazas, preocupaciones o desafíos”, como las denominó la Conferencia sobre Seguridad en las Américas celebrada en México en el año 2003.

Respecto al primer tema cabe señalar que la integración, al menos en el ámbito andino, siempre fue un proyecto político y estuvo y está de manera explícita o implícita vinculada a la seguridad. El Acuerdo de Cartagena de 1969 define la integración como “un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”. Obviamente, esta formulación concierne cuestiones esenciales de seguridad. En los documentos andinos que contienen acuerdos presidenciales o de cancilleres que se fueron adoptando a lo largo de años, la mención a temas como proyecto político, paz y seguridad, armas, seguridad y desarrollo, desarme sistemático, drogas, Tratado de Tlatelolco y Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, medidas de fomento de la confianza y la seguridad, cooperación de las Fuerzas Armadas, derecho internacional y otras aparecen recurrentemente, subrayando así la naturaleza política del proyecto integracionista.

Presidentes y Cancilleres andinos, pero también los del grupo de Río y del MERCOSUR se han referido en numerosas ocasiones a

temas de seguridad. De manera paulatina, los planteamientos acordados se hicieron más amplios en términos conceptuales pero también más específicos en términos operacionales. No es por accidente que consideraran, por ejemplo, al proyecto comunitario andino como una etapa superior de integración política, económica, social y cultural para la construcción de una Comunidad Andina de Naciones en un escenario de regionalismo abierto y de globalización y como un compromiso político que comprende futuro común, agenda compartida y marco institucional. En este compromiso, identificaron como valores compartidos el derecho internacional, la paz, la seguridad, la solución pacífica de controversias, el orden democrático, los derechos humanos y la solidaridad. Igualmente se indica que la seguridad se basa en el sistema democrático, el fomento de la confianza, la amistad, la buena vecindad y cooperación, incluyendo la cooperación fronteriza.

En su decurso histórico, la integración andina se ha ocupado de cuestiones de paz y estabilidad en América Central, la condición mediterránea de Bolivia, problemas de la democracia en Panamá, Perú y Venezuela y la seguridad económica. Tampoco faltaron planteamientos en materia de política exterior, asuntos jurídicos, asuntos de seguridad, asuntos institucionales y militares, incluyendo medidas de fomento de la confianza y la seguridad, zonas libres de armas nucleares, otras armas y desarme.

Numerosos documentos andinos sustentan esa conceptualización del proceso integrador como factor de seguridad y, correlativamente, el incremento de la seguridad como factor indispensable para el avance y consolidación del proceso. Entre los documentos de mayor significación cabría consignar:

- El Tratado de Tlatelolco, 1967, para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme y fuente principal de la confianza existente en la región;

- La Declaración de Ayacucho, 1973, que subrayó el principio de prioridad de la asignación de recursos al desarrollo económico y social antes que a la adquisición de armamentos; que fue seguido de sustantivas aunque lamentablemente frustradas negociaciones de limitación de armamentos convencionales y desarme;
- El acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú, 1976, que cumple treinta años sin haberse aplicado;
- En México, 1978, se produjo una reunión sobre armas convencionales que no tuvo acuerdo ni seguimiento;
- El Compromiso de Acapulco, 1987, que incluyó el de “alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región”;
- La Declaración de Galápagos, “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de los Presidentes Andinos”, 1989, donde se reconoció el “Vínculo existente entre desarme y desarrollo”...convencidos que el sistema democrático es el más apto para asegurar los ideales de paz, DDHH y la cooperación y que ello contribuye a la seguridad regional...creación de un clima de comprensión y confianza ”;
- El año 2002 los cancilleres y ministros de defensa de la Comunidad Andina suscribieron el Compromiso de Lima, “Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación de los Gastos destinados a la Defensa externa”; en 2004 los Presidentes acordaron la Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina. En la misma ocasión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 587 sobre Lineamientos de la Política Externa Común Andina;

- En mayo de 2006 se adoptó la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de los Países Andinos. Más recientemente, en julio de este año, se realizaron la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la Primera Reunión de Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad de la Amazonía de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

De estos compromisos se advierte una percepción de la problemática de seguridad que ha sido constante y consecuentemente desarrollada por las autoridades legítimas de los países andinos que, al mismo tiempo, han ido adoptando criterios más específicos sobre la manera de operacionalizar esta visión y decisiones en muchos casos muy puntuales.

Los documentos más recientes y especialmente la Decisión 587 sobre Política de Seguridad Externa Común Andina contiene elementos sustantivos en lo referente a objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos operativos, modalidades de acción y agenda de dicha política de seguridad. Adicionalmente, las disposiciones transitorias incluyen un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y la propuesta de conformación de una Red Andina de Seguridad, así como de un programa andino de cooperación para combatir el lavado de activos.

En su momento, el Compromiso de Lima de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los Países Andinos incluyó el de formular una política comunitaria de seguridad andina que eventualmente se tradujo en la ya descrita Decisión 587, pero también numerosos compromisos relativos a los gastos de defensa, control de armas convencionales, transparencia, proscripción de armas de destrucción en masa, erradicación del tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, erradicación de minas antipersonal

y ampliación y reforzamiento de medidas de fomento de la confianza. Por su parte, la Declaración de Zona de Paz Andina se inscribió en una línea abierta por la Declaración de Zona de Paz Sudamericana de 2002 y la Declaración sobre Zona de Paz del MERCOSUR, Bolivia y Chile de 1998.

En función de lo anterior, que como se ha visto, no representa apenas visiones de paz y seguridad que podrían ser expresiones de buena voluntad sino la concertación de compromisos estructurados, precisos y detallados, es legítimo preguntarse por las razones que han hecho que su aplicación sea sumamente modesta.

A este respecto, suele indicarse que los Estados no son “actores racionales unificados”, lo que implica en el ámbito histórico y político de los países latinoamericanos en general problemas de comunicación entre las Cancillerías y los sectores de Seguridad y Defensa, renuencia de los partidos políticos a asumir responsabilidades directas en estas materias, ambigüedad de los roles parlamentarios y otros factores de esta naturaleza. También se indica que los temas de seguridad y defensa tienen prioritariamente tratamiento hemisférico en función del tropismo del poderío norteamericano o en todo caso bilateral por la exigencia de circunstancias puntuales.

Ello ha despriorizado los tratamientos subregionales y regionales de temas de seguridad lo que explica, por ejemplo, que frente al evidente éxito, del Tratado de Tlatelolco, a pesar de las dificultades para materializarlo, no se pudiera concertar nada en materia de armas convencionales. Se indica, a este respecto, que hay carencia de obligaciones exigibles como serían las contenidas en tratados o convenios. Ello es verdad, pero no explica que compromisos de enorme significación como los relativos a las muy avanzadas medidas de fomento de la confianza y la seguridad aplicadas en Europa no están contenidos en tratados y son escrupulosamente observados.

Tampoco la seguridad ha sido tema prioritario al interior de los países y consecuentemente no solía ser objeto de planteamientos políticos ni debates en las campañas electorales. La paulatina e inacabada redemocratización de los países latinoamericanos al término de los gobiernos militares, inclusive contribuyó a despriorizar el tema que suele carecer de planteamientos auténticamente políticos. Esto está cambiando por la emergencia de la crisis de la seguridad ciudadana y pública pero no llega a abarcar el conjunto de la problemática. Finalmente, se cita también como factor coadyuvante del modesto o nulo cumplimiento de los acuerdos y compromisos políticos en materia de seguridad la relativa autonomía de las Fuerzas Armadas y otros sectores de seguridad y la falta de decisión política para asegurar su cumplimiento.

Lo anterior, sin embargo, debe ser objeto de permanente análisis en la medida que las novedades en este campo que estarían representadas por las reuniones de Ministros de Defensa ya no hemisféricas, sino subregionales, como las consignadas más arriba, rescatan y asumen las visiones y planteamientos anteriormente formuladas por los responsables políticos. Consecuentemente, se hace más difícil suponer que los acuerdos no son implementados, esencialmente por la renuencia explícita o implícita de las instituciones armadas y otros sectores de seguridad a darles cumplimiento. Esto obliga a mayor reflexión política y a decisiones operacionales que involucren no solamente a los Jefes de Estado, cancilleres u otros ministros, sino también a los responsables operativos que finalmente son los que deben aplicar en la práctica los acuerdos alcanzados.

El segundo tema, seguridad multidimensional, empieza por reconocer que el término se ha incorporado al lenguaje cotidiano y es objeto de tratamiento en todos los encuentros políticos, cualquiera que sea su nivel. La dinámica antigua de la seguridad, concernía esencialmente tratamientos bilaterales y hemisféricos pero bastante circunscritos a los ámbitos de defensa, dentro de la visión “clásica”

que es la que informa las Cartas de Naciones Unidas y la OEA, y sigue absorbiendo los mayores recursos y preocupaciones de los estados. La incorporación de nuevos temas, sin embargo, no ha conseguido extraer totalmente del referido ámbito de defensa la temática de la seguridad.

Esto hace que, generalmente, como lo demuestran los Libros Blancos de defensa publicados en últimos años, la conceptualización de seguridad por amplia o multidimensional que sea, sigue siendo hecha desde la perspectiva de la defensa, haciendo que las visiones ampliadas de la seguridad que incorporan creciente número de temas no lleguen a estar claramente diferenciadas para su abordaje y tratamiento de las funciones de defensa que por su propia naturaleza, deben ser más bien específicas y restringidas.

Lo anterior hace necesario definiciones pero también decisiones más precisas para que el abordaje de un concepto ampliado de seguridad como pretende ser el multidimensional, encuentre espacio en un nivel más elevado de la estructura del Estado de donde puedan salir las políticas, asignación de responsabilidades y decisiones específicas que convengan a una problemática ampliada y compleja.

Las manifestaciones de la dificultad para enfocar debidamente la problemática de la multidimensionalidad pueden variar de país a país pero lo que es aparente sería la incapacidad del Estado de precisar las cuestiones que efectivamente interesan al concepto de seguridad teniendo en cuenta el carácter polisémico del vocablo y, más aún, la asignación de las responsabilidades diferenciadas; pero también la identificación de los mecanismos de coordinación y creación de sinergias que serían indispensables. La “securitización” es un fenómeno que ha sido admitido con cierta facilidad en América Latina y también en el hemisferio en la medida en que la Declaración de la Seguridad en las Américas de la mencionada conferencia de México, 2003, consigna una larga lista de “nuevas ame-

nazas, desafíos y preocupaciones” de seguridad. La misma Declaración considera que para las amenazas tradicionales son de aplicación los mecanismos jurídicos y políticos de seguridad y eventualmente el ejercicio de la legítima defensa y, por otra parte, señala que para los demás temas y problemas de seguridad lo que se requiere son nuevas formas de cooperación internacional.

En tal sentido, admitiendo que las cuestiones relativas a drogas, medio ambiente, migraciones, aduanas, justicia, etc. conciernen los nuevos temas, cabría preguntarse si efectivamente se están adoptando políticas y medidas para hacer efectiva la cooperación internacional y especialmente regional en la materia. Téngase presente que si, en principio, algún país podría atender la cuestión clásica de la seguridad mediante su sistema de defensa, es absolutamente imposible que cualquier país, por poderoso que fuere, atienda de manera exclusiva los nuevos temas de seguridad. Estos, por su propia naturaleza, exigen formas de concertación y cooperación internacional con un alcance y profundidad que hasta ahora no se han alcanzado. Consecuentemente, no se advierte como podría avanzarse en este asunto sin llevar a la práctica los planteamientos de cooperación en seguridad que ya han sido adoptados y precisados.

Es cada vez más aparente que las preocupaciones principales de seguridad de las sociedades están cada vez menos referidas a las posibilidades de conflicto clásico que está siendo considerado anacrónico, incomprensible y absurdo y cada vez más focalizadas en los problemas que atañen la seguridad de los grupos sociales. No es por accidente que la atención se focalice en cuestiones de seguridad ciudadana y pública y los nuevos referentes de la seguridad humana, dando especial relevancia a los temas de inseguridad urbana, producción y tráfico de drogas ilegales y sus delitos asociados, armas pequeñas y livianas, migraciones internas y externas, tráfico de personas y órganos, determinados temas ambientales, etc.

Abordar la seguridad multidimensional implica, consecuentemente, dar relevancia especial a peligros diarios y concretos frente a peligros supuestos y algo abstractos. Es obvio que, en América Latina nadie piensa que será víctima de un conflicto clásico pero la mayoría de las personas piensa que puede ser víctima de uno o varios de los peligros que ahora ocupan la escena de seguridad. Al mismo tiempo, la transferencia de lo “nacional” a lo cotidiano y local, coloca al núcleo de la defensa que es la utilización de la fuerza armada en una situación que va de lo improbable a lo impensable. La legítima defensa como acción del Estado individual se descoloca frente a la nueva necesidad y prioridad de la cooperación internacional sin la cual no puede tratarse ninguna de las nuevas amenazas y problemas de seguridad. En otras palabras, sin la cooperación y la integración ninguno de los problemas de la multidimensionalidad tiene la menor probabilidad de éxito puesto que, por su propia naturaleza, son complejos, difusos, transfronterizos y no estatales.

El referente europeo en el cual la seguridad habría sido abordada solamente después de avances enormes en materia de políticas económicas y sociales de integración, es relativo en la medida que las amenazas que confrontamos son muy diferentes de las que existieron en ese ámbito caracterizado por la división del mundo en bloques y la conformación de grandes alianzas militares y concentraciones de tropas y armamentos de destrucción masiva. En nuestras circunstancias podríamos o no tener procesos de integración y, de hecho, se afirma que todos ellos están enfrentando gravísimas crisis. Sin embargo, no podremos tener seguridad si no la abordamos de manera conjunta y cooperativa. Tener agendas diferentes podría teóricamente ser una opción pero no es necesariamente la más adecuada. Además, debe reconocerse que si la agenda de seguridad no ha avanzado más ha sido también por incapacidad política de desarrollarla.

En consecuencia, aún como agenda específica, la seguridad tiene que ser abordada en común sin esperar a que los países alcancen

acuerdo total en todos los demás aspectos políticos y económicos. La especificidad de las problemáticas de seguridad impone y exige esa concertación así como muy dinámicas, creativas y avanzadas formas de cooperación en materia de policías, aduanas, justicia, migraciones, sanidad y medio ambiente.

Importa entonces distinguir las coyunturas de las tendencias y cuando a lo largo de décadas la visión y el discurso político ha sido consecuente, es porque están traduciendo efectivamente las necesidades y anhelos de los pueblos. Si los Ministros de Defensa rescatan y adoptan en fechas recientes el lenguaje de la política, lo que están diciendo es que está faltando precisar la manera de operacionalizar los entendimientos y no definir en qué estamos de acuerdo.

En todo caso, la integración sigue siendo el contexto más apropiado para la búsqueda de la seguridad que importa y necesitan nuestras sociedades. Buscarla fuera de ese ámbito no hará más fácil una tarea que es ya suficientemente compleja, ni aportará a la democracia ni al desarrollo.

## **Perspectivas de integración subregional y seguridad**

**Joaquín Hernández Alvarado**

Asistimos en la actualidad en la región a una tensión por la existencia de dos agendas de seguridad, la una definida por el multilateralismo y la otra por el bilateralismo. Si bien es cierto en la región andina ha habido un crecimiento en la última década de una conciencia de la sociedad civil sobre el tema seguridad, que va más allá de lo militar y de lo policial y que implica no solo a los estados sino también a los individuos y a las instituciones. La democracia es uno de sus referentes.

Posteriormente a la Conferencia sobre seguridad en México en el año 2003, en la OEA y organismos multilaterales se ha mantenido la visión de la seguridad alineada precisamente con la democracia. Este concepto de seguridad implica por tanto, la ciudadana, la humana y la democrática. Mientras los países andinos, por lo menos a nivel de instrumentos jurídicos, “tratan 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”, en el ámbito de la seguridad, una de las tendencias más fuertes que atraviesa la región y que la entiende de manera diferente, es la liderada por la política exterior de Washington, ejercida bilateralmente con los diferentes países sudamericanos, y que privilegia el enfrentamiento militar contra los objetivos declarados de terrorismo y de producción y exportación de drogas después de los acontecimientos del 11 de septiembre aunque con antecedentes políticos y doctrinarios.



En estas condiciones, aparecen por lo menos precarias las perspectivas de integración subregional del tema seguridad en el área andina, pese a conciencia existente de la necesidad de ésta y al trabajo realizado en diferentes instancias.

Como señala el Policy Paper 1 de 2004, elaborado por el Grupo de Seguridad colombiano, pese a las Conferencias y declaraciones sobre el tema no se han definido mecanismos de acción colectiva ni se ha avanzado en las reformas pendientes sobre aspectos institucionales. Es lo mismo que señalaba el embajador Hugo Palma Es lo que ha sucedido a otro nivel, el de la Comunidad Andina (CAN).

En las últimas cuatro décadas los países andinos construyeron una estructura jurídica e institucional para llevar adelante el proyecto de un mercado común andino. Lamentablemente, faltó tanto una visión estratégica de largo plazo y el adecuado soporte para articular dicha visión. La salida de Venezuela de la CAN ha planteado a ésta una importante crisis. Ciertamente, la CAN surgió en 1969 en un contexto económico y político diferente al actual. Pero igualmente no logró consolidar una institucionalidad comunitaria y concretar la integración necesaria para la presencia en el escenario internacional. Como concluía Jaime Acosta Puertas en su artículo “La desintegración andina”, aparecido en la revista “Nueva Sociedad”: “Como síntesis podría afirmarse que la integración política y estratégica latinoamericana se ha quedado sin libreto”.

La visión política del área andina es de crisis por decir lo menos. Se ha vuelto un lugar común que si ésta dominó en los años 70 el Cono Sur y los 80 Centro América, a partir de los noventa se concentra en la región andina. La inestabilidad institucional es una de las características de los países andinos. La fragilidad del estado, la falta de representatividad de los partidos, la corrupción de la justicia, la concentración de la riqueza, un porcentaje mayoritario de la población viviendo al límite, son algunos de los problemas que

atraviesan estos países. A ello hay que añadir la presencia de una dinámica radical contra la política de Washington en la región, representada por las figuras de Hugo Chávez en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia. Por su parte, el presidente colombiano Álvaro Uribe en primer término y el peruano Allan García en segunda expresan una posición alineada con Washington lo que dificulta aún más la organización de una red andina. No está claro si nos encontramos ante una nueva tendencia de izquierda, nacionalista en aumento o meramente en la crisis del sistema que no alcanza a definirse por el momento.

No está clara tampoco la influencia del Cono Sur representado por el eje Brasilia – Buenos Aires en la región andina. Los resultados de la política exterior brasileña en la región no manifiestan una tendencia hegemónica ni se ven claramente diferenciados de los de Washington. Es posible que un segundo mandato del Presidente Lula traiga algunas variantes en este sentido.

En cuanto a las tendencias al interior de la región resulta esclarecedor analizar las tres tendencias señaladas en el “Policy Paper” anteriormente indicado pese al tiempo transcurrido. Los tres escenarios son de “estabilidad de la situación de inestabilidad actual”, de “seguridad colaborativa” y finalmente de “degradación”.

Los rasgos principales del primer escenario son la continuidad de la situación de inestabilidad política y social de la región, la falta de cooperación regional en la implementación de las políticas de seguridad, persistencia del conflicto colombiano sin ningún tipo de consenso regional para abordar el problema, primacía de los acuerdos bilaterales de los países de la región con EE. UU en desmedro de los bilaterales y, en el tema de la droga, se mantiene la región como la principal proveedora de cocaína a nivel mundial y de un alto porcentaje de heroína. Los roces entre los diversos países andinos continúan.

El segundo escenario en cambio señala mayores esfuerzos de colaboración para lograr acuerdos comunes y para negociar en conjunto con países u otros bloques económico – políticos como la Unión Europea. Baja la inestabilidad política y disminuye la intensidad del conflicto colombiano.

Baja igualmente la producción de coca y en general de drogas y se encuentra cultivos de reemplazo que permitan el trabajo legal debidamente remunerado. Una de las consecuencias implícitas de esta tendencia es la disminución de líderes caudillo en la región, de golpes de estado, mejores controles de la corrupción y de transparencia. Se aprobarían políticas de largo plazo que beneficiarían procesos regionales de seguridad andina.

El tercer escenario en cambio mostraría el incremento de la inestabilidad en algunos o varios de los países de la región. Habría un aumento de caudillismo y en general crecería el descrédito de los gobiernos democráticos que se mostrarían incapaces de responder a las demandas sociales. El conflicto colombiano se agravaría lo que obligaría a mayores definiciones en la región a la par que el aumento de las tensiones fronterizas con los países vecinos. Igualmente habría expansión de grupos armados en la región lo que llevaría a EE. UU a intervenir cada vez más de forma militar y policial. Conflictos interestatales. Finalmente, la producción de coca y cocaína alcanzarían niveles muy importantes. Una de las consecuencias de este tercer escenario podría ser el colapso parcial de algunos de los estados de la región. Más contrabando de armas e importación de tecnologías de guerra a la región.

Si se analiza este “Policy Paper”, dos años después de su publicación, el escenario vigente es el primero pero la tendencia apunta al tercero. En Colombia en la segunda parte del gobierno de Uribe asistimos a una situación de conflicto donde las negociaciones de paz están estancadas o cerradas, no hay iniciativas regionales para

intentar una salida al conflicto, no ha habido disminución sino más bien aumento de la producción de coca y la presencia militar de los EE. UU es cada vez más indispensable en vista del fracaso de la política de seguridad del Presidente. Las tensiones con los vecinos, especialmente Ecuador han aumentado. Venezuela ha mantenido su posición radical contra el gobierno de los EE. UU. y se ha distanciado del gobierno del Perú presidido por Allan García. Las elecciones presidenciales del Ecuador han sufrido el conflicto regional llevando a una polarización de las posturas de los candidatos. Sigue pendiente la agenda de seguridad regional. Las elecciones venezolanas seguramente contribuirán a polarizar más la región. Y no se ve por ninguna parte proyectos económico – sociales que permitan pensar que se están afrontando de forma sistemática y eficiente los grandes problemas de pobreza, exclusión social, corrupción. Tampoco una nueva generación de políticos que anuncien nuevas formas de gobierno democráticas que incluyan a la población.

En resumen y para concluir retomo las palabras de la Dra. Bertha García, relativas al avance de la seguridad hemisférica: encontramos dificultad en la conceptualización de la misma “y más todavía en su institucionalidad, que permanecen sin definición.” Está pendiente sin embargo como académicos seguir reflexionando y alertando para la previsión y monitoreo de conflictos, con humildad y sencillez.

## **PARTE II**

### **Problemas de la seguridad subregional andina**

## Seguridad y democracia en los Andes Apuntes iniciales sobre la *securitización* del terrorismo/narcotráfico y la energía en la Región Andina

César Montúfar

La relación entre seguridad y democracia no es simple ni unidireccional. Es más, en muchas ocasiones ambas pueden desarrollar una relación cargada de tensiones. Aquello se da porque a mayor securitización de ciertos problemas; menos posibilidades de un arreglo democrático para los mismos. De acuerdo a Barry Buzan, la securitización de un tema significa su conversión, en las percepciones de la gente y de los tomadores de decisiones, en una amenaza existencial para cualquier objeto señalado, sea éste la sociedad, el Estado, el territorio, etc.<sup>1</sup> Por ello, cuando un tema pasa a ser un problema de seguridad, de su control o eliminación depende la existencia misma del objeto que se desea proteger. En tal virtud, la seguridad implica un movimiento que conduce a una política más allá de las reglas del juego reconocidas, a un tipo de política especial o a algo por encima de la política. “Un tema público puede ser considerado no político, político o de seguridad (cuando es presentado como una amenaza existencial)... no es tanto que sea cuanto que sea presentado como una amenaza existencial — y requiere salir de la política normal.”<sup>2</sup> En suma, la securitización de cierta temática implica encontrarle soluciones extremas, emergentes, que sobrepasan las dinámicas institucionales normales. Así, no es extraordinario que en momentos de securitización, en coyunturas en que la seguridad se convierte en prioridad del gobierno y de la sociedad, las instituciones democráticas sufran y los procesos

---

1. Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*. London, Lynne Rienner Publishers, 1988, p. 22.

2. *Ibid.*, p. 24.

democráticos y constitucionales se erosionen. En pocas palabras, es difícil lograr que converjan procesos de securitización y de democratización. Ambos presentan puntos de tensión que muy difícilmente tienden a resolverse por el lado de la democracia. De hecho, el sentido común que prima en la mayoría de gobernantes indica que ante la demanda de seguridad por una “amenaza existencial”, lo primero es sobrevivir y luego aplicar los principios democráticos. De esta forma, la securitización, más que afianzar los procesos democráticos tiende a cerrar distancias con procedimientos y estilo de gobierno autoritarios. La historia tiene muchos ejemplos de aquello.

A partir del 11 de septiembre de 2001, para la mayor potencia militar del planeta, el mundo vive una fase de securitización alrededor de la amenaza del terrorismo. Para ello, la administración Bush redefinió la política de seguridad nacional y defensa de Estados Unidos, cambiando los parámetros de “expansión” y “vinculación” que rigieron en la era Clinton y sustituyéndolos por el concepto de homeland security o seguridad patria.<sup>3</sup> En esta redefinición, el terrorismo aparece como la amenaza central sin excluir otro tipo de procesos transnacionales con posibilidad de filtrar la territorialidad estadounidense y afectar a su seguridad nacional como el tráfico de drogas, la migración y la trata de personas, etc. De igual modo, la nueva política de seguridad estadounidense pone especial atención en el comportamiento de los estados y su cooperación con los lineamientos de seguridad internacional establecidos por Estados Unidos. De ahí surge la noción de *rogue states* o estados malhechores y el énfasis otorgado en la literatura al problema de los fracasos o colapsos

3. Para un análisis de la evolución de la política de seguridad nacional estadounidense desde la administración Clinton a la administración Bush, ver César Montúfar, “La seguridad nacional de Estados Unidos en el nuevo orden global: de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo”, *Comentario Internacional*, Quito, UASB, Número 5, I semestre 2004.

estatales, los mismos que facilitarían el surgimiento de amenazas globales.<sup>4</sup> Todo ello explica la creciente preocupación estadounidense por la estabilidad política regional en todo el planeta y por el apareamiento de gobiernos con posiciones nacionalistas o anti americanas catalogadas de populismo radical. En ese sentido, la presente tendencia mundial ha traído consigo un incremento de la proyección y presencia militar de Estados Unidos en todo el mundo, siendo Iraq y el Golfo Pérsico la región más afectada y, así mismo, la proliferación de reacciones anti estadounidenses que enfatizan en la soberanía y posesión de recursos naturales por fuera del control estadounidense y de sus compañías.

En este marco de securitización global habría que anotar la nueva definición de seguridad adoptada en el contexto interamericano. A partir de la promulgación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, que adoptó la OEA en octubre de 2003, se amplió el concepto hemisférico de seguridad, incluyendo amenazas y desafíos de orden político, económico, social, ambiental, etc.<sup>5</sup> Si bien una definición tan amplia permitiría estudiar y afrontar de mejor forma algunos de los nuevos y cambiantes problemas que se presentan en la Región, ésta tiene la dificultad de convertir en amenazas a la seguridad, no solo interna

4. Para una discusión muy influyente en los círculos de seguridad estadounidense respecto a la necesidad de construir estado en donde éste no exista o sea débil ver Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21 Century*. Nueva York: Cornell University Press, 2004.

5. Sección II de OEA, “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, octubre de 2003. Así, el documento aprobado en la Conferencia de México dice: “la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos...; la pobreza extrema y exclusión social de amplios sectores de la población...; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos...; y la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.”

sino regional, a casi todos los problemas que afrontan actualmente los países latinoamericanos. Aquello es ciertamente problemático, pues deja abierta la puerta, como lo han anotado Chillier y Freeman, para una creciente militarización de la solución de problemas sociales, políticos, económicos de la región. Se corre el riesgo de que los conceptos y las estrategias de seguridad y de defensa se confundan o, en el peor de los casos, ocurra que las segundas se sobrepongan y determinen a las primeras.<sup>6</sup>

La Región Andina, como ninguna otra en el Hemisferio, se desenvuelve en la intersección de dos problemas críticos desde la perspectiva de la seguridad estadounidense: a) terrorismo/narcotráfico y b) energía. Son parte de América Andina, dos de los actores clave en el Hemisferio en cada tema: Colombia, uno de los mayores receptores mundiales de asistencia estadounidense en seguridad anti narcoterrorista y Venezuela, una de las principales fuentes de petróleo de Estados Unidos. Del mismo modo, los países andinos sin excepción afrontan un serio deterioro de su estabilidad democrática y crisis políticas recurrentes. En este marco hay que entender la preocupación de Estados Unidos por la debilidad institucional de los países andinos; hecho que pudiera, desde su perspectiva, afectar seriamente sus intereses y prioridades hemisféricas tanto en términos de la lucha anti terrorista como en el campo de la energía.

A continuación se analizan de forma muy preliminar ambas dimensiones de la seguridad hemisférica y se mencionan algunas ideas que pueden tener relevancia para la discusión sobre la compleja interacción entre democracia y seguridad en el contexto andino.

6. Gastón Chillier y Laurie Freeman, El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia”, Un informe especial de WOLA, julio de 2005, p. 13.

## I. La “seguridad anti terrorista y anti narcóticos” de Estados Unidos en los Andes

Relacionado a la política regional de seguridad de Estados Unidos, en la última década, tenemos un crecimiento significativo de la presencia y de la asistencia militar estadounidense en la Región. Ello ha sido evidente a partir de la ejecución del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina desde finales e inicios de la presente década. Fuera del Medio Oriente, Colombia es el mayor destino de asistencia militar estadounidense en el mundo. Este país recibió en el año 2005 más de USD 600 millones, cifra similar a la que recibió en años anteriores y se estima lo hará en el 2007.<sup>7</sup> La creciente intervención y asistencia militar estadounidense, enfatiza el combate militar de las amenazas que Estados Unidos considera prioritarias, siendo la lucha antiterrorista la amenaza central.<sup>8</sup> Así, todos los países latinoamericanos, pero en especial los andinos, han sufrido y sufren una fuerte presión estadounidense para subordinar sus agendas nacionales de seguridad a los imperativos de la lucha global y regional contra el terrorismo.<sup>9</sup>

Adicionalmente, a los temas clásicos del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años se ha comenzado a dar una atención creciente al problema del tráfico de personas. Ello ha determinado una indiscutible presión sobre países en el Hemisferio que son fuente permanente o de tránsito de emigrantes a Norte América y Europa. El mismo tema de la inmigración ilegal ha sido incluido por Estados Unidos como una amenaza a su seguridad nacional, hecho que militariza el control de fronteras no solo en su propio país sino en los países y plataformas marítimas desde donde se producen los flujos de inmigración hacia el norte.

7. WOLA, “Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina”, Washington, diciembre de 2005, p. 19

8. *Ibid.*, p. 19

9. César Montúfar, “Terrorismo y seguridad andino-brasileña”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez, editores, *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones*. Bogotá, FESCOL, 2004, pp. 391-415.

Como otra expresión del proceso de securitización señalado, hay que considerar, además, que la política de asistencia de Estados Unidos en América Latina se encuentra en un momento de cambio y redefinición de lo que han sido sus orientaciones históricas. En los últimos años, la asistencia militar y policial ha crecido ostensiblemente mientras que la ayuda económica y social ha disminuido o se ha estancado. Datos proporcionados por un informe de WOLA de 2005 indican que el inicio del Plan Colombia marcó un giro en la relación porcentual entre asistencia militar y económica. En los noventa, la asistencia económica a América Latina era casi el doble que la militar.

Durante la Guerra Fría, anota el mismo documento, la diferencia positiva hacia lo económico y social era aún mayor. Empero, desde el año 2003, la asistencia militar y económica han llegado a ser casi iguales.

Esta situación demuestra la tendencia por parte de Estados Unidos a militarizar sus relaciones y la cooperación con los países latinoamericanos, pero sobre todo, con los andinos.<sup>10</sup> De esta forma, en el corto o mediano plazo, el papel del Departamento de Defensa de Estados Unidos superará al de Estado en la definición de temas no solo militares sino políticos de la relación diplomática entre nuestros países. En esa misma línea, el informe menciona que el número de oficiales latinoamericanos entrenados en estos programas creció de 431 en el año 2003 a 1107 en el 2004.<sup>11</sup> Así, tenemos un reforzamiento de las relaciones, lazos, visiones, sistemas y procedimientos en común entre las fuerzas militares estadounidenses y las de los países latinoamericanos. La tendencia es clara.

En el futuro, el Departamento de Defensa intentará administrar una mayor proporción de la asistencia militar que Estados Unidos destina a la Región, incluso de programas anteriormente manejados

por el Departamento de Estado. Este cambio tiene una implicancia capital: reducirá la capacidad del Congreso de Estados Unidos de controlar y fiscalizar dichos programas y promoverá una creciente militarización de las relaciones hemisféricas.<sup>12</sup>

La tendencia mencionada presenta una consecuencia adicional que no deja de ser preocupante. Últimamente, se ha incrementado la presión estadounidense sobre los países andinos en el sentido de que las funciones militares y policiales se confundan; y, en ese sentido, que las fuerzas militares cumplan funciones policiales en la lucha contra el narcotráfico y otras amenazas. Vale decir que aquello ya ocurrió en Colombia desde hace algunos años atrás; proceso que se consolidó con la creación de los llamados batallones antinarcóticos dentro del Ejército colombiano. Una indiferenciación de funciones militares y policiales tendría un serio impacto sobre el lugar que la fuerza pública debe ocupar en una sociedad democrática y podría incentivar una muy peligrosa militarización de la sociedad y de sus problemas; hecho que atenta directamente contra principios democráticos fundamentales.

Entre las consecuencias de este proceso se podrían anotar: a) un fortalecimiento y mayor peso de FF.AA., incluso en aspectos de seguridad interna; b) la militarización de ciertos problemas sociales que aquejan a las sociedades andinas; y c) la generación de procesos de institucionalización atrofiados en que se fortalecen ciertas funciones y organismos relacionados a la política de seguridad estadounidense, receptores directos de asistencia. Mientras tanto, otras instituciones nacionales, las no receptoras de asistencia, continúan debilitadas o, incluso, atraviesan serios problemas de desinstitucionalización. Todo ello, poco contribuye a la consolidación de la democracia y el Estado social de derecho y más bien pone en tensión a las dinámicas y políticas de seguridad hemisféricas con las prioridades y demandas democráticas internas de los países.

10. *Op. Cit.*, pp. 21-22.

11. *Ibid.*, p. 3.

12. *Ibid* p. 2.

## II. La “seguridad energética” de Estados Unidos en los Andes

En lo relativo a la seguridad energética, el aumento del precio internacional del petróleo y el incremento de la presión y posibilidades de conflicto entre las mayores economías del planeta por asegurar la provisión de energía y el acceso a las fuentes, hace que el tema energético asuma centralidad en la agenda de seguridad nacional estadounidense. Varios autores anuncian el agotamiento irreversible del modelo de crecimiento y expansión de la economía mundial sobre la base de combustibles fósiles, especialmente petróleo, y la necesidad en el mediano plazo de una economía mundial basada en fuentes de energía alternativa. Antes que aquello se concrete, las economías mayores del planeta, entre ellas la estadounidense, han incrementado su dependencia energética respecto a regiones altamente inestables como el Golfo Pérsico y el Mar Caspio.

A las dos semanas de inaugurada la primera administración Bush, el *National Energy Policy Development*, dirigido por el vicepresidente Cheney, personaje vinculado a la industria petrolera en la célebre Halliburton, pronosticó un escenario de “crisis energética” para el futuro cercano. Entre los factores señalados en este informe, se mencionó el enorme crecimiento de la demanda de petróleo a nivel mundial desde la década de los noventa sin que paralelamente se haya producido un incremento de la oferta.<sup>13</sup> Esta brecha habría aumentado considerablemente en el caso de Estados Unidos. Para dar algunas cifras, mientras que la producción de petróleo estadounidense caería de 5.74 millones de barriles en 2001 a 4.61 en el año 2025, el consumo de petróleo en Estados Unidos ascendería de 19.7 millones a 28.3 entre el 2001 y el 2025.<sup>14</sup> Ello sin contar con el incremento muy significativo del consumo de hidrocarburos que se espera de China y la India, lo cual, igualmente, dispararía la demanda y los precios a nivel mundial.

13. Gawdat Bahgat, *American Oil Diplomacy*. Gainesville, University Press of Florida, 2003, pp. 1-3.

14. Michael Klare, *Blood and Oil*. Nueva York, Metropolitan Books, 2004, p. 17.

Por ello, el asegurar fuentes de energía cercanas y confiables es uno de los aspectos que Estados Unidos ha enfatizado en sus relaciones con sus vecinos directos y América Latina. Con ese fin se estableció una política energética hemisférica dirigida a consolidar lazos comerciales sólidos con países productores y exportadores de fuentes de energía. Canadá, México y Venezuela son actores principales en esta política. Una política comercial de cooperación con estos países contribuiría a reducir la vulnerabilidad estadounidense de fuentes más lejanas, especialmente, ubicadas en el Golfo Pérsico y Asia. Para ello, Estados Unidos ha desarrollado una activa interacción y cooperación energética con sus vecinos no solo en el tema petrolero sino también gasífero.<sup>15</sup>

Desde la perspectiva energética, Venezuela es el actor clave de la Región Andina y del Hemisferio, de ahí que valga la pena detenernos a analizar la compleja relación que Estados Unidos ha desarrollado con el gobierno de Hugo Chávez. Recordemos, como premisa, que en los Andes, junto a este país, el Ecuador y Colombia también son países exportadores de petróleo y que Bolivia posee, luego de Venezuela, las segundas reservas de gas en América Latina. Por tanto, el peso energético de la Región Andina en el Hemisferio no es despreciable. Aquello es posible constatarlo analizando su importancia respecto a las reservas de petróleo y gas existentes a nivel continental. De acuerdo a Mario García Molina, del Observatorio Colombiano de Energía adscrito a la Universidad Nacional de Colombia, Venezuela (69 por ciento) Ecuador (4 por ciento) y Colombia (1 por ciento) concentran el 74 por ciento de las reservas de petróleo e igual porcentaje, 74 por ciento, de las reservas de gas, teniendo a Venezuela (57), Bolivia (10 por ciento), Perú (4 por ciento) y Colombia (3 por ciento) entre los países con mayores reservas de gas del continente.<sup>16</sup>

15. Gawdat Bahgat, *Op. cit.*, pp. 18-19.

16. Mario García Molina, “La energía como motor de la integración de América Latina”, Seminario Internacional “La energía como factor de la integración de América Latina”, ILDIS, Quito, 24-25 de octubre de 2006.



Ahora bien, a partir de la llegada al poder de Hugo Chávez, Venezuela ha liderado en el Hemisferio un discurso anti estadounidense y una “diplomacia petrolera” dirigida a promover un polo de integración continental alternativa a Estados Unidos y de crítica a la democracia liberal. Junto a una activa promoción de partidos y movimientos electorales de izquierda, la integración energética se ha convertido en uno de los pilares de la proyección geopolítica del gobierno de Hugo Chávez. Este proyecto ha sido concebido desde un enfoque de alianzas y acuerdos entre empresas estatales, renacionalización del sector energético y escasa apertura a la inversión extranjera y al libre mercado. En ese sentido, el proyecto de integración energética venezolano hace parte de su iniciativa regional de integración comercial latinoamericana, el ALBA, y de la propuesta de creación del llamado Banco del Sur.

En concreto, el proyecto de Hugo Chávez es hacer realidad una empresa petrolera multinacional, PETROAMÉRICA, la misma que operaría como “un habilitador geopolítico orientado al establecimiento de mecanismos de cooperación, utilizando los recursos energéticos de las regionales del Caribe, Centroamérica y Sudamérica, como base para el mejoramiento socioeconómico de los pueblos del continente.”<sup>17</sup> El punto es que de las tres empresas que constituirían PETROAMÉRICA, solo ha avanzado la conformación de PETROCARIBE, mientras que, hasta el momento, PETROSUR Y PETROANDINA se mantienen solo como propuestas.<sup>18</sup>

Pero el proyecto venezolano no se queda allí. Otro pilar de su modelo de integración es la construcción del Gran Gasoducto del

17. Eduardo Mayobre, “El sueño de una compañía energética sudamericana”. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, p. 160.

18. Para un análisis de la diplomacia petrolera venezolana y sus implicancias en las relaciones internacionales de la región ver Genaro Arriagada, “Petropolitics in Latin America. A Review of Energy Policy and Regional Relations”, *Interamerican Dialogue*, Working Paper, diciembre 2006, pp. 3-8.

Sur, obra gigantesca que atravesaría cerca del 9000 kilómetros integrando en un solo mercado regional de gas a Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, a un costo de 20000 millones de dólares. Junto a ello, la “diplomacia petrolera” venezolana ha desarrollado un conjunto de acuerdos de cooperación energética con varios países de la región, especialmente en el Caribe y Centro América y la región Andina (Ecuador y Bolivia), que los ha ayudado a resolver problemas puntuales como la subida de los precios de los hidrocarburos o dificultades de orden técnico y político.

Sin embargo, en los últimos años la política energética venezolana frente a Estados Unidos ha mostrado una realidad diferente a la retórica. Resulta significativo el hecho de que, al tiempo que Estados Unidos ha reducido su dependencia respecto al petróleo venezolano, de 13.5 en 1997 a 9 por ciento en el 2006, Venezuela haya incrementado el porcentaje de petróleo que envía al mercado estadounidense, del 50 al 65 por ciento en el mismo período.<sup>19</sup> Pareciera, en ese sentido, que Estados Unidos ha manejado de forma pragmática su compleja relación con el gobierno de Hugo Chávez. Por un lado, se ha opuesto y hasta ha catalogado al Gobierno venezolano como una amenaza a la seguridad estadounidense bajo la noción de populismo radical pero, por otro, ha hecho todo lo posible por acrecentar los vínculos energéticos con ese país, a sabiendas de la importancia de sus recursos para su seguridad energética de corto y mediano plazo. En los hechos, el Gobierno venezolano ha aceptado este arreglo pragmático de estrechamiento de su relación petrolera con Estados Unidos, a pesar de continuar con su retórica de integración energética alternativa y mantener y, hasta exacerbar, su discurso “anti imperialista”.

Por ello, como ha sido señalado por varios analistas, Venezuela asiste a procesos abiertamente contradictorios: un discurso anti im-

19. Ramón Espinosa, “Las contradicciones de PDVSA: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, p. 51

perialista y de integración sudamericana, en especial concentrado en el tema energético, junto al crecimiento de su dependencia y relación energética privilegiada con Estados Unidos. Según Ramón Espinasa, desde el ascenso de Chávez al poder, Venezuela le vende cada vez más petróleo a Estados Unidos y tiene, por tanto, menos petróleo para la integración.<sup>20</sup> Esta contradicción demostraría cómo las diferentes dinámicas de dependencia y de poder en el Hemisferio siguen una lógica que en muchas ocasiones va más allá de los discursos políticos de los gobiernos. En este caso, y de manera bastante simple y mecánica, prevalecen las prioridades de la política energética estadounidense en la región por sobre las amenazas del llamado populismo radical y el fuerte discurso antiamericano y antiimperialista que varios gobiernos han difundido

Este aspecto contradictorio podría tener explicaciones tanto económicas como políticas. Desde el lado económico, se puede argumentar que la estrecha relación y dependencia de Venezuela con respecto a Estados Unidos en el tema energía se debe en gran parte a la calidad del crudo venezolano, crudo pesado y extrapesado, que requiere condiciones de refinación que solo encuentran mercado en Estados Unidos. Esta explicación es válida pero insuficiente. Ello nos lleva a indagar en otro tipo de variables, más por el lado de lo político, las mismas que se refieren al efecto producido por el ingreso alto de recursos por concepto de las exportaciones petroleras en estados altamente dependientes de los mismos. Sucede que al tiempo en que aumentan dichos ingresos, se produce el fortalecimiento de ciertos patrones autoritarios y rentistas que, obviamente, pueden derivar también en la generación de retóricas fuertemente nacionalistas.<sup>21</sup> Sea como fuere, lo que sí parece obvio es que la dependencia de un país de ingresos externos, provenientes de la exportación de recursos naturales, mina las posibilidades democráti-

cas de los países involucrados en tales patrones de desarrollo debido a lo que Michael Ross denomina los efectos tributarios, de gasto público y de formación de grupos de interés. Estos elementos interactuarían para hacer a las autoridades menos sujetas a controles por parte de la población y más propensas a la represión y a la cooptación de grupos y sectores sociales y económicos desde el Estado.<sup>22</sup> En ese sentido, en ciertos estados petroleros se produciría una correlación entre alzas y descensos de los precios del petróleo y el deterioro de las libertades democráticas o, para ser más precisos, sin necesariamente caer en la tesis de la llamada “Primera Ley de la Petropolítica” de Thomas Friedman, entre el incremento de los precios petroleros y el ascenso de retóricas nacionalistas por parte de gobiernos beneficiarios de gigantescos ingresos petroleros.<sup>23</sup> En esa perspectiva, el punto fundamental a identificar sería la relación existente entre retóricas nacionalistas, el fortalecimiento de tendencias autoritarias en dichos estados y el poder de distribuir discrecionalmente los recursos que estos gobiernos llegan a controlar. Aquello no necesariamente afecta los intereses energéticos vitales de las grandes potencias si se aseguran precios convenientes y flujo constante de hidrocarburos. Así, parecieran compatibles dos situaciones aparentemente contradictorias: Por un lado, que la lógica del mercado regule la distribución de hidrocarburos en el mundo, con una tolerable o, incluso, en algunos casos, agresiva interferencia política y militar de las grandes potencias, y, por otro, que los altos ingresos petroleros de los llamados petro estados les otorgue una relativa independencia y discrecionalidad interna y diplomática, con capacidad, incluso, de generar retóricas radicales y desafiantes a los poderes mundiales. Esa parecería ser la extraña situación en que, hoy por hoy, han convergido los intereses de Venezuela y Estados Unidos en materia energética. Esta aparente contradicción podría ser, en realidad, la verdadera “Primera Ley de la Petropolítica”.

20. *Ibid*, pp. 69-70.

21. Al respecto, véase el artículo de Thomas Friedman, “The First Law of Petropolitics”, en *Foreign Policy*, mayo-junio 2006, pp. 28-36.

22. Michael Ross, “Does Oil Hinder Democracy?”, en *World Politics*, No. 53, abril 2001, pp. 325-361.

23. *Ibid*, pp. 325-361.

Ya en una perspectiva más general, los intereses energéticos estadounidenses en la región incorporan, al menos, dos variables adicionales. En primer lugar, se debe mencionar la estrecha relación desarrollada entre Estados Unidos y México con el afán de consolidar el gran mercado energético de Norte América. Este proyecto, en marcha acelerada desde los años noventa, tiene una enorme proyección hacia el Sur debido a la influencia mexicana en Centroamérica. Allí está el Plan Puebla-Panamá que entre sus puntos principales busca generar la interconexión eléctrica y gasífera desde México hasta Colombia. En la misma línea, los gobiernos de ambos países anunciaron en el año 2004 su interés de construir una refinería, ubicada en Panamá o Guatemala, dirigida a bajar los costos del combustible en Centroamérica. En el proyecto intervendría el BID y se planea que se refinen alrededor de 360.000 barriles de petróleo diarios, de los cuales, el 70 por ciento provendrían de México.<sup>24</sup> Sin duda, las iniciativas mexicana y colombiana caminan hacia la creación de un mercado energético unificado en América Central y, consecuentemente, no solo se vinculan al interés estadounidense de articular más países al mercado energético norteamericano sino que claramente se contraponen al intento de Hugo Chávez de incrementar la influencia venezolana en el Caribe y América Central.

En segundo lugar, es importante destacar el reciente acuerdo entre Estados Unidos y Brasil para la producción de etanol. Vale destacar que ambos países producen más del 70 por ciento de la producción mundial de dicho biocombustible. Para Estados Unidos su acuerdo con Brasil tiene un doble propósito. Por un lado, a los estadounidenses les interesa reducir su dependencia petrolera y, específicamente, lograr, para los próximos 10 años, que la gasolina que consume contenga un 20 por ciento de etanol, objetivo muy importante desde la perspectiva de su ahorro y seguridad energética, sin

24. Rolf Linkohr, "La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado". *Revista Nueva Sociedad*, 204, julio-agosto de 2006, pp. 94-95.

que para ello se deba incrementar la presión interna sobre el uso de la tierra y el precio de biocultivos como el maíz o la caña de azúcar. El convenio con Brasil, en ese sentido, proyecta también la producción de etanol en otros países de la región, para lo cual se contaría con el apoyo financiero de bancos multilaterales.<sup>25</sup> Pero, por otro lado, también es claro que a Estados Unidos le interesa contrarrestar la influencia de la "diplomacia petrolera" de Venezuela. Desde la perspectiva estadounidense, si en el mediano y largo plazo, la producción de biocombustibles gana espacio en la región, sin perjuicio de los problemas sociales internos y ambientales que pudiera causar, la influencia de la petrodipomacia de cualquier nacionalismo o anti americanismo que pudiera surgir reduciría sus posibilidades de seducción. Por eso, el emergente acuerdo entre Estados Unidos y Brasil en el tema de los biocombustibles pudiera abrir la puerta a un nuevo tema estratégico de interacción entre Estados Unidos y todo el continente.

En suma, no obstante la alta visibilidad de la "diplomacia petrolera" venezolana resulta aún sobredimensionado hablar de la que su proyecto de integración energético sudamericano o latinoamericano sea ya una realidad que, además, tenga la capacidad de eclipsar los intereses energéticos estadounidenses en la región. Si bien es evidente el decaimiento del proyecto de Integración Energética del Hemisferio (IEH) que durante los años noventa acompañó al proyecto del ALCA promovido por Estados Unidos, y que enfatizaba en la apertura de los mercados, la privatización de las empresas estatales de energía, el incentivo a las inversiones privadas y la modernización (en la perspectiva neoliberal) del sector energético, tampoco es previsible que la región deje de actuar como retaguardia y reserva estratégica de combustibles y biocombustibles para la economía estadounidense. Por el momento, países como México y

25. Para un análisis de las implicancias geopolíticas del acuerdo entre Brasil y Estados Unidos sobre el etanol, ver Raúl Zibechi, "Estados Unidos y Brasil: La nueva alianza etanol", [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org), marzo 2007.

Colombia son clave en la geopolítica energética estadounidense, no solo en relación con Venezuela sino también en cuanto a la necesidad estadounidense de articular al mercado energético norteamericano a otras regiones del Hemisferio. En ese contexto, la posición de Brasil es fundamental. La “diplomacia petrolera” de Hugo Chávez tiene como premisa la incorporación de MERCOSUR a su modelo de integración energética. Así está concebida PETROAMÉRICA y el Gasoducto del Sur. Sin embargo, hasta ahora Brasil no ha aparecido como un socio entusiasta de estas iniciativas y, más bien, junto a Estados Unidos ha sellado un acuerdo estratégico en el campo de los biocombustibles. Aquello pudiera significar un serio freno a la iniciativa geopolítica venezolana que trasciende, incluso, a las afinidades político ideológicas de los gobiernos de Lula y Chávez.

### **Conclusiones provisionales (pensando en el Ecuador)**

Retomemos el hilo conductor inicial de este ensayo: la contradictoria relación entre seguridad y democracia. No resulta una coincidencia que los dos países en la Región Andina que se encuentran en el corazón de las problemáticas de seguridad global, tanto en la lucha antiterrorista y antinarcoóticos, como en el tema energético, a saber, Colombia y Venezuela, atraviesen procesos de evidente deterioro de su institucionalidad democrática, obviamente desde posturas ideológicas opuestas. Por un lado, el liderazgo y presidencia personalista de Álvaro Uribe en Colombia, en el contexto del Plan Colombia y de su Política de Seguridad Democrática, ha significado para ese país la crisis del sistema de partidos, el crecimiento del aparato de seguridad del Estado y el rompimiento de la tradición constitucional de la no reelección presidencial. Si bien las condiciones de conflicto interno de Colombia son en extremo complejas e inéditas, la vinculación de dicho conflicto con la agenda estadounidense de seguridad global ha incorporado un ingrediente adicional que, sin duda, obstaculiza una salida pacífica y negociada al mismo pues, más bien, propende a la militarización del conflicto, a la se-

curitización de la sociedad y el Estado y, por ende, al debilitamiento de las instituciones democráticas vigentes. Y ello, cabe remarcar, como resultado de una estrecha alianza política y militar del gobierno de Uribe con el de George W. Bush.

Un proceso similar vive Venezuela, a pesar de la distinta orientación ideológica del gobierno de Hugo Chávez y de que no es el terrorismo o el narcotráfico sino el petróleo y el gas lo que coloca a este país en el centro de un conflicto de seguridad global. En Venezuela ese país también se ha producido una tendencia sostenida de erosión de las libertades y derechos fundamentales en el contexto de ascenso de un gobierno que ha utilizado y utiliza su riqueza petrolera como instrumento de acumulación interna de poder y proyección geopolítica. Lo curioso de todo esto es que, a pesar de su fuerte nacionalismo y anti americanismo, la política energética de Chávez no ha logrado revertir sino, por el contrario, ha profundizado su dependencia con Estados Unidos, asegurándole un flujo estable de petróleo a ese país.

A partir de esta constatación, se puede afirmar que países como el Ecuador, enclavados en una Región como la Andina que se encuentra en la intersección de varios problemas de seguridad global, tienen escasas posibilidades de compatibilizar las determinaciones existentes de las agendas globales de seguridad, básicamente provenientes de Estados Unidos, y el comportamiento del mercado internacional de petróleo, con las demandas internas de democratización. Por ello, en los años siguientes, se puede anticipar que las tensiones entre seguridad y democracia serán cada vez más acentuadas y generarán mayores impactos sobre la estabilidad de las instituciones constitucionales y democráticas de nuestros países.

En el tema anti terrorismo y anti narcóticos, es evidente la progresiva adecuación de la política de seguridad y defensa ecuatoriana a la política regional estadounidense. Aquello no solo tenderá a erosionar la distinción de funciones entre militares y policía en el

país, sino que aumentará el poder de Fuerzas Armadas dentro del estado ecuatoriano. Cabe anotar que esta tendencia se producirá en el contexto de que la institución militar no ha abandonado jamás funciones tutelares ni de arbitraje político en el proceso democrático ecuatoriano reciente. La evolución de la política de seguridad y defensa del llamado Libro Blanco y los cambios propuestos a la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas fortalecen esta tendencia hacia una mayor autonomía militar al interior de la débil institucionalidad democrática ecuatoriana.

Del mismo modo, y a pesar de presentar un discurso contrario al estatus quo, los anuncios del nuevo Gobierno en es sentido de que Fuerzas Armadas van a retomar funciones relacionadas con la promoción al desarrollo abonan a fortalecer esta tendencia. El punto es que, en vez de separar a lo militar de otras funciones estatales, en el campo social, económico y político, la idea parece ser el incrementar los vasos comunicantes de la institución militar con la sociedad como una supuesta solución al problema de cómo definir las funciones militares en tiempos de paz. Aún más, la propuesta del gobierno de Rafael Correa respecto al llamado Plan Ecuador, podría significar una mayor fusión de aspectos militares de seguridad con tareas de desarrollo social, en el contexto de las difíciles condiciones de seguridad que vive una parte de la población ecuatoriana en la frontera norte. Esta visión, muy de la Doctrina de la Seguridad Nacional, de moda en nuestros países en las décadas sesenta y ochenta, ampliará la influencia política de Fuerzas Armadas en la sociedad ecuatoriana y, en ese sentido, no resultaría beneficiosa para la completa subordinación militar a la autoridad civil y a su despolitización y exclusión de la vida política del país.

De igual forma, se deben tener presente los sesgos de la asistencia estadounidense hacia la Región Andina y el Ecuador generan procesos de institucionalización y modernización que distorsionan el desarrollo institucional de los estados. Se mencionó el tema del fortalecimiento de Fuerzas Armadas, pero igual ocurre con ciertas

áreas del sistema de justicia y de la policía encargadas de temas importantes desde la perspectiva de Estados Unidos, como son el antinarcóticos, la emigración, y otros como el desarrollo de la frontera norte. Se produce así una tendencia hacia un desarrollo atrofiado de la institucionalidad estatal, en el cual, los organismos que reciben apoyo de la cooperación internacional se consolidan y ganan presencia y los que se nutren del presupuesto estatal se debilitan y se desinstitucionalizan. Una radiografía al sistema de justicia ecuatoriano denota precisamente esta tendencia.

Todo ello hace parte del proceso de securitización de la asistencia y, en general, de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, hecho que fue palpable en el apoyo que el gobierno estadounidense dio al gobierno de Lucio Gutiérrez aún cuando éste había traspasado los límites de la Constitución. En aquella coyuntura, muy claramente, los objetivos de seguridad regional, garantizados por la posición del gobierno de Gutiérrez frente al Plan Colombia y el conflicto colombiano, tuvieron preeminencia respecto al objetivo declarado por Estados Unidos de defender y promover la democracia en la región. Tal como ocurrió en las relaciones entre Perú y Estados Unidos durante la década de los noventa, en el Ecuador durante la fase autoritaria del gobierno de Gutiérrez, la política estadounidense de seguridad andina impuso sus prioridades frente a la política global de defender el Estado de derecho y la democracia. Estados Unidos dio su apoyo político a un gobierno que había transgredido normas democráticas y constitucionales básicas, a pretexto, de su alineamiento en la política de seguridad regional. En pocas palabras, los imperativos de seguridad regional ganaron la partida a las demandas de democracia en un país cuyas instituciones democráticas entraron en bancarrota. Este punto tiene especial significación en la medida de que, con Gutiérrez, pudo consolidarse en el Ecuador un claro proceso de involución autoritaria que estuvo muy cerca de demoler toda la institucionalidad democrática existente. Si en el Perú, el régimen autoritario de Alberto Fujimori tardó diez años en caer, en el Ecuador, un proceso similar encabe-

zado por Lucio Gutiérrez, pudo consolidarse y permanecer en el poder gracias a su identificación y apoyo internacionales.

Adicionalmente, el comportamiento del mercado mundial de petróleo anuncia una tendencia hacia el incremento constante de los precios por un período que rebasaría la actual coyuntura. Aquello será un enorme incentivo para que se afiancen los comportamientos rentistas de los actores y se fortalezcan las prácticas discrecionales y autoritarias de los gobernantes. Con esta circunstancia, es probable que se consoliden incentivos al autoritarismo que, dada la importancia al tema energético y de seguridad para Estados Unidos, probablemente también sean pasados por alto, procesados desde posturas mucho más pragmáticas como en el caso de Venezuela, o dejados a la dinámica del proceso interno.

Como se vislumbra, las tensiones entre seguridad y democracia persisten y seguramente se incrementarán en los Andes en los próximos años. Este corto texto ha buscado realizar algunos apuntes preliminares sobre esta problemática a partir de la constatación de que nuestros países se encuentran en la encrucijada de dos “amenazas” a la seguridad regional que alcanzan una dimensión global, terrorismo/narcotráfico y energía, desde la perspectiva de Estados Unidos. Queda, entonces, avanzar en una agenda de investigación que despeje estas interrogantes y genere una más adecuada comprensión de los procesos en marcha para que las trampas de la securitización no obstruyan los intentos y lucha democrática de nuestros países.

## **El narcotráfico en Ecuador y Venezuela: casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas**

**Carlos Espinosa**

La crisis colombiana se ha regionalizado desde la segunda mitad de los años 90, generando múltiples efectos en los países vecinos. Los impactos en el ámbito del narcotráfico incluyen no solo el aumento y la diversificación de narco-actividades en los países contiguos a Colombia, sino también un creciente influjo de los grupos armados no-estatales colombianos en el narcotráfico en los países vecinos. Ha surgido en la zona nor-andina una cadena transfronteriza de valor dentro del narcotráfico caracterizada por la dispersión geográfica de los eslabonamientos y la incidencia de las FARC sobre su operación.

Tal regionalización del narcotráfico colombiano constituye una amenaza de tipo no-convencional muy grave para los países vecinos de Colombia no solo por la corrupción, ilegalidad y violencia que genera el narcotráfico, sino también por el desafío a la autoridad estatal que constituye la proyección transnacional de actores armados no-estatales.

En lo que sigue exploro la dispersión geográfica de la cadena de narcotráfico desde Colombia hacia Ecuador y Venezuela y las respuestas de los estados de estos países a esta regionalización.

### **Revisión del efecto globo**

Los casos de la dispersión del narcotráfico colombiano hacia Ecuador y Venezuela sugieren ante todo una revisión del concepto de “efecto globo”. Según la definición tradicional de efecto globo,

la irradiación del narcotráfico desde un país matriz hacia otros países es producto de la intensificación de controles represivos en el país desde el que emana el narcotráfico. Ajustar los controles en Colombia -por ejemplo- desperdiga el narcotráfico hacia los cinco países contiguos. Sin embargo, la falta de controles en el país desde el que emana el narcotráfico también puede contribuir a la irradiación de narco-actividades. Los “espacios no-gobernados” en un país, en este caso fronteras abandonadas, tienden a exteriorizar sus actividades ilícitas, en línea con la visión de que los “estados fracasados” generan externalidades negativas para sus vecinos.<sup>1</sup>

Otro componente de la definición tradicional del efecto globo es el énfasis en el desplazamiento del cultivo de coca o amapola hacia los países vecinos. Esta visión centrada en los cultivos es demasiado estrecha, ya que con frecuencia son el tránsito, narco-lavado y provisión de insumos como armas y precursores químicos que se desplazan a zonas contiguas, mientras el cultivo se mantiene en el país desde el cual emana el narcotráfico. Por lo menos éste ha sido el patrón en el caso de la regionalización nor-andina del narcotráfico colombiano.

Asimismo, es preciso dilucidar el contenido implícito de economía política que encierra el concepto de efecto globo. La dispersión de los eslabonamientos se debe no solo al ajuste de controles represivos en el país desde el que emana el narcotráfico, sino también a la existencia de ventajas comparativas y competitivas en los países vecinos hacia los cuales se trasladan ciertos eslabones del narcotráfico. Tales ventajas incluyen infra-estructuras estratégicas (como puertos, aeropuertos y refinerías de petróleo), como también entornos legales y de seguridad más propicios para ciertas narco-

1. Para la concentración de actividades ilícitas en zonas fronterizas de Colombia ver “Las Fronteras de Colombia, el Eslabón de la Política de Seguridad de Uribe”, **Internacional Crisis Group**, 2004, p. 13. Para el concepto de espacios no-gobernados ver Stewart Patrick, “Weak States and Global Threats”, **Washington Quarterly**, 29:2, pp. 27-53.

actividades. Sobre todo el lavado de dinero, el tránsito y la provisión de precursores químicos se han desplazado hacia zonas contiguas en búsqueda de ventajas. La producción, en cambio, ha resultado ser menos móvil, en el caso de Colombia porque la protección por grupos armados no-estatales al cultivo de coca es una ventaja difícil de reproducir en los países vecinos.

### **La cadena de valor trans-fronteriza en Ecuador y Venezuela**

Venezuela y Ecuador se han convertido en corredores de tránsito de droga de primer orden para los flujos de droga que emanan de Colombia. La revista *Jane's Intelligence Review* afirma que por Venezuela pasan 300 toneladas de cocaína colombiana, acaso la mitad de la producción actual colombiana,<sup>2</sup> aunque según el Departamento de Estado de EEUU serían 150tm. El tráfico por Ecuador ha sido tradicionalmente considerado como menos intenso que el de Venezuela. No obstante, en 2005 se capturó en Ecuador una cantidad de cocaína y heroína similar a la de Venezuela. En Ecuador se capturaron 45tm de cocaína versus 30tm en Venezuela y 230 kilos de heroína versus 240k. Ello sugiere que el tráfico por Ecuador puede estar en los mismos niveles que en Venezuela.<sup>3</sup> Es muy probable que el Ecuador en el 2005 y 2006 se haya aproximado a las 150 toneladas de tráfico de cocaína que se estiman para Venezuela. Juntos estarían reexportando aproximadamente un 50% de la cocaína colombiana.

En los dos países vecinos de Colombia antes mencionados, la estructura del tránsito de droga es sorprendentemente similar. En ambos casos, la narco-guerrilla colombiana concentra el cultivo y procesamiento de droga del lado colombiano, en zonas fronterizas.

2. Andy Webb, “South American Drug Traffic Shifts to Venezuela”, **Janes Intelligence Review**, May, 2006, p. 36.

3. **World Drug Report**, UNODC, 2006, [www.unodc.org/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/world_drug_report.html)

Las FARC a su vez encargan a traficantes pertenecientes al cartel del Norte del Valle la canalización de la droga hacia los puertos y aeropuertos del país vecino. Mafias arraigadas en ambos países vecinos sirven de intermediarios para la droga en tránsito, reenviándola a los destinos finales. Los mafias locales de los países de tránsito son cada vez más fuertes y autónomas, gracias a los diferenciales de precio entre la frontera con Colombia y los puertos de embarque en los países vecinos. Estos diferenciales bordean el 100%, margen captado mayormente por los intermediarios venezolanos o ecuatorianos.<sup>4</sup> Las ganancias del tránsito a su vez nutren narco-economías en los países de tránsito comparables a las existentes en los países productores de coca en cuanto al volumen de circulación de dinero ilícito. Así con un tráfico de 150tm de cocaína a 5000 dólares por kilo,<sup>5</sup> la narco-economía en Ecuador podría manejar valores que giran en torno a los 750 millones de dólares anuales. En cambio, se estima que el cultivo de coca en Bolivia es un negocio cuyos valores bordean los 200 millones de dólares.

Hay varias ventajas que explican porque los narcotraficantes prefieren sacar la droga por Ecuador y Venezuela en lugar de exportarla directamente desde Colombia. No solo que Venezuela y Ecuador tienen controles menos estrictos que aquellos implantados en Colombia gracias al Plan Colombia, sino que cuentan con puertos y aeropuertos tan cercanos a los centros de procesamiento en las zonas fronterizas como sus equivalentes en Colombia. El departamento colombiano de Nariño está tan cerca de Guayaquil como de Buenaventura—ambos puertos que manejan un volumen alto de tráfico de contenedores. La infraestructura de pesca artesanal e industrial en ambos países vecinos también constituye un activo para la salida de la droga colombiana. De hecho, la movilidad de facto-

4. Carlos Espinosa, “¿Es Posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador?”

*Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos*, Planex 2020, p. 119.

5. Para el precio al por mayor de la cocaína en Ecuador ver **World Drug Report**, 2006.

res entre la pesca y el tráfico de drogas es alta, ya que los activos y destrezas de la pesca se pueden trasladar fácilmente hacia el narcotráfico. La mayor corrupción existente en Ecuador y Venezuela en relación a Colombia—según el último índice de Transparencia Internacional<sup>6</sup>—acaso podría ser la principal ventaja de estos países de tránsito en cuanto a cumplir el rol que ocupan en el “sistema regional de narcotráfico”.

El tráfico de precursores químicos funciona de manera muy similar en Venezuela y Ecuador. Desde las refinerías de petróleo y plantas de cemento ubicadas en los dos países vecinos, mafias vinculadas a las FARC abastecen con precursores químicos a los laboratorios de droga en Colombia, los cuales están próximos a los límites fronterizos.<sup>7</sup> Los departamentos fronterizos de Colombia como Nariño, Norte de Santander, Arauca y Vichada concentran una importante proporción de las capacidades de procesamiento en Colombia. En Ecuador, el complejo de refinerías ubicado en la provincia fronteriza de Sucumbios es la principal fuente de gasolina blanca para el procesamiento en Putumayo. Así una dotación de factores de producción favorable conjuntamente con la corrupción rampante explica el rol de los países vecinos en la provisión de precursores químicos.

Como mencionamos el cultivo ha comprobado ser una actividad menos móvil que las narco-actividades complementarias. Colombia sigue siendo el centro de producción de coca en la región norandina. No obstante, sí existe algo de traslado de viveros y pequeñas plantaciones desde Colombia hacia los países vecinos.<sup>8</sup> Los vi-

6. Ver Transparency Internacional, [www.transparency.org/](http://www.transparency.org/)

7. Para estas conexiones ver el excelente informe de Francisco Thoumi et. al., “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia, Ministerio de Justicia e Interior y Universidad del Rosario”, mayo 2006, p. 12.

8. Para el caso menos conocido de Ecuador ver **INCSR Report**, 2006, [www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/](http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/)



veros y micro-plantaciones de coca en Venezuela y Ecuador están asociados con frecuencia a la presencia de las FARC.<sup>9</sup> En Venezuela como Ecuador, se considera que el cultivo de coca alcanza unas pocas cientos de hectáreas situadas casi exclusivamente en zonas contiguas a Colombia. No parecen haber ventajas claras para realizar esta actividad en los países vecinos, ya que la protección por bandas armadas es inevitablemente menor ahí que en Colombia. Es muy posible que el desplazamiento episódico y en pequeñas cantidades que se da en el caso del cultivo de coca constituya un derivado de la presencia ocasional de las FARC en las zonas fronterizas de los países contiguos con Colombia. Al parecer las FARC maximizan su tiempo mientras descansan en los países vecinos, cultivando coca y procesándola.

Aunque Venezuela es considerada un centro de lavado de mayor jerarquía que Ecuador por el Departamento de Estado norteamericano, hay similitudes sorprendentes con Ecuador. En ambos países existen focos de inversión por parte de narcotraficantes colombianos ubicados en las rutas de tránsito de droga. Santo Domingo de los Colorados en Ecuador y Puerto Cabello en Venezuela captan inversión directa extranjera de capitales ilícitos colombianos.<sup>10</sup> Los sistemas bancarios de ambos países, en cambio, son relativamente pequeños y están dominados por bancos nacionales. No parecen ser el centro de gravedad del lavado que se encuentra más bien en el comercio y los bienes raíces. Acaso el sistema bancario ecuatoriano es más propicio para el lavado por el uso del dólar en Ecuador.

La reputación de Venezuela como centro de lavado de primera categoría se basa no tanto en su banca sino en la zona duty-free en isla Margarita.<sup>11</sup> La venta de mercancía financiada con narcodóla-

res es una forma efectiva para blanquear grandes sumas de dinero sucio. En Ecuador no hay una zona duty free comparable. No obstante, las tasas muy elevadas de sub y sobre-facturación de importaciones y exportaciones sugieren que el comercio en Ecuador sí opera como un canal de lavado. Al sobre-facturar exportaciones, los narcotraficantes ecuatorianos pueden repatriar capitales procedentes del narcotráfico de los paraísos fiscales en el Caribe.

### Controles comparados

Dadas las similitudes en los patrones del narcotráfico en Venezuela y Ecuador, vale la pena explorar si las respuestas estatales han sido también similares. Comencemos con el grado de cooperación con EEUU, el hegemón que en la región andina impulsa la lucha anti-narcóticos como supuesto bien público internacional.

En línea con su política contra-hegemónica, el presidente Chávez ha puesto trabas a la cooperación anti-narcóticos con la DEA (Drug Enforcement Agency) y adoptado una visión negativa de Plan Colombia como punta de lanza de la dominación estadounidense del continente.<sup>12</sup> No obstante, Venezuela mantiene cierta cooperación de bajo perfil con EEUU a través de otros mecanismos como el de patrullaje marítimo que permite a guarda-costas norteamericanos abordar barcos venezolanos en aguas internacionales mediante previo aviso.

Si bien la cooperación de Ecuador con la DEA estadounidense sigue siendo muy fluida, la actual postura “soberanista” del estado ecuatoriano está socavando la cooperación anti-narcóticos con EEUU en otros ámbitos de la lucha anti-drogas. La no-renovación

9. Para Venezuela ver **INCSR Report**, 2006.

10. Para esta información ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 85.

11. Ver “Money Laundering and Financial Crimes”, **INCSR Report**, 2006.

12. Ver “Statement of Justification: Venezuela”, U.S Department of State, [www.state.gov/p/inl/rls/other/53641.htm](http://www.state.gov/p/inl/rls/other/53641.htm)

de la Base de Manta en el 2009 por razones de soberanía se ha convertido en política de estado.<sup>13</sup> Parece haber poca consciencia entre los tomadores de decisiones ecuatorianos del costo para la seguridad nacional o regional de la remoción de la Base de Manta, aunque es posible que se considere que la presencia de esta instalación contribuye a los ciclos de protesta callejera que socavan la democracia y por tanto es un riesgo de seguridad. En todo caso, el impacto para el control del espacio no-gobernado del corredor del Pacífico occidental en un momento de expansión del narcotráfico por esa ruta inevitablemente será negativo. Actualmente, el 60% de la cocaína capturada en Ecuador es incautada con el apoyo de inteligencia de la Base de Manta. Asimismo, el Ecuador se opone a la firma de un convenio de vigilancia marítima como el que se mantiene vigente entre Venezuela y EEUU.

En Venezuela y Ecuador los militares incurren en actividades anti-narcóticos como la erradicación manual en fronteras y el control del tráfico de precursores químicos. En Venezuela, este rol no parece generar mayor preocupación acaso porque la misión de las fuerzas armadas venezolanas (FAN) es bastante amplia dentro de un régimen político básicamente cívico-militar. En Ecuador, en cambio, el rol de los militares en tareas anti-narcóticos es muy controvertido. Existe temor de que la expansión de la misión de las FFAA ecuatorianas pondría en peligro a la frágil democracia ecuatoriana propensa al arbitraje militar en momentos de inestabilidad política. No obstante, el aporte de los militares al control anti-narcóticos en Ecuador es imprescindible. Asimismo, es problemático mantener activos estratégicos ociosos en vista de su alto costo para la sociedad, sobre todo en un país con un alto gasto militar per capita.

Venezuela y Ecuador comparten cierto escepticismo frente a la coordinación de esfuerzos anti-narcóticos con Colombia. En el ca-

13. Ver **PLANEX 2020, Plan Nacional de Política Exterior**, MRE, Quito, 2006, p. 40.

so de Ecuador, esta reticencia se debe a una actitud aislacionista de “no involucramiento” en la crisis Colombiana que limita a un mínimo los contactos con las fuerzas de seguridad colombianas.<sup>14</sup> En Venezuela, la reticencia nace del convencimiento de que los esquemas de cooperación regional de seguridad son instrumentos de la política de defensa de EEUU. Así Venezuela se abstuvo del acuerdo CNIES (Cooperating Nations Information System) que vigila los sobre-vuelos trans-fronterizos de avionetas en la región,<sup>15</sup> al tiempo que el convenio de cooperación anti-narcóticos entre Ecuador y Colombia no genera mayor intercambio de inteligencia o operaciones conjuntas de tipo anti-narcóticos. La poca cooperación directa con Colombia termina reforzando el rol dominante del hegemón en el control anti-narcóticos o por lo menos debilitando la acción colectiva de los países andinos en materia de seguridad. En cambio, Brasil y Colombia mantienen puestos de inteligencia compartidos en la frontera,<sup>16</sup> mientras Perú y Colombia coordinan de manera estrecha la vigilancia de sobre-vuelos trans-fronterizos de avionetas.

La separación conceptual tajante entre la lucha contra el narcotráfico y el combate contra los grupos armados no-estatales colombianos es otro rasgo característico de la lucha anti-drogas en Ecuador. El Ecuador afirma que como estado combate el narcotráfico, pero no a los grupos armados no-estatales colombianos. Esta distinción es problemática porque las fuerzas irregulares colombianas que ejercen influencia en la frontera norte en Ecuador están totalmente imbricadas con el narcotráfico. Los campamentos temporales de las FARC en territorio ecuatoriano y los agentes logísticos de las FARC realizan y auspician narco-actividades

14. Para la falta de cooperación entre Colombia y Venezuela ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 109.

15. Ver “Statement of Justification: Venezuela”, Department of State.

16. Para la cooperación entre Colombia y Brasil ver “Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas”, p. 106.

en Ecuador.<sup>17</sup> No contrarrestar la innegable presencia de las FARC en Ecuador significa ignorar un frente clave en el combate anti-narcóticos. Además, una creciente presencia de efectivos armados de las FARC en Ecuador terminaría por implantar la protección armada a cultivos de coca, por lo que es imprescindible negar a las FARC el uso del territorio ecuatoriano.

## Conclusión

La generación de cadenas de valor trans-fronterizas vinculadas al narcotráfico entre Colombia y sus vecinos ha sido una de los aspectos claves de la regionalización de la crisis colombiana. Estas cadenas de valor trans-fronterizas se deben no solo al ajuste de los controles en Colombia, sino también a la concentración de las narco-actividades en zonas fronterizas de Colombia y a la búsqueda de ventajas comparativas y competitivas en el negocio del narcotráfico.

Existen evidentes paralelismos en las respuestas de Venezuela y Ecuador ante el funcionamiento de estas cadenas de valor trans-fronterizas. Ambos países eluden la cooperación anti-narcóticos con Colombia y buscan limitar los ámbitos de cooperación anti-narcóticos con EEUU. La falta de cooperación frente a una amenaza transnacional como el narcotráfico socava la lucha contra una amenaza que corroe las instituciones y capital social y proyecta la sombra de las FARC más allá de Colombia.

17. Para la influencia de las FARC en territorio ecuatoriano en la frontera norte ver "Country Reports on Terrorism", 2006, [www.state.gov/s/ct/rls/crt/c17689.htm](http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/c17689.htm)

## Impactos del conflicto colombiano en la Región Andina

Francisco Leal Buitrago

La política hemisférica de Estados Unidos ha tenido durante largo tiempo efectos generales sobre la región andina, aunque también ha afectado a cada país de manera particular. La condición exclusiva de Estados Unidos de ser país hegemónico en un continente y la soberanía limitada de los demás hace más efectiva esa política. La visión prohibicionista estadounidense frente a las drogas cambió el tratamiento dado a los países andinos por esa potencia, ya que desde los años noventa pasaron de ser socios menores a que se les aplicara una diplomacia coercitiva. La política prohibicionista contra las drogas produjo dos efectos generales en la región al comenzar el nuevo siglo: la percepción de Colombia como amenaza y la imposición de una política común contra las drogas. La vinculación de los grupos guerrilleros con el problema de las drogas y la proliferación de organizaciones de narcotraficantes en Colombia aumentaron la prevención de Estados Unidos. El Plan Colombia, diseñado y financiado en buena parte por ese país, sirvió de base para que Colombia apareciera ante los ojos de la comunidad internacional como el mayor peligro para la seguridad regional. La militarización de la ayuda externa para combatir las drogas generó la percepción de que ese conflicto había adquirido mayores proporciones, afectando a los países limítrofes.

La política antidrogas aplicada en Colombia se regionalizó mediante el aumento del apoyo de Estados Unidos en 2001, bajo sus propias directrices. El Plan Colombia se proyectó a través de la Iniciativa Regional Andina, cuyo objetivo fue prevenir siembras de coca en otros países. Tal regionalización se complementó con el

“Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos”, suscrito en ese mismo año, como supuesta iniciativa autónoma de la región frente al problema de las drogas. Este plan refleja las concepciones y directrices de Estados Unidos, pues no ha habido avances adicionales a la participación andina en las políticas impuestas por ese país.

La amenaza que ven en Colombia sus vecinos y la regionalización centralizada de la ayuda estadounidense fueron estimuladas por los mismos países afectados. Al igual que Colombia, aceptaron el tratamiento tutelado del problema de las drogas y no han articulado políticas que ofrezcan alternativas. Pero esta inercia negativa no es diferente de lo ocurrido con la falta de dinámica en otros campos multilaterales. Las antiguas y poco efectivas políticas tendientes a la integración andina así lo atestiguan. Por otra parte, las crisis internas de los países de la región han sido funcionales para facilitar la intervención de Estados Unidos en la región y sus gobiernos han sido cómplices de la política norteamericana contra el narcotráfico. A instancias de esa potencia, los variados problemas de seguridad de la región tienden a verse a través del narcotráfico. A partir de 2001, Venezuela comenzó a distanciarse de los demás países de la región con respecto a la aceptación de la política tutelada estadounidense.

Luego de los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos, surgió la prioridad de ese país de calificar al terrorismo como amenaza principal para su seguridad, lo cual se proyectó a la región andina. Estados Unidos aceptó luego la solicitud de levantar las restricciones que tenían los recursos del Plan Colombia, relacionadas con su uso directo y exclusivo en la represión a actividades derivadas del problema de las drogas, como son la fumigación a cultivos de coca y amapola, y sobre todo las operaciones militares de apoyo a esta actividad. Con ello, se pueden adelantar operativos militares contra las guerrillas usando recursos del Plan Colombia. Se supone

así que la utilización que hace la subversión de las actividades del narcotráfico para financiarse establece su vinculación con el problema de las drogas.

En los países andinos no hay visión de seguridad compartida frente a las amenazas que se aprecian como comunes, no tanto por las variadas percepciones de sus manifestaciones o por las diferentes agendas nacionales, sino más bien por la incapacidad política de los gobiernos de asumir agendas comunes. La tendencia de los países andinos a participar en una política general contra las drogas y su relación con el conflicto colombiano se origina en la capacidad coercitiva de Estados Unidos. El vacío histórico de formulación, y ante todo de aplicación, de políticas autónomas comunes ha sido constante en la región andina, y la de seguridad no es la excepción. La violencia política más conocida en la región es la derivada de las actividades guerrilleras y paramilitares en Colombia, que atentan contra el contexto social de ese país. Esta forma de violencia tiene efectos colaterales variados en los países vecinos, que con frecuencia han sido magnificados a partir de las percepciones de amenaza derivadas del fenómeno. Con respecto a Venezuela, existen antiguos problemas fronterizos de violencia que han pasado por distintas fases: desde la cooperación entre los organismos armados de los dos países cerca de una década atrás, hasta bruscos altibajos posteriores en las relaciones binacionales. Tales altibajos se deben a los cambios en la política internacional del presidente Chávez y a la concepción de seguridad con énfasis militar del gobierno de Uribe. En el presente año, las relaciones han tendido a estabilizarse, de acuerdo con las ganancias políticas y económicas que perciben para sí ambos gobiernos.

Con relación a Ecuador, los problemas fronterizos de violencia se agravaron a medida que se manifestó la desconfianza de los medios de comunicación, la opinión pública y los militares ecuatorianos, luego de que se trasladó el dispositivo militar de la frontera sur

a la del norte, se desarrolló el Plan Colombia y aumentó la población desplazada de colombianos. Con respecto a Perú, dadas las características marginales de la frontera, han sido pocos los problemas de violencia. Con Bolivia no hay problemas al respecto, ya que es el país más lejano en su relación con el conflicto armado colombiano y el único que no ha tenido problemas de violencia vinculados con este conflicto. Panamá, que de alguna manera afecta a la región, ha tenido acciones de violencia, pues su frontera selvática y marítima es estratégica en términos logísticos para las organizaciones armadas ilegales de Colombia. La frontera con Brasil, país clave para la seguridad regional, ha sido objeto de cierta violencia, una vez que las Farc se vincularon a las mafias brasileñas del narcotráfico, lo que obligó a este país a reforzar su frontera. Ante este panorama fronterizo en la región, Colombia ha buscado articular políticas binacionales de seguridad con los países vecinos, pero con poco éxito práctico.

Dentro de este contexto, en los últimos años se han producido cambios políticos importantes en la región, que han alterado el impacto y las percepciones del conflicto colombiano en esta área. El desprestigio internacional del gobierno de Bush, por su caótica política exterior, permitió al presidente Chávez alzar la voz en su contra, a medida que los precios del petróleo se incrementaron y alcanzaron niveles sostenidos poco imaginados hace menos de una década. La gran pretensión política de liderazgo regional de Chávez disminuyó, pero sostuvo su alianza con Cuba y proyectó sus relaciones hacia el oriente, una vez que se elevaron los precios del petróleo y se enredó el conflicto del Medio Oriente con la injerencia estadounidense. La merma política relativa de Chávez en la región y su adopción de una visión más acorde con la *realpolitik* -seguramente por la influencia de Fidel Castro- tuvo que ver también con el debilitamiento de la política exterior del presidente Lula en Suramérica, el éxito en la reelección del presidente Uribe, el triunfo político de Alan García, la debilidad del presidente Evo Morales y

la “calma chicha” en la inestabilidad institucional del Ecuador. La salida de Venezuela de la CAN y su afiliación al Mercosur son un corolario destacado de esta situación.

La estrecha relación del presidente Uribe con Estados Unidos se debilitó a la par con estos acontecimientos. El TLC entre Colombia y Estados Unidos está empantanado, sin que Uribe hubiese previsto una posible alternativa. Las deferencias de Uribe con Cuba por su mediación en los problemas con Venezuela y en las conversaciones con el ELN, y su respuesta positiva ante el cambio de la actitud beligerante de Chávez no han sido del gusto de los sectores oficiales estadounidenses. El errático manejo de la llamada política de paz con los paramilitares por parte del gobierno de Uribe y el freno a la extradición hacia Estados Unidos de sus altos jefes han prevenido también al gobierno de este país. Y a todo esto se le suman las dificultades del Plan Patriota en el sometimiento de las Farc y el fracaso de la política antidrogas del Plan Colombia, que ha puesto en entredicho la renovación de su financiación.

De esta manera, Colombia ya no es vista como la cabeza de puente de Estados Unidos en la región, lo que ha permitido, por ejemplo, una mayor libertad de Ecuador para hablarle con firmeza ante los conflictos en sus fronteras. Incluso, el gobierno ecuatoriano ha aprovechado la situación para cuestionar el manejo de la base de Manta como parte de la política regional estadounidense frente a las drogas. A excepción de Ecuador, el conflicto colombiano ya no despierta tantas prevenciones entre los demás vecinos, que esperan que el segundo período de Uribe se incline hacia una política de paz, en desmedro del tono guerrillero de su primer mandato. No obstante, estas percepciones no necesariamente concuerdan con lo que ocurre o pueda ocurrir en el inmediato futuro, en especial por los efectos colaterales del conflicto en las vecindades, como son la sostenibilidad de las redes transnacionales de narcotraficantes, el uso de las zonas de frontera como retaguardia de las Farc, el desplaza-

miento de colombianos, el incremento de cultivos de coca, el lavado de dinero y los inevitables conflictos fronterizos en tanto el conflicto armado no tienda a desaparecer. Dentro de este panorama ambivalente, las mutuas prevenciones dificultan los necesarios acuerdos bilaterales entre Colombia y sus vecinos para desarrollar políticas binacionales para controlar estos y otros efectos negativos del conflicto armado interno.

## **La posición del Ecuador frente al conflicto armado colombiano 2000-2005**

**Hernán Moreano Urigüen**

### **Introducción**

El presente trabajo hará una breve descripción de los efectos del Plan Colombia en la frontera norte desde su ejecución en agosto del 2000 hasta el 2005. No se dejará de lado la situación social y económica de las provincias y departamentos de frontera. También se tomará en cuenta a las Políticas de Seguridad y Defensa y del Plan de Política Exterior sobre las acciones del Estado en la frontera norte. Con estos datos se responderá la pregunta si tanto los Estados ecuatoriano como colombiano poseen políticas que determinen su presencia a nivel de fronteras.

El Ecuador ha tomado una actitud de reforzar su frontera a nivel militar con 8.000 hombres,<sup>1</sup> y con ejecutar proyectos de ayuda social en las zonas más marginadas y vulnerables de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. El país en la actualidad cuenta con una política de seguridad y defensa que ha sido actualizada en agosto del 2006; y a la vez con una política exterior, las cuales enfatizan en el desarrollo social y económico de las fronteras con Colombia y Perú, y el no involucramiento en el conflicto interno colombiano. Desde la vigencia del plan Colombia en agosto del

---

1. Hasta 14 millones de dólares al mes gasta Ecuador en el cuidado de la frontera norte, por la movilización y mantenimiento de sus tropas, a propósito del conflicto interno que afecta a Colombia. “ese presupuesto bien podría invertirse en proyectos de desarrollo comunitario en la región, asolada por la pobreza”. Entrevista a diputado Julio Gonzáles, presidente de la Comisión de Asuntos Amazónicos y Fronterizos del Congreso Nacional, el 6 de julio de 2005 en Quito.

2000, entre los principales efectos del conflicto se encuentra la gran cantidad de desplazados en ciudades de frontera como San Lorenzo, Lago Agrio e Ibarra, y también en la capital Quito. Cabe recalcar que los pueblos fronterizos no cuentan con una infraestructura en educación, salud y albergues adecuada para recibir a una gran cantidad de desplazados.

### Asistencia militar a Colombia

Desde los ochentas la ayuda militar estuvo circunscrita al paquete anti-drogas de Estados Unidos para la policía, y en ocasiones para las fuerzas armadas. La dotación de helicópteros y equipos de comunicación para la Policía Antinarcoóticos y los contratos con compañías de seguridad privada para la fumigación de cultivos ilícitos fueron el corazón para la asistencia otorgada a través del “Bureau for International Narcotics and Law” del Departamento de Estado, y en menor grado, del Departamento de Defensa. Pero desde agosto de 1998 los militares colombianos empezaron a recibir más recursos, primero desde la creación de batallones antinarcoóticos que pudieran dismantelar laboratorios y a la vez combatir a los grupos armados ilegales en zonas rurales. Posteriormente, con la ruptura de las negociaciones de las FARC en el 2002 y la posesión de Uribe en agosto, el combate militar de las guerrillas y los paramilitares tomó urgencia como fin en sí mismo, convirtiéndose ésta la estrategia por excelencia para superar el conflicto armado.<sup>2</sup>

2. “En la Política de seguridad y democracia de Álvaro Uribe, se concibe la recuperación de la autoridad del Estado como el objetivo central de la política, y por eso en teoría se le otorga igual importancia a la rehabilitación y recuperación del Territorio como fases posteriores al combate militar. Pero en la práctica, hasta el 2005, el Estado ha sido menos eficaz en el fortalecimiento de las instituciones locales. Guáqueta, Alexandra, 2005; Colombia: seguridad y política exterior”. En. Martha Ardila (editora), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Fescol-CEREC.

Entre 1989 y 1994 Colombia recibió del Departamento de Defensa un promedio anual de aproximadamente USD 40 millones, mientras que entre 1995 y 2004 recibió USD 90 millones, esto sin contar lo canalizado a través del Departamento de Estado para la lucha anti-drogas, que pasó de USD 20 millones en 1994 a USD 200 millones en 1999 y a USD 686.43 millones en el 2000.<sup>3</sup> La ayuda consistió en la dotación y mantenimiento de helicópteros y aeronaves, la provisión de combustibles, equipos y armas, entrenamiento, provisión de inteligencia, asesoría en nuevas formas de organización y operación, la construcción de infraestructura militar como bases y pistas, y préstamos para que Colombia realizara compras militares a Estados Unidos. La ayuda militar de los EE.UU. permitió la construcción de la base de tres Esquinas y su central de inteligencia conjunta, la dotación de Black Hawks, la conformación de escuadrones móviles y carabineros y de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA), la creación y puesta en funcionamiento del sistema de radares y la realización de algunas campañas militares como la primera fase del Plan Colombia en el 2000, la Operación Gato Negro en el 2001 y el Plan Patriota en el 2004.

### Efectos en la frontera colombo ecuatoriana 2000-2005

Ecuador y Colombia comparten una línea de frontera de 640 kilómetros, desde el océano Pacífico hasta la amazonía, y existe una creciente preocupación ecuatoriana por los combates entre el ejército colombiano y grupos irregulares.

El gobierno del Ecuador, como estrategia de seguridad en la frontera con Colombia, identificó como una amenaza mayor a “la débil presencia institucional del Estado”.<sup>4</sup> Más allá de la existen-

3. Serafino, Nina, 2001; “*Colombia: Conditions and US. Policy Options*”, Congressional Research Service. Washington, Center for International Policy [www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

4. Consejo de Seguridad Nacional, Política de Seguridad Fronteriza. marzo 2002.

cia de unidades militares y oficinas del gobierno central, se advirtió que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre, por lo que la política de seguridad propuso objetivos tales como “fortalecer la presencia del Estado de Derecho”, e “impulsar la provisión estatal de bienes y servicios”.<sup>5</sup> Por tal motivo el gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) crea una unidad administrativa, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo de la frontera: la Unidad de Desarrollo Norte: Udenor.

Cuadro 1				
Indicador	Ecuador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos
Población Total	12.156.608	385.223	152.939	128.995
Población colombiana	51.556	3.562	6.977	4.304
Habitan en casa, villa o apartamento	81,80%	80,30%	79,20%	72,90%
Sistema de agua potable y saneamiento	82,70%	71,60%	83,30%	60,40%
Servicio eléctrico	89,70%	75,60%	94,30%	64,80%
Servicio telefónico	32,20%	22,30%	30,50%	10,60%
Tasa de analfabetismo	9,00%	11,60%	7,20%	8,50%
Escolaridad	7,3%	6,20%	6,30%	6,00%
Pobreza por NBI	61,30%	76,00%	59,60%	81,70%

Fuente: SIISE, versión 3.5 y datos INEC VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2001

5. Consejo de Seguridad Nacional, Plan de Desarrollo Fronterizo, 2002

El cuadro anterior da a entender que las provincias de la costa sierra y amazonía son muy diferentes entre si a nivel social; mientras que Carchi tiene un nivel alto de presencia de colombianos, posee buenos servicios para sus habitantes, en cambio Esmeraldas y Sucumbíos requieren de mayor atención en infraestructura eléctrica, de agua potable y educativa. Entre las principales obras que se han desarrollado en los últimos 5 años por parte de la Udenor han sido la construcción de carreteras, sistema de alcantarillado, agua potable y luz eléctrica,<sup>6</sup> pero no ha sido lo suficiente.

Por otra parte, ante la falta de liderazgo en la dirección de la Udenor no se han avanzado en obras a nivel social y económico; menos aún con las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF) acordadas por las cancillerías de Bogotá y Quito en obras que integren a las poblaciones fronterizas. De igual manera las funciones de los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF) son inexistentes en poblaciones como San Miguel-Sucumbíos y Mataje-Esmeraldas para la integración fronteriza comercial y turística. Por último, el Ecuador en las comisiones binacionales no ha sabido definir un discurso frente a las fumigaciones en Colombia, y sugerir o apoyar la erradicación manual de cultivos de hoja de coca en el Putumayo y Nariño.

Entre los principales efectos del Plan Colombia se puede manifestar que han sido la gran cantidad de desplazados y las fumigaciones con el glifosato.

### Las fumigaciones: efectos y reducción de cultivos en la frontera

A pesar de que las fumigaciones de los herbicidas Glifosato se las realiza en territorio colombiano, por acción de los vientos afec-

6. Ver Informe de Labores de la Udenor 2004 <http://udenor.gov.ec>



tan no sólo los cultivos lícitos en la zona ecuatoriana, sino también la salud de los campesinos, quienes sufren afecciones a los ojos y garganta, erupciones cutáneas, dolores de cabeza, enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias.<sup>7</sup>

Un estudio realizado por Acción Ecológica en el 2001 “Impacto de las Fumigaciones del Plan Colombia en la frontera colombiana” basada en muestras realizadas en poblaciones fronterizas localizadas en la rivera del río San Miguel: Aguas Blancas, la Pedregosa, Nueva Granada y los Cristales en Colombia; Chone 2 y Puerto Nuevo en Ecuador; concluye que las fumigaciones “han generado impactos en la salud, los cultivos y la forma de vida de los habitantes de la región”.<sup>8</sup>

Tanto en las zonas de Ecuador como de Colombia entre las hectáreas de cultivos legales afectados en la zona de frontera se encuentra el café, caña plátanos, arroz, maíz, cacao, yuca.<sup>9</sup> A más de provocar en las personas comezón, ampollas, problemas respiratorios, dermatológicos y digestivos se ha conocido también los casos de abortos y malformaciones en mujeres embarazadas.<sup>10</sup> Cabe mencionar que el gobierno colombiano “no califica como desplazados a las víctimas de las fumigaciones del Glifosato ya que no se lo considera dañino para la salud”.<sup>11</sup>

7. Entrevista hecha a campesinos del río San Miguel en la frontera colombo-ecuatoriana en el programa *Día a Día* en febrero de 2004

8. Documento proporcionado por Acción Ecológica.

9. Ver documento: Bravo, Elizabeth, 2000, Del Otro lado de la Frontera: impacto en el medio ambiente del Ecuador y la región del posible uso de armas biológicas, Acción Ecológica, Quito. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre uso de armas biológicas en la guerra contra las drogas. 10 y 11 de octubre 2000. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito - Ecuador [www.accionecologica.org](http://www.accionecologica.org)

10. “Frontera norte se queja de impactos en las aspersiones”, en *Diario El Universo*, Guayaquil, marzo 2 2004.

11. “Más bien lo que perjudica a la salud de la gente son los químicos empleados para el procesamiento de la hoja de coca en cocaína...de eso no hablan las ONG”, dice Victoria Eugenia Restrepo Uribe de la Presidencia de la República de Colombia, 31 de mayo de 2005.

Dentro de los resultados de las fumigaciones en las áreas con sembríos de hoja de coca, el informe del World Drug Report 2005 de la Oficina de Crimen y Drogas de Naciones Unidas (UNODC), dice que Colombia para finales del 2003 tuvo la mitad de la coca que tenía hace tres años: de 163.000 hectáreas en diciembre del 2000, se pasó a 86.300. Putumayo que llegó a tener 66.000 hectáreas, para inicios del 2004 tenía menos de 8.000. Por otra parte en un reportaje de diario *El Tiempo* se demuestra la complejidad del asunto al demostrar que “la reducción nacional casi se explica por la erradicación de unas 67.000 en el eje Putumayo-Caquetá, pero Nariño se disparó: pese a que desde el 2000 se han fumigado allí 70.000 hectáreas, los cultivos han duplicado la superficie”.<sup>12</sup> De igual forma en el Putumayo se hace evidente que en el 2005 aumentan los cultivos de coca.

Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá son los departamentos que colindan con Ecuador, a continuación una descripción de la reducción de los cultivos desde 1999 hasta el 2005. Como se podrá observar mientras hubo una reducción de los cultivos en tres departamentos, en Nariño hubo un gran aumento:

Cuadro 2. Cultivos de Hoja de Coca							
Dep.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Nariño</b>	3.959 h	9.343 h	7.494 h	15.131 h	17.131 h	14.154 h	13.875 h
<b>Putumayo</b>	58.297 h	66.022 h	47.120 h	13.725 h	7.559 h	4.386 h	8.963 h
<b>Caquetá</b>	23.718 h	26.603 h	14.516 h	8.412 h	7.230 h	6.500 h	4.988 h
<b>Cauca</b>	6.291 h	4.576 h	3.139 h	2.120 h	1.443 h	1.266 h	2.705 h

Fuente: Colombia, censo de cultivos de coca 2005, UNODC, junio 2006: 13

12. “En tres años se redujo el área de cultivos ilícitos a la mitad en Colombia”, según reporte de la ONU, en *Diario El Tiempo*, Bogotá, 25 de junio de 2004.

El mismo artículo de prensa de *El Tiempo* señala que “las áreas de cultivos ilícitos tienen niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas más altos que la media nacional...y muchas de ellas coinciden con los mayores índices de población desplazada”. Pese a la notoria reducción, el mismo reporte de la UNODC sostiene que “como el tamaño de los cultivos ha venido desminuyendo y la aplastante mayoría esta en lotes de menos de 3 hectáreas, hoy habría más familias cultivando que en años anteriores”. Además, analiza los posibles nexos entre los cultivos de coca y la pobreza, las personas internamente desplazadas y la presencia de grupos armados ilegales. Aunque ninguno de ellos parece ser un factor decisivo por sí mismo, es una realidad que estos factores crean un terreno fértil para que los cultivos de coca proliferen en Colombia.

A lo anterior hay que sumar las grandes violaciones a los derechos humanos por parte de la guerrillas y los paramilitares como: “las masacres, los ataques militares indiscriminados, los paros armados, los bloqueos alimentarios, el confinamiento, las masacres y asesinatos colectivos, el minado de campos, el saqueo de bienes de comunidades y el reclutamiento forzado”<sup>13</sup> lo que ha generado que centenares de familias migren a otros departamentos y a las zonas fronterizas para buscar refugio.

## Migración

El Departamento colombiano del Putumayo se caracteriza por ser una de las regiones donde el Estado no ha hecho mucha presencia. Frente a la situación del conflicto armado se ha reducido el presupuesto destinado a la educación y salud, además de aumentar el desempleo y la quiebra del sector agrario por las medidas neoliberales adoptadas por los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Sam-

13. Informe de Fronteras Consultora para los Derechos Humanos y Desplazados (CODHES), marzo de 2005. [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

per, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Es así que para la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en un cálculo de comportamiento de las variables de tipo social: cobertura en educación, salud, servicios básicos, energía y NBI, dicha institución califica al Putumayo como el tercer departamento menos desarrollado después de Chocó y Guaviare, con un índice de desarrollo de 36,<sup>14</sup> sobre un promedio nacional de 54.77.

El Putumayo se ha caracterizado por ser “expulsor y receptor” de población; debido a que recibe desplazados provenientes de otros departamentos vecinos como Nariño, Caquetá y Cauca. A la vez expulsa de manera permanente población hacia el Ecuador, en especial a las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Se conoce que “los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Asís son los principales expulsores de población hacia Sucumbíos”.<sup>15</sup>

En el caso de Ecuador la embajada colombiana considera que hay alrededor de unos 8.000 refugiados y 250.000 desplazados,<sup>16</sup> pero de esta última cifra apenas el 5% llega a solicitar refugio y el 1% lo consigue.<sup>17</sup> Para la cancillería del Ecuador el número de refugiados colombianos en el Ecuador asciende a 7.790, (reconocidos entre el 2000-2004).<sup>18</sup>

14. Ceballos, Marcela, 2002; Caracterización Socioeconómica y Política de las Zonas de Frontera en Colombia, CODHES, Bogotá.

15. De La Vega, Pablo, 2004; Refugiados Colombianos en Ecuador: tendencias y respuestas del Estado y la Sociedad Civil, Centro de Derechos Humanos “Segundo Montes”, Quito.

16. Entrevista a funcionario del consulado colombiano el 5 de julio de 2005 en la ciudad de Quito.

17. Dato proporcionado por la fundación Codhes, informativo del 3 de enero de 2004.

18. Dato proporcionado por funcionario de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador el 15 de septiembre de 2004.

Cuadro 3. Puntos de ingreso de desplazados colombianos al Ecuador:

Pueblo	Provincia
Rumichaca	Carchi
Puente San Miguel	Sucumbíos
Mataje	Esmeraldas
San Lorenzo	Esmeraldas
Palma Real	Esmeraldas
Ancón de Sardinias	Esmeraldas

Fuente: Elaboración propia según datos de entrevistas.

Al llegar al Ecuador los desplazados se encuentran con poblaciones abandonadas por el Estado en infraestructura de desarrollo social en la costa y oriente; lo que ha incrementado el número de habitantes en ciudades como San Lorenzo, en Esmeraldas, y Lago Agrio, en Sucumbíos, sin poder recibir buenos servicios de agua, luz, alcantarillado y de vivienda.

La presencia de colombianos en Ecuador no es ninguna novedad en las zonas de frontera ha sido algo común el movimiento de colombianos y ecuatorianos al otro lado de la frontera. Más bien, no ha sido común el masivo ingreso de colombianos desplazados que buscan refugio en el Ecuador. Este panorama se da a partir de mediados del año 2000 con el “paro armado” de la FARC lo que generó la salida masiva de campesinos colombianos del Putumayo, y como resultado, fueron registrados como refugiados provisionales en la ciudad fronteriza ecuatoriana de Lago Agrio 1.100 personas.

Las zonas de frontera han sido el epicentro sensible de la expansión del conflicto armado y profundización de la crisis humanitaria. Del total de desplazados “más del 10% del total de la población está en situación de desplazamiento, es decir 29.984 personas, se ubi-

caron en los municipios fronterizos”.<sup>19</sup> En el caso de Ecuador en el 2003 hubo 11.463 solicitudes de asilo, mientras que en el 2004 fue de 7.853 de las cuales 2.416 fueron reconocidos.<sup>20</sup> Se conoce que en total Ecuador ha recibido 27.851 solicitudes de refugio desde el 2000 hasta septiembre del 2004, de ellas tan sólo 7.790 personas han sido reconocidas como refugiados.<sup>21</sup>

La respuesta del Ecuador, al igual que el resto de naciones vecinas, al tema de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes indocumentados, ha estado caracterizada por el cierre de fronteras en el marco de la lucha contra los grupos armados y el narcotráfico que implica:

- a) militarización de la línea fronteriza: en la que hay 6.000 hombres a lo largo de las tres provincias<sup>22</sup> y,
- b) estrategias de contención del conflicto mediante controles a las migraciones (pasado judicial<sup>23</sup> en el caso del Ecuador desde el 1 de mayo del 2004).<sup>24</sup>

A nivel político-militar el ex ministro de defensa del Ecuador, Solón Espinosa –hasta el 19 de agosto del 2004- manifestó que la

19. Op. Cit CODHES

20. CODHES, marzo 2005.

21. Datos proporcionados por funcionario del ACNUR en Lago Agrio en marzo de 2005.

22. Tanto militares como policías revisan documentos, bolsos o equipajes para comprobar que no se pase armamento o droga al otro lado de la frontera. En los puentes de Rumichaca y San Miguel, y en las embarcaciones de los manglares de San Lorenzo los patrullajes de policías y militares son muy constantes. Dentro de la política de Seguridad y Defensa Nacional los principales efectos dentro del Plan Colombia están el tráfico de armas, el narcotráfico y las actividades violentas.

23. “Es un documento que otorga el Estado colombiano a sus ciudadanos que desean ir a otro país. Su fin es el de dar a conocer a las autoridades extranjeras si el ciudadano tiene o no delitos o deudas con la justicia colombiana”. Funcionario de la Embajada de Colombia en Ecuador.

24. “Frontera Militarizada”, *Diario El Universo*, 17 de mayo de 2004.

prioridad de las fuerzas del orden en la frontera está en controlar la presencia de narcotraficantes, grupos insurgentes y delincuencia organizada<sup>25</sup>; mientras que a nivel diplomático el canciller, Antonio Parra Gil, critica el poco respaldo de Bogotá para ayudar a los desplazados que llegan al Ecuador. “son refugiados que llegan al país como consecuencia del carácter social y político que atraviesa Colombia, y Colombia debe cooperar en la solución de los problemas de sus ciudadanos, a los que se acogen con los brazos abiertos”.<sup>26</sup> Frente a las acciones armadas entre las FARC y el ejército colombiano, a finales de junio de 2005,<sup>27</sup> el canciller ecuatoriano ha exigido la visa para todo ciudadano colombiano que ingrese al Ecuador, causando preocupación en Bogotá.<sup>28</sup>

Así, en los pueblos fronterizos, los desplazados colombianos en el Ecuador se ven afectados por una doble exclusión:

1. Resulta de su condición de desplazados, que se ven forzados a abandonar su hogar, su lugar de origen y el territorio de su nación, para establecerse en un país vecino.
2. La región receptora que es el caso las provincias fronterizas ecuatorianas, tiene una situación socioeconómica más difícil que la del lugar de procedencia de los desplazados, aspecto que será revisado a continuación.

25. “El objetivo es contrarrestar los efectos del conflicto colombiano, ejercer soberanía y patrullajes para detectar bases clandestinas, actividades ilícitas y sitios de abastecimiento para la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al otro lado”. Entrevista a oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador el 3 de marzo de 2005.

26. “Tan cerca y tan lejos”, *diario El Espectador*, Bogotá, 27 de mayo de 2005.

27. El alcalde del recinto colombiano Puerto de Asís, Jorge Coral, manifestó en una entrevista radial que los guerrilleros de las FARC utilizan al Ecuador para refugiarse, abastecerse y planear atentados. “Ecuador es un refugio recurrente de las FARC”, *diario El País*, Bogotá, 28 de junio de 2005.

28. “Tensión entre Ecuador y Colombia por propuesta de Visa”, *diario El Comercio*, 28 de junio de 2005.

## Eje Washington-Bogotá

Está claro que para Estados Unidos la estrategia de combate es parte de su política de seguridad. Desde la visión de EE.UU., como lo expresan los analistas consultados por diario El Comercio (Luis Goodman de la American University, y Eric Farnsworth del Consejo de las Américas), “el narcotráfico es un problema regional y global y por eso Ecuador debe colaborar para atacarlo”. Adicionalmente ven al Plan Colombia como un importante esfuerzo por conservar la democracia en los países andinos. Estos analistas admiten que es comprensible el temor de la sociedad en los países vecinos de Colombia, pero añaden que compartir la frontera con esa nación, inevitablemente les acarrearán consecuencias.

En cambio, analistas locales como el sociólogo Marco Salamea sostienen que está clara la obligación de las FF.AA. de Ecuador de cuidar su frontera. Lo cual no significa, según dice, que deba participar con sus pares de Colombia en el debilitamiento de la guerrilla. Es decir, que no vayan más allá de los que les corresponde, como les interesa a Estados Unidos y Colombia. El analista Joaquín Hernández opina que no se puede negar el efecto destructor de la guerrilla colombiana pero advierte que hay que tener cuidado en favorecer las posiciones de los gobiernos de George Bush o de Álvaro Uribe.

El argumento colombiano es que sus capacidades no bastan para tratar con estos asuntos y se lo demuestra en el informe de labores de Pastrana de agosto del 2000 “Colombia no puede sola...En Colombia vivimos un conflicto armado que nos sangra pero no una guerra civil, pero lo que es más grave, estos grupos subversivos se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes”.

Adicionalmente para el internacionalista Alexei Páez, “el gobierno estadounidense parte de la suposición de ni Colombia ni sus vecinos tienen la capacidad de solos ir a la lucha antidrogas...en

otras palabras, la ayuda estadounidense está dirigida a suplir las deficiencias de los países vecinos a Colombia y a Colombia misma”. De igual manera a Páez argumenta que se “ha intentado persuadir al Ecuador aplicar la estrategia del yunque y el martillo, por medio de operaciones conjuntas y combinadas en las FF.AA. de ambos países...lo que supone por parte de Colombia el traslado de 15.000 tropas a las regiones ocupadas por la guerrilla, especialmente por las FARC, en los departamentos del Caquetá y Putumayo”. Este traslado, añade “no está destinado a controlar la frontera con el Ecuador, sino golpear y empujar a los insurgentes hacia el sur, mediante acciones móviles, con fuerte respaldo aéreo y de inteligencia”.<sup>29</sup> De hecho, en los últimos dos años se han desmantelado a 8 frentes guerrilleros, se ha capturado a 5 comandantes insurrectos y se ha golpeado sus estructuras económicas y organizativas con fuerza.

Frente a éste contexto el Ecuador, se ha negado en reconocer como terroristas a las FARC en la conferencia de Cancilleres y Ministros de Defensa celebrada en Bogotá (2003) y en la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Quito (2004); pero en cambio ha tenido varios roces diplomáticos y militares frente a la estrategia colombiana.

### **Roces Diplomáticos**

La política durante el gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez frente a los efectos del conflicto interno colombiano y de la aplicación del Plan Colombia no fue la acertada según analistas políticos como el embajador Mauricio Gándara, el ex canciller Julio Prado Vallejo y el coronel Jorge Brito, quienes manifiestan que la posición oficial fue “completamente sumisa a la establecida por

29. Páez, Alexei, 2004; *El Plan Colombia, Plan Patriota y su incidencia en el Ecuador*, presentación realizada en la Sesión Solemne por el 32 Aniversario del Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, mayo 2004.

Washington” que según Gándara es el que “dictamina la política del gobierno colombiano ante su conflicto interno”. Brito cree que el gobierno no ha establecido “una agencia ni una política de Estado que le permita al Ecuador posicionarse frente al tema con seriedad y precautelando los intereses nacionales”. A la vez el ex canciller también enfatiza que “no se han dado los pasos diplomáticos necesarios para detener las consecuencias del Plan”. Y es categórico cuando afirma que Ecuador “no ha mantenido una posición de no involucramiento en el conflicto colombiano...se ha concedido a pilotos y aviones norteamericanos que salen de la base de Manta mayores privilegios”.<sup>30</sup>

El 16 de octubre del 2003 el presidente Álvaro Uribe denunció que con un cohete Law, del ejército ecuatoriano, las FARC estuvieron a punto de asesinar a un empresario colombiano y se armó el “impase” que llegó a convertirse en un conflicto diplomático superado el 8 de noviembre con un comunicado del gobierno de Uribe que se detuvo en aclarar que “no se ha pretendido maltratar a las Fuerzas Armadas del Ecuador”,<sup>31</sup> pero no desmiente que el Law fuera de procedencia ecuatoriana.

A continuación una lista de los últimos impases entre Ecuador y Colombia durante finales del 2005:

### **25/06/2005**

Enfrentamientos entre el Ejército colombiano y las FARC a orillas del río San Miguel, cerca de Puerto Nuevo (Ecuador), dejaron 19 soldados colombianos muertos. Los insurgentes entraron a territorio ecuatoriano.

30. “Analistas creen que Ecuador no actúa bien frente al conflicto armado colombiano”, Diario El Universo, 3 de enero de 2004.

31. “Se confirma que los cohetes eran de Ecuador”, Diario El Tiempo, Bogotá. 30 de noviembre de 2003.

**27/07/2005**

Aviones de combate que apoyan a tropas del Ejército de Colombia se enfrentan a las FARC que aumentaron sus ataques en el departamento del Putumayo, fronterizo con la provincia ecuatoriana de Sucumbíos. El cruce de fuego dejó incomunicados y sin luz a 350.000 pobladores del sector. Otros debieron viajar a otros pueblos.

**17/08/2005**

En el sector colombiano de La Calera, a menos de 200 metros del poblado ecuatoriano de Tufiño, en la provincia del Carchi, se produce un enfrentamiento armado entre la policía de ese país y la guerrilla de las FARC.

**12/10/2005**

Con el anuncio de que “volarán la estación de policía” que el gobierno colombiano construye en el corregimiento de Chiles, fronterizo con el poblado ecuatoriano de Tufiño (Tulcán), una columna del frente 29 de las FARC se enfrentó a la fuerza pública colombiana. Usaron proyectiles y cilindros bomba, sin dejar heridos o muertes.

**11/11/2005**

Enfrentamiento en la zona cercana a San Lorenzo (Esmeraldas) entre guerrilleros y miembros del Ejército y la Policía colombiana. La acción bélica provocó el desplazamiento masivo de más de 250 personas hacia Ecuador.

**05/12/2005**

El lojano Manuel Romero Flores fallece a causa de enfrentamientos entre las FARC y el ejército colombiano en el departamento de Putumayo. El hombre recibió disparos mientras pescaba en el río San Miguel, en la provincia de Sucumbíos, donde tenía una propiedad y se dedicaba a la agricultura.

**24/12/2005**

El ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, dice que miembros del Ejército colombiano cruzaron a territorio nacional en un hecho que calificó como ‘sobrepasamiento del límite político’. No fue una incursión voluntaria.

El ex ministro de defensa, Oswaldo Jarrín (agosto/2005-agosto/2006), considera que la política de seguridad del Ecuador frente al conflicto interno colombiano debe basarse en el principio” de no intervención y de hacer respetar la soberanía nacional frente a las incursiones de la guerrilla y de las fuerzas militares colombianas”.<sup>32</sup>

En el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas del Ecuador se señala “la no intervención en los asuntos internos de Colombia, según políticas establecidas por el Consejo de Seguridad Nacional; lo que en el ámbito de defensa, se traduce en la no participación en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares colombianas, así como la adopción de las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el acciones de los grupos ilegales armados en el territorio nacional”. De igual forma se enfatiza en el Plan de Política Exterior 2006-2020 que el Estado ecuatoriano “mantendrá una efectiva presencia y control de la zona fronteriza para impedir que el territorio ecuatoriano de convierta en escenario de actividades bélicas por parte de fuerzas extranjeras”.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

El documento ha demostrado que la frontera norte es aún muy vulnerable a que se desarrollen actividades vinculadas al narcotráfico y tráfico de armas, a pesar de contar con presencia del Estado ecuatoriano en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. En cambio, en el

<sup>32</sup>. Discurso pronunciado en rueda de prensa en el Ministerio de Defensa del Ecuador en enero de 2006.

lado colombiano la poca presencia del Estado hace que en los departamentos de Nariño y Putumayo las actividades de los actores armados ilegales colombianos, narcotraficantes y delincuencia en general sean muy comunes en el día a día. Tal ha sido el caso del aumento de los cultivos de hoja de coca y la gran cantidad de desplazados que vienen a diario huyendo de la violencia.

Para el Ecuador, Colombia vive un conflicto interno, mientras que para Colombia es una lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; no obstante, el Ecuador en la reunión de cancilleres y ministros de Defensa realizada en Bogotá, en marzo del 2003, no ha reconocido como terroristas a las FARC. Para Ecuador la seguridad se encuentra diferenciada de la defensa y pone énfasis en el desarrollo social y económico de la frontera norte y en las acciones no militares; mientras que en Colombia la defensa y la seguridad se encuentran fusionadas en razón del conflicto armado que vive.

La estrategia militar para el Ecuador es de vigilancia, protección y en última instancia, de ser necesario, de defensa; mientras que en Colombia es de carácter ofensivo, con la intención de aniquilar y quebrantar la voluntad de lucha de los grupos insurgentes, para llevarlos forzados a una negociación que permita según los planteamientos oficiales a un restablecimiento de la paz.

La debilidad por parte del Ecuador se encuentra en la poca infraestructura social y económica frente a la gran cantidad de desplazados colombianos que cruzan la frontera, mientras que a nivel militar el número de efectivos es alto, a pesar de la gran dificultad que se tiene en estar presentes en zonas geográficas bastantes irregulares.

Es de vital importancia que a nivel binacional se sigan poniendo en marcha planes de desarrollo fronterizo para que la población civil tenga mejores ingresos y no se vea vulnerable a participar en actividades prohibidas.

**Pablo Celi:** catedrático en la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador, Academias de Guerra de la Fuerza Aérea y Terrestre y experto en temas de seguridad hemisférica.

**Carlos Espinosa:** profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad San Francisco de Quito y analista político e investigador de temas sobre narcotráfico en los Andes.

**Bertha García:** profesora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Ecuador, directora de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa y experta en temas militares.

**Joaquín Hernández Alvarado:** catedrático de la escuela de Sociología de la Universidad Católica en Guayaquil, analista político, editorialista en varios medios escritos de comunicación social y consultor internacional.

**Francisco Leal Buitrago:** profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes en Colombia; fundador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y consultor internacional en temas de seguridad.

**César Montúfar:** académico del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar -sede Ecuador, consultor internacional en temas sobre democracia y gobernabilidad en la región andina.

**Hernán Moreano Urigüen:** investigador asociado al programa de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-sede Ecuador en temas de seguridad fronteriza Ecuador-Colombia y catedrático del Instituto Nacional de Guerra-INAGUE.

**Hugo Palma:** diplomático peruano, actual embajador en Japón y experto en temas de seguridad y defensa nacional.



Desde la Posguerra fría, el sistema internacional se ha vuelto más complejo e inestable, en la medida en que el poder mundial se encuentra fraccionado en sus dimensiones económica (EEUU, Europa, Japón y China) y militar en donde los Estados Unidos mantienen una hegemonía unipolar. Dentro de este contexto, que empieza a exigir la reformulación de las políticas de los organismos multilaterales, los países ensayan diversas estrategias de posicionamiento de sus objetivos. En el caso de América del Sur es relevante observar desde comienzos de los años noventa una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con capacidad de influir de manera notable en los países del cono sur e incluso en los países andinos.

Por tal motivo la presente obra abre una discusión plural e interdisciplinaria para que los partidos políticos, la academia, los medios de comunicación y la sociedad en general se involucren en la creación de una agenda de política exterior y seguridad común, y contribuyan a llenar el vacío de información y participación existente. A la vez, ayuda a orientar la investigación por parte de las universidades hacia escenarios útiles para ampliar el panorama desde el cual se trazan las políticas públicas, y ofrece alternativas de acción.