

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



FLACSO
ECUADOR



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

OEA
Av. González Suárez y Coruña
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 381 7733

PNUD
Av. Amazonas y La Granja
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 246 0330
registry.ec@undp.org

ISBN:
Cuidado de la edición: David Chocair
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: junio, 2009

Presentación	9
<i>Antonio Aranibar y José Manuel Hermidia</i>	
Prólogo	
La crisis entre Ecuador y Colombia	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado	57
<i>Aura María Puyana</i>	
El enclave cocalero colombo-ecuatoriano	81
<i>Roque Espinosa</i>	

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:
REALIDADES Y POSIBILIDADES

Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos	131
<i>Socorro Ramírez</i>	
Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera	145
<i>Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo</i>	
Desarrollo binacional visto desde Nariño	175
<i>Antonio Navarro Wolff</i>	
La integración fronteriza desde lo local	181
<i>Pedro Velasco</i>	

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas	197
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia	221
<i>César Montúfar</i>	
Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional	251
<i>Saúl Pineda Hoyos</i>	
Hacia una agenda pública para la frontera colombo-ecuatoriana	267
<i>Efrén Piña Rivera</i>	

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

Plan Ecuador: fronteras de paz	287
<i>Juan Martínez</i>	
Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos	291
<i>Victoria Eugenia Restrepo Uribe</i>	
Propuestas para construir una política binacional fronteriza	299
<i>José Tates</i>	
Notas sobre los autores	303

El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado

Aura María Puyana Mutis
Universidad Nacional de Colombia

Las lecciones de la crisis del 1 de marzo en la frontera colombo-ecuatoriana. El peso de los macro escenarios

En la evolución del conflicto interestatal entre Colombia y Ecuador, el primer semestre del 2008 fue abundante en lecciones por decantar y procesar. Aunque las relaciones diplomáticas entre los dos países comenzaron a tensionarse ocho años antes, cuando se conocieron las estrategias del Plan Colombia¹ y se anunció que el “Golpe al Sur” o “*Push into the Southern*” en términos militares se iniciaría en el departamento del Putumayo, estas alcanzaron su perfil más crítico con la reciente incursión militar colombiana contra el campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano.

Más allá del suceso mismo, que motivó toda suerte de declaraciones y reacciones de las partes directamente involucradas y de quienes consideraron necesario sentar posición frente a un hecho que de repetirse podía afectarlos en el futuro, el bombardeo aéreo y el ingreso de tropas colombianas a la rivera opuesta del río Putumayo, movió las piezas del ajedrez

1 “Plan Colombia: Plan para la Paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado” aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en junio de 2000. En Colombia reemplazó la primera versión elaborada por el presidente Andrés Pastrana Arango en 1998 en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Sustituyó en la práctica, igualmente, al Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” aprobado por el legislativo en agosto del 2000.

geopolítico subregional donde confrontan dos diferentes propuestas de integración regional y continental. Mientras Colombia confluye con Estados Unidos en la perspectiva del libre comercio y la seguridad hemisférica en clave antinarcóticos y antiterrorista, Ecuador se acerca al bloque de países suramericanos interesados en fortalecer el multilateralismo y las ventajas competitivas regionales en la óptica de reducir asimetrías frente a la hegemonía norteamericana. Auscultar cuáles son esas apuestas estratégicas y hasta qué punto ellas influyeron en la coyuntura es uno de los interrogantes por resolver.

Con nitidez se manifestaron también las distancias conceptuales entre los presidentes Álvaro Uribe y a Rafael Correa sobre temas neurálgicos de la política interna e internacional que cada quien aspira a implementar en escenarios propios y compartidos. Ello no significa que estas no se conocieran sino más bien que en esos días críticos la trama argumental pudo exponerse en forma más completa. Las formulaciones discursivas sobre soberanía nacional, inviolabilidad territorial, no intervención y neutralidad frente al conflicto armado interno defendidas por Ecuador fueron confrontadas por Colombia con la tesis de la seguridad preventiva, la legítima defensa y la corresponsabilidad internacional contra actores terroristas acampamentados fuera de las fronteras nacionales.

El manejo posterior de las divergencias entre los dos países dejó también muchos sinsabores. Al ratificar los principios del Derecho Internacional, el Grupo de Río permitió reestablecer los canales de comunicación rotos por el bombardeo, pero dejó en el tintero recomendaciones más precisas sobre los pasos a seguir para restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia, Ecuador y Venezuela, o por lo menos para que estas no continuaran deteriorándose con declaraciones y contradeciones de las partes. El manejo mediático que se dio a la sesión de Santo Domingo y el uso a cuentagotas de la información contenida en los computadores de Reyes confirmaron la sensación de que los abrazos televisivos propiciados por el presidente Leonel Fernández solo traducían un arreglo que se quedaba a medio camino.

Las recientes dificultades de la Comisión de Diálogo Binacional auspiciada por el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien poco después de lograr un preacuerdo para

intercambiar “sin condiciones” a los respectivos encargados de negocios, tuvo que suspender sus buenos oficios ante nuevas discordias entre Quito y Bogotá, dejó en claro al menos tres lecciones: la primera, que las condiciones mismas para la participación de terceros mediadores es frágil cuando el manejo de la política exterior es personal y desinstitucionalizada; la segunda, que las expectativas de solución no pueden afincarse exclusivamente en los posibles arreglos entre los poderes centrales; y la tercera que la participación de otros actores políticos, económicos, académicos y sociales provenientes de ese mismo centro gravitacional, aunque conveniente por su bagaje intelectual y experiencia acumulada, no alcanza a cimentar una fuerza ciudadana sólida como para enderezar el rumbo.

Si bien es cierto que los flujos comerciales y migratorios interfronterizos se han comportado normalmente y que la concordia entre los pueblos continúa siendo la nota dominante, en el escenario binacional se extraña el protagonismo político de los sectores sociales e institucionales asentados en el territorio. Esta participación, a todas luces necesaria, colocaría en otro punto de inflexión las relaciones Colombia-Ecuador, y contribuiría a destrabar, desde lo regional, el engranaje diplomático paralizado con el incidente de Angostura.

El ingreso de los actores locales

En este sentido es creíble afirmar que la tarea emprendida por la OEA puede correr con mejor suerte. La XXV Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores que se realizó en Washington el 17 de marzo del 2008 optó por conciliar las posiciones contrapuestas de los gobiernos mediante la fórmula transaccional de no condenar a Colombia por lo ocurrido a cambio de un compromiso de no repetición por parte suya, pero cuidándose de adicionar instrucciones específicas para la progresiva normalización de las relaciones binacionales.

Al entenderlas en forma amplia como constituidas por ámbitos políticos, institucionales, territoriales, socioeconómicos, ambientales y de seguridad regional, la OEA propone actuar en dos direcciones simultáneas: la vía diplomática por donde transitan normalmente las cancillerías y la vía

regional por donde trasiegan un sinnúmero de actores locales con perspectivas, vivencias e intereses distintos sobre la vida en la frontera y sobre sus conflictos.

Las seis recomendaciones presentadas por la Misión de Facilitación son las siguientes:

- Reestablecer las relaciones y mecanismos de consulta política existente.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y diálogo fronterizo, y estudiar un eventual mecanismo de alerta temprana.
- Desarrollar programas de cooperación e integración fronteriza, incluyendo proyectos en el área de medio ambiente con apoyo del BID, la CAF y el PNUD.
- Incentivar el diálogo entre la sociedad civil de ambos países.
- Intensificar las relaciones entre entidades empresariales de ambos países con el propósito de fortalecer el comercio bilateral fronterizo.

Con un lenguaje aún por precisar, como el tipo de sectores sociales a considerar y los alcances reales de la participación de lo que se denomina “sociedad civil de ambos países”, el énfasis por lo regional abre una ventana de oportunidad para crear nuevos escenarios de interlocución en los 640 kilómetros de frontera común. Se airearían así los espacios copados por los actores hemisféricos, subregionales y nacionales con excesiva incidencia en lo local, y se reconocerían realidades particulares no vistas o no suficientemente valoradas por quienes formulan las políticas nacionales. Se activarían también capacidades endógenas para el mejor posicionamiento de las autoridades y comunidades frente a todos los actores armados, cuyas determinaciones pesan significativamente en la propagación del conflicto en la región.

Equilibrar el peso de esas macrovariables exige encontrar las ideas-fuerza y los factores dinamizadores positivos a cada lado de la frontera

legal, donde rigen las normas y políticas definidas por los Estados, y en el territorio socialmente construido por colombianos y ecuatorianos donde la frontera es histórica, flexible, de accionar diversificado y predominantemente pacífica. Sin descalificar la importancia interrelativa del discurso de la hermandad de los dos pueblos, ese equilibrio no se logra mediante la exaltación de los valores comunes o la simple inercia de los intercambios económicos y sociales; se requiere ante todo auscultar las visiones de futuro, los lineamientos de política y las estrategias ya planteadas en Colombia y Ecuador que permitirían formular una *Agenda Común de Desarrollo y Paz* en las fronteras. Una tarea pendiente por realizar.

Del inventario inicial se concluye que esa sintonía se encuentra, antes que en las políticas nacionales de desarrollo, seguridad y defensa promulgadas por Álvaro Uribe Vélez y Rafael Correa, en las voces y redes institucionales, sociales, étnicas y comunitarias que desde lo local vienen proponiendo soluciones en un tono distinto del actual. En tanto germen de la construcción de políticas públicas desde lo social, es prioritario oír esas pulsaciones. Gobiernos locales de Nariño, Putumayo, Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, Consejos de Comunidades Afrodescendientes de Tumaco y San Lorenzo, Autoridades Tradicionales de los Pueblos Kofán, Pastos y Awás, la Red fronteriza de Paz y la Mesa Departamental de Organizaciones Sociales Campesinas del Putumayo, entre otras muchas, han formulado propuestas políticas, sociales, humanitarias, económico-productivas y de ordenamiento ambiental territorial con buena dosis de razonabilidad y arraigo.

Plataformas programáticas sobre lo que se desea y se requiere, advertencias sobre lo que se puede prevenir y sobre lo que está mal encaminado, se cuentan por cientos en el caso de Colombia. Sin duda existen también en Ecuador, en especial desde el año 2000 cuando el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, contrario a lo anunciado, focalizaron e incrementaron el conflicto en las fronteras. Diagnósticos y soluciones distintas en temas de políticas de control de drogas y desarrollo alternativo, por ejemplo, hubieran evitado desde daños a la población en su seguridad alimentaria y su salud, hasta los descalabros técnicos y financieros que acabaron con las cadenas productivas del palmito, la madera, el concentrado de yuca y los cárnicos en la región del Putumayo.

Pero la escucha deliberativa y democrática plantea exigencias no siempre fáciles de resolver. La presión de las macrovariables impuestas por la guerra contra las drogas y contra el terrorismo, por el centralismo de las instituciones e incluso por el talante de los funcionarios a la hora de definir los proyectos de veredas y comunidades, convierte muchas veces el encuentro entre sociedad y gobierno en una rutina sin resultados. La interlocución exitosa requiere contar con una voluntad realmente incluyente de los sectores sociales populares que viven en la zona de frontera, donde se acepte que su participación es sustantiva y permanente en lugar de marginal y esporádica, y donde se incorporen los tonos heterogéneos en los que se habla, sin pretender anular sus apuestas presentes y futuras bajo los esquemas homogéneos del mercado y de la seguridad como control.

De manera tajante implica considerarlos como sujetos políticos habilitados para decidir y no ya como beneficiarios de la acción estatal, como víctimas pasivas de una guerra frente a la que no son capaces de fijar posición o peor aún como personas bajo toda sospecha por provenir de contextos con cultivos de coca, tráfico ilícito y presencia de grupos armados. Replantear el sentido de la participación es una exigencia académica y política inmediata en “tiempos de condena”². Basta aquí recordar a Alain Touraine, quien cansado del yugo de las estructuras en el análisis sociológico, del que fue artífice intelectual, escribió uno de sus libros más sugestivos y autocríticos: “El regreso del actor”.

La necesaria sintonía institucional regional

Con ánimo pesimista podrían retrotraerse los numerosos convenios andinos y binacionales sobre cooperación, integración y desarrollo fronterizo que llenan los anaqueles de los Ministerios y las Alcaldías, más los planes y proyectos de desarrollo conjunto sin viabilidad financiera y política para concretarlos. De los cuales, no cabe duda, hay bastantes páginas bien escritas. Escapar al síndrome del frustrado desarrollo de las periferias na-

2 Título de un poema de Rafael Alberti escribió sobre el proceso político español posterior a la Guerra Civil Española.

cionales y binacionales, más aún cuando estas se sobrecalientan por el conflicto armado, el narcotráfico y la geopolítica imperial, no está por supuesto asegurado, pero se debe intentar.

La Agenda Positiva Viable requiere construirse sobre pilares distintos a los rutinarios, reemplazando el diseño técnico perfecto pero poco ligado a la realidad de las regiones, o el listado de las necesidades siempre abundantes y permanentes, por las fortalezas políticas endógenas, siempre escasas y fluctuantes pero con energías movilizadoras reales. ¿Dónde encontrarlas? Además de los vectores sociales enunciados anteriormente están los soportes de identidad ideológica y programática plasmados en el Plan Ecuador promulgado por el presidente Rafael Correa en abril del 2007 y el Plan de Desarrollo “Adelante Nariño” del Gobernador Antonio Navarro Woolf para el período 2008-2012. Antes que procurar cambios sustanciales en las líneas polares de Álvaro Uribe y Rafael Correa, es esta sintonía política e institucional la que debe aprovecharse a profundidad.

El “Plan Ecuador. Construyendo fronteras positivas: respuesta de paz, justicia y equidad” se define como una política de Estado inspirada en principios de Seguridad Humana, Paz y Desarrollo que aspira a mejorar la calidad de vida de la población y a fomentar una frontera segura y dinámica con Colombia³ acogiéndose a la cooperación respetuosa y equilibrada entre vecinos. Con una inversión inicial de \$ 135 millones de dólares, un horizonte de ejecución de doce años y un enfoque multidimensional, multisectorial y preventivo se plantea siete ejes de intervención prioritaria para los cantones de San Lorenzo, Tulcán, Carchi, Sucumbíos, Lago Agrio y Putumayo en su primera etapa: fortalecimiento institucional, reactivación económica y empleo, infraestructura social básica, manejo sostenible de los recursos naturales, administración de justicia y control de ilícitos, derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, y protección de la seguridad nacional y la integridad del Estado.

El Plan Ecuador combina estrategias de desarrollo socioeconómico regional con políticas de contención de las dinámicas negativas que se considera afectan la gobernabilidad de la frontera norte: el narcotráfico, las incursiones armadas, las fumigaciones aéreas con agrotóxicos, el des-

3 Informe de Gestión del Ministerio de Defensa Nacional, Quito, Ecuador, 2007

plazamiento forzado y el incremento de la violencia en el territorio. No se encuentra aquí una gran arquitectura de desarrollo binacional fronterizo, en el entendido de que este requiere condiciones previas de estabilidad para concretarse. En el marco de una relación interestatal armónica, se propone a Colombia trabajar por una circulación segura de bienes y servicios legales, así como propiciar la participación social para la coexistencia pacífica entre las comunidades colindantes. Razonablemente se supone que otros serán los ámbitos para el diseño de la integración económica binacional, necesaria en un futuro próximo pero no tan apremiante como la solución de los problemas de la coyuntura.

Siendo un documento del ejecutivo central, resta aclarar cómo va en su desarrollo, cuán sólida y articulada es la institucionalidad de soporte, cuán sostenible su proyección en el tiempo y cuán significativa la comprensión y asimilación de sus estrategias entre los gobiernos y las organizaciones sociales locales, la base fundamental de su implementación.

El Programa de Gobierno Departamental “Adelante Nariño” se propone enfrentar problemas persistentes de violencia, pobreza por encima del promedio nacional (64% contra 44%), presencia de cultivos de uso ilícito, acceso limitado al capital y a la tecnología, baja productividad del minifundio, deficiente infraestructura, vulnerabilidad ambiental y marginalidad económica y geográfica, a través de dos estrategias estructurantes: “Generación de Ingresos: primero los pobres, desarrollo sostenible e inversión social” y “Democracia Participativa y Cero Corrupción”. La primera para reducir las asimetrías regionales y la pobreza de la población, y la segunda para garantizar la asignación y el control social del presupuesto con una gestión transparente basada en resultados y nula corrupción.⁴

Interesa aquí resaltar la primera estrategia donde se condensa el grueso de los programas a ejecutar y la mayor afinidad con el Plan Ecuador, en la mira de extraer recomendaciones prácticas para la formulación de políticas públicas en la frontera común. Primero los pobres se orientan a mejorar la situación socioeconómica y productiva de la región y la de sus sectores más deprimidos a través de un modelo democrático de desarrollo endógeno y de acumulación para sus pequeños empresarios. Un enfoque de activos

4 Revisar el Programa de Gobierno “Vamos Nariño 2008-2012”.

para la generación de ingresos y el desarrollo humano integral define el acceso equitativo a la educación, la salud, la nutrición, el agua potable, la tierra, el capital y la tecnología; un enfoque territorial conlleva a adecuar las políticas y proyectos a las características geográficas, socioeconómicas, ambientales y productivas de sus subregiones, y un enfoque de integralidad propone esfuerzos simultáneos y coordinados por parte de todos los actores presentes en el territorio, buscando superar el trabajo de “agencias separadas y esfuerzos dispersos” con menores impactos en la inversión social.

Cohesión interna, integración regional, relación con la nación y hermandad con Ecuador son los ejes de articulación del Plan de Desarrollo. Sobre este último aspecto, Navarro Woolf combina las propuestas de desarrollo binacional fronterizo con líneas de acción política que contrarresten las variables tensionantes del conflicto y el centralismo de las decisiones sobre el área. Participar en escenarios comunes, identificar intereses compartidos, reforzar los vínculos históricos entre las dos naciones y crear un Observatorio de Frontera son algunas de las principales líneas de acción.

De este recuento comparativo resaltan dos aspectos centrales: frente al principio restrictivo de la seguridad como “control militar y social del territorio” según definición del Plan Colombia Fase II (2007-2013), un gobierno central (Ecuador) y un gobierno regional (Nariño) coinciden articular sus políticas alrededor de la Seguridad y el Desarrollo Humano Integrales; estos dos conceptos se preocupan por proveer entornos seguros a los ciudadanos, pero sin escindirlos del despliegue de capacidades y el acceso equitativo a las oportunidades para alcanzar niveles óptimos de autonomía personal y colectiva. Aunque las condiciones de conflictividad en Nariño imponen acentos diferenciales en las maneras de garantizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el territorio respecto de lo que se pretende alcanzar en Ecuador, los dos caminos no se restringen al control militar y policial, ni conciben el desarrollo como una de sus consecuencias posteriores.

Plan Ecuador y Adelante Nariño se apartan también de las soluciones a la pobreza extrema a partir de subsidios públicos asistencialistas para alcanzar el “mínimo vital” de subsistencia, medido con menor o mayor amplitud por las fórmulas del Banco Mundial y las también estrechas Metas del Milenio. Políticas de “Máximos Sociales” enunciadas por

Correa o de “Distribución de Activos” incluida por Navarro en su propuesta de gobierno, que preparen a los sectores vulnerables para generar ingresos propios, permitirán no solo mejorar temporalmente los indicadores de Calidad de Vida (CV) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sino transformaciones más estructurales en la base de la sociedad. La manera como se materialicen estos enfoques y principios está por evaluar. No obstante las similitudes, el marco de derechos sociales y colectivos de la nueva Constitución Ecuatoriana podría marcar la diferencia con el Plan de Desarrollo del departamento Nariño.

La frontera es, sin embargo, extensa y variada. La comparación detallada del resto de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Departamentos, Provincias, Cantones y Municipios fronterizos, dibujarían una radiografía más confiable sobre cuáles y cuántas son las potencialidades políticas disponibles para dinamizar la paz y desarrollo en la frontera colombo-ecuatoriana. Si estas no existen, el primer reto es aumentar ese espectro de afinidades locales binacionales.

Lo global y lo local en la frontera común

La frontera colombo-ecuatoriana es un caso paradigmático de escenario “glocal” donde confluyen por lo menos tres planos de intersección:

- Las dinámicas y actores de decisión que responden a la reconfiguración del mapa de las hegemonías mundiales posterior Guerra Fría, y a las necesidades de la internacionalización económica y financiera des-territorializada. En términos de los especialistas de la política y la economía global, la inserción estructural en el Nuevo Orden Internacional (NOI).
- Los proyectos nacionales contrastantes sobre el modelo de sociedad y régimen político que deben imperar en los dos países. En el caso de Ecuador con reformas constitucionales que renueven el sistema de partidos y consoliden el Estado Social de Derecho, y con drásticos procesos de reestructuración de las instituciones, los equilibrios del

poder regional-territorial y la distribución de los recursos productivos, especialmente rurales, en el caso de Colombia. La definición militar de cuatro décadas de un conflicto armado interno disfuncional a esos objetivos, pesa de manera superlativa en las cinco fronteras territoriales de Colombia, incluida por supuesto la frontera con Ecuador.

- Juega también la trama de los actores urbanos y rurales locales que tejen los hilos vivos de la región, y comprueban como estos distintos intereses los afecta en el día a día y convierten su lugar de vida en un territorio en permanente disputa. El involucramiento es inercial, forzoso o voluntario. Articularse o resistir las iniciativas de la internacionalización económica y política asimétrica; insertarse en economías ilegales interconectadas, altamente rentables y globalizadas, o promover proyectos de desarrollo regional, de alcances menos pretenciosos pero suficientes para proveer bienestar social integral e ingresos adecuados; enrolarse como miembros activos o de apoyo de organizaciones armadas legales e ilegales, o mantenerse como población civil constructora de paz, no involucrada en el conflicto armado, y amparada en el principio de distinción entre “combatientes y no combatientes” son varias de las opciones disponibles por las sociedades locales.

Pensar que esos tres planos de intersección no se expresan en el *continuum* territorial que va desde la costa pacífica occidental hasta la amazonía oriental colombo-ecuatoriana es un error conceptual; desearlo es, simplemente, una quimera. El desarrollo fronterizo y binacional que se planteó muy difícilmente será un desarrollo local a secas.

La frontera glocal “caliente”

La frontera viva es el cruce de caminos de pueblos divididos por límites legales convencionales; su porosidad, más que una malformación histórica o un aspecto negativo a remediar, es una característica consustancial a la definición misma de lo fronterizo. Por ella transitan personas de carne y hueso con lazos de consanguinidad, intereses recíprocos y afinidades

culturales superiores a sus potenciales diferencias, y se intercambian bienes económicos manufacturados, agrícolas, laborales y de inversión según el peso de la balanza comercial y las oscilaciones del diferencial cambiario. Las relaciones de vecindad entre gobiernos y entre comunidades se construyen en el tiempo y sobreviven a eventuales conflictos interestatales, siempre y cuando estos no sean, como en el caso palestino-israelí, la nota dominante.

Es también porosa por naturaleza. Permeable a toda suerte de ilegalidades, en especial a las actividades propias de la economía “subterránea” internacional, en una magnitud e intensidad variable según la función que cada país cumpla en el mercado, las ventajas comparativas que ofrezca para hacerlo viable e incluso la posición geográfica que ocupa, lo cual siendo importante no es el factor definitivo. Contrabando de mercancías legales y migración irregular de fuerza de trabajo; redes transnacionales de prostitución y compraventa de menores; tráfico de drogas, insumos químicos y armas, más las divisas generadas por este conjunto de actividades, convierten a los territorios de frontera en el necesario radio de acción de las estructuras criminales y de los ejércitos privados a su servicio. En casos de conflicto social y armado interno, organizaciones político-militares se establecen en zonas geográficas cercanas a los bordes según sus planes estratégicos y según la propia dinámica de la guerra, como lo ilustran Colombia y Sudán en la actualidad. Aprovecharse de la extraterritorialidad para resguardarse militarmente o para crear bases de apoyo político y logístico en un país vecino, es una realidad por demás frecuente en estos casos; los vínculos coyunturales o permanentes que los grupos armados establecen con las mafias y con los traficantes de drogas, son un factor adicional en la complejidad. No por ello las fronteras se “calientan” hasta la ruptura de las relaciones diplomáticas o el enfrentamiento bélico, frente a mecanismos de cooperación judicial y militar, intercambio de información o solución pacífica de las diferencias frecuentemente utilizadas por Estados colindantes. La reiterada presencia de comandos de ETA en Francia es un elocuente ejemplo de lo anterior.

La porosidad político-militar en las fronteras se convierte en un asunto que amerita la intervención, incluso militar, de terceros países interesados, cuando existen cartas geopolíticas en juego y gobiernos débiles inca-

paces de manejar la situación interna y las presiones externas que se ejercen sobre ellos. La presencia de la insurgencia talibán, los cultivos de adormidera y el comercio de la heroína en los límites entre Afganistán y Pakistán genera, por ejemplo, apuestas muy distintas de las que Estados Unidos comienza a manejar con Canadá por el intenso tráfico de marihuana hacia su interior, o con México donde el deterioro de los indicadores de drogas y violencia convertirían los 3 156 kilómetros del cordón fronterizo en el epicentro de las “amenazas a la seguridad nacional”, según el lenguaje utilizado por la Casa Blanca. Cifras recientes así lo confirmarían: 10 000 mil toneladas métricas de marihuana, 105 toneladas métricas de heroína, 380 toneladas métricas de cocaína, equivalente estas al 90% del total exportado hacia el norte desde América del Sur, y abundante dotación de metanfetaminas pasaron exitosamente hacia los centros de consumo estadounidenses en el 2007; en el camino inverso, entre 10 mil y 12 mil millones de dólares en efectivo y armas a granel retornaron a México como resultado de ese comercio ilegal⁵.

Las guerras intestinas y ahora también contra el Estado desatada por los carteles de Tijuana, Juárez, el Golfo y Sinaloa causaron 3 391 muertes violentas entre enero y septiembre del 2008, más que todas las registradas en el año inmediatamente anterior (2 673). Según la BBC⁶, es tal la espiral de la violencia narcotraficante y la ingobernabilidad en la frontera norte, que solo los 443 homicidios atribuidos a las mafias en julio del 2008 superaron a los ocurridos ese mismo mes en Iraq, y se acercaron a las 554 muertes acumuladas en los siete primeros meses en Afganistán. No obstante este sombrío panorama, el modelamiento de la política anti-droga enunciada por Estados Unidos en el Plan Mérida, que condiciona la asistencia técnica y financiera al cumplimiento de las metas fijadas en su propia “Estrategia Nacional para el Control de Drogas”, no llega a los extremos de la intervención militar indirecta aplicada por el Plan Colombia.

5 Para mayor referencia leer el artículo: “Cartel de Sinaloa: en desequilibrio, afirma el procurador Medina Mora”, www.noroeste.com.mx, julio 1 de 2008.

6 Para mayor referencia sobre el narcotráfico en México se puede acudir a “México en la era del narco”, www.bbc.com, septiembre 22 del 2008.

Drogas y armas en la frontera colombo-ecuatoriana

Con frecuencia se afirma que la frontera entre Colombia y Ecuador rompió su calma con la llegada del narcotráfico, los cultivos de uso ilícito, el paramilitarismo y la guerrilla a finales de la década del ochenta y principios del noventa, y que esa peligrosa combinación de ilegalidades se convirtió en un problema de seguridad regional que propició, hasta cierto punto, la intervención de Estados Unidos y Colombia para desactivarlo. Esta es una verdad con muchos claroscuros y por lo menos dos antecedentes históricos que son oportunos recordar:

A mediados de los años setenta, cuando los nacientes carteles de Cali y Medellín apuraban una “reconversión exitosa” desde la siembra y exportación de marihuana hacia el procesamiento de clorhidrato de cocaína, la importación de Pasta Básica (PBC) procedente de Perú y Bolivia se realizaba por la vía terrestre panamericana que conecta las provincias sureñas de Loja, Oro, Zamora y Guayas con el Carchi en la frontera con Colombia. Ese corredor de abastecimiento, intensamente utilizado hasta la aparición de las rutas aéreas clandestinas en los años ochenta, definió el papel de Ecuador y del departamento de Nariño como puntos de paso de esa materia prima y los insumos químicos requeridos por los traficantes colombianos. Tulcán e Ipiales fueron fundamentales en esta tarea. El funcionamiento de las redes de almacenamiento y transporte se garantizaba con personal a sueldo, infraestructura y una alta dosis de corrupción para neutralizar los controles en la principal ruta terrestre internacional. No se conocieron, sin embargo, altercados diplomáticos o acusaciones de ineficiencia en la llamada “lucha contra las drogas” similares a los escuchados en los últimos años.

Si bien es cierto que la presencia relativamente tardía de las FARC en Nariño y Putumayo ha impactado negativamente en la frontera, anteriores proyectos político-militares de origen urbano, campesino e indígena se propusieron incidir en la transformación revolucionaria conjunta de los países andinos. El rescate de la utopía bolivariana permitió al Movimiento 19 de Abril y al Quintín Lame (Colombia) a Alfar Vive Carajo (Ecuador) y al Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (Perú), concretar ese proyecto insurgente subregional con la creación del “Batallón América”

en 1986. Aunque los efectos simbólicos fueron mayores que los reales, por lo efímero de su existencia, las simpatías que el M-19 despertó en Ecuador eran significativas. No solo se hicieron sentir en el discurso renovador y el fortalecimiento organizativo de Alfar Vive Carajo, sino en apoyos financieros directos, entrenamiento militar de combatientes y realización de acciones armadas en el interior del país con alcances superiores a la simple creación de una retaguardia segura en el extranjero. Las alertas sobre los peligros de una alianza guerrillera inspirada en los tres países fueron abundantes pero no suscitaban los reclamos de complicidad activa o pasiva con el terrorismo como los proferidos recientemente por Colombia ante los evidentes rastros de las FARC en Ecuador.

En aras de la discusión debe aceptarse que el escalamiento del conflicto armado interno en Colombia y sus repercusiones en la frontera sur tiene dimensiones poco comparables al Batallón América o a cualquiera de los grupos singulares que lo conformaban. Es cierto también que el despliegue de frentes guerrilleros del ELN y las FARC se intensificó en la última década, y que la articulación entre las organizaciones armadas y el narcotráfico, incluidos los ejércitos paramilitares, exacerbó la violencia motivada por el control de las rentas ilícitas regionales. Queda, sin embargo, pendiente una pregunta, dirigida fundamentalmente a la academia: ¿es suficiente este diagnóstico bipolar entre elementos legales e ilegales, asimilable además a lo bueno y lo malo en la guerra y la política, o requiere completarse con el análisis externalidades relevantes como las políticas de seguridad hemisférica implementadas en la región?

Las paradojas de la política antinarcóticos en la frontera

Una lectura recortada del “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado”, lo definió como una estrategia antinarcóticos y contrainsurgente, cuando en realidad es una política integral compuesta por diez estrategias articuladas: crecimiento económico, fortalecimiento fiscal y financiero, defensa nacional, justicia y derechos humanos, lucha antinarcóticos y desarrollo alternativo, desarrollo humano, participación ciudadana, corresponsabilidad internacio-

nal y proceso de paz. La Iniciativa Regional Andina, promulgada un año después para Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Venezuela y Panamá, afectados en distinta forma por la crisis económica, la ingobernabilidad y el narcotráfico, resumió en tres esos mismos lineamientos estratégicos: “promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas; fortalecer el desarrollo sostenible y la libertad de comercio y reducir significativamente la oferta de drogas ilícitas en la fuente...” (Vargas, 2003: 3). Se traza aquí un puente directo entre los objetivos de la seguridad y el libre comercio (Celi, 2003: 4) para muchos perceptible solamente cuando América Latina entró de lleno a la discusión del ALCA y los Tratados Bilaterales de Libre Comercio con Estados Unidos.

Mientras las estrategias de remodelamiento institucional y económico seguían un curso más pausado, los operativos antinarcóticos y contrainsurgentes eran ostensibles en el sur y el oriente de Colombia: el Plan Patriota golpeaba los destacamentos más fuertes de los Bloques Sur y Oriental de las FARC en el eje Caquetá-Meta-Guaviare, al tiempo que la erradicación forzosa se concentraba en Putumayo, el primer productor de hoja de coca con 66 000 hectáreas en el año 2000, el 40% de la total nacional. La campaña mixta de aspersión química compulsiva y desarrollo alternativo condicionado y residual que se adelantó en este departamento fronterizo con Ecuador cuando la tendencia se mantuvo a la baja (2000 - 2004), y en los tres años siguientes cuando ésta se revertió, no tuvo los resultados esperados. Además de las consecuencias sociales y humanitarias conocidas, en el tema binacional y de desarrollo regional que nos interesa destacar, las consecuencias fueron las siguientes:

- 1 El incremento de las tensiones con Ecuador a raíz de las denuncias por los impactos de la fumigación química sobre la población y la agricultura lícita, las incursiones militares en la ribera opuesta de los ríos San Miguel y Putumayo, y la ruptura del acuerdo de no fumigación en la franja fronteriza de los 10 kilómetros, acordado de manera verbal (sic) con el presidente y la cancillería de Colombia. Dados los costos políticos, económicos y sociales que deben asumirse por problemas y decisiones ajenas, el refugio y el desplazamiento forzado son otros motivos de reclamo.

- 2 La disminución de los cultivos de coca en Putumayo de 66 mil a 4 386 hectáreas entre 2000 y 2004, equivalente al 83% del total departamental, que junto al menos 49% de la cifra nacional, auguraba el éxito rotundo de la política antinarcóticos diseñada desde Washington. La ecuación matemática que aconsejaba escalar el ritmo de la erradicación por encima del ritmo de la resiembra, y al 80% la percepción de riesgo del campesino de que volvería a ser fumigado si insistía, se apreciaba en esos momentos acertada.

Las cifras oficiales y los relatos de los actores sociales e institucionales de base develarían, sin embargo, otro balance. Afectados por las fumigaciones y expectantes por los desembolsos de los Pactos de Erradicación Voluntaria, las Familias Guardabosques y los Proyectos Productivos, los pequeños agricultores apretaron el bolsillo, detuvieron temporalmente la resiembra y aceptaron las ofertas del gobierno. Pero solo por un breve lapso. Con el fracaso de los proyectos de mediano y largo plazo financiados por Acción Social y USAID, del que pueden extraerse lecciones contundentes, los plantíos de coca reaparecieron en Valle del Guamuéz, Puerto Asís y Puerto Leguízamo hasta contabilizar 14 800 hectáreas en el 2007, tres veces más que en el 2004.

Al no transformarse las condiciones del desarrollo regional que desestimulen integralmente, y no solo con incentivos económicos, la agricultura con fines ilícitos, la propensión a cultivar en lugar de desaparecer se mantuvo latente. Hoy Putumayo es el segundo productor de hoja de coca en el país después del departamento de Nariño, el otro vecino fronterizo de Ecuador.

- 3 La consecuencia más relevante y tal vez la más superficialmente analizada, en tanto se limita a reconocer el “efecto globo” como respuesta del mercado a la represión a la oferta, es la movilidad de los cultivos y del negocio de las drogas hacia el pacífico sur de Colombia, con mejores ventajas comparativas para sembrar, procesar y exportar estupefacientes hacia el corredor de México y Centroamérica. Nariño es hoy primer productor de coca con 20 259 hectáreas, y es también un importante refinador y exportador de clorhidrato de cocaína prove-

niente de esa y otras regiones del país⁷. La captura en el Pacífico del 87% de los cargamentos detectados en puertos y altamar, 61 ATM. promedio anual desde el 2005, confirman el relevo del Caribe por la región costera occidental desde Tumaco hasta el Darién, en límites con Panamá.

Asistimos aquí a una paradoja: la fumigación intensiva en Putumayo, Caquetá y Guaviare durante la primera fase del Plan Colombia, trasladó los cultivos de coca hacia 34 municipios del departamento de Nariño, lo cual era previsible, pero tuvo como efecto no deseado el traslado de los factores productivos y la integración vertical del negocio en una misma zona geográfica, lo cual es una paradoja. Sobre este estímulo empresarial perverso, favorable a las mafias y a los captadores de rentas, se ha escrito y hablado poco. Dueños de cargamentos y de rutas, laboratoristas y comerciantes de insumos, constructores de embarcaciones y transportistas, testaferros y lavadores de activos, grupos armados de distinta índole, raspachines y campesinos estructuraron un rentable circuito glocal en el sur occidente de Colombia. Sin contar los valores agregados por la transformación de pasta básica traída de otros departamentos, Nariño y Putumayo producen 152 toneladas de cocaína cada año⁸ aproximadamente, con un valor bruto en sitio de producción cercano a los \$ 334 millones de dólares, una cifra muy por arriba del PIB agrícola y el PIB total de los dos departamentos, si tenemos en cuenta que a nivel macro, 600 toneladas métricas anuales equivalen al 5,0% y el 0,5% de esos indicadores respectivamente. A las 80 000 hogares rurales ligadas al cultivo, 24 000 de las cuales están en la zona analizada, les queda la menor parte, no más de \$ 8000 anuales por familia⁹.

En esta conjugación de intereses conflictivos, la situación del campesinado cocalero y de las comunidades rurales es altamente vulnerable. A la violencia propia del negocio ilegal se suma la presión de las ban-

7 Cuando apenas se formulaba el Plan Colombia, existían en Nariño 3 959 hectáreas y un potencial exportador de 13 toneladas de cocaína.

8 Cálculos propios aproximados según la información contenida en el "Censo de Cultivos Ilícitos del 2007" del SIMCI y UNODC en Colombia. Las cifras están sujetas a validación técnica de productividad y decomisos efectivamente realizados.

9 Datos estimados a partir del Informe SIMCI-UNODC anteriormente citado.

das armadas de las mafias, los grupos paramilitares Nueva Generación y Rastrojos descendientes del Bloque Libertadores del Sur de las AUC, y los frentes 29 y 48 de las FARC por capturar una parte importante de las ganancias generadas en cada eslabón de la cadena¹⁰. Territorios, poblaciones, circuitos y mercancías se convierten así en un botín en disputa. Las altas tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes en Tumaco (151 por cada 100 000 habitantes frente a 36 del nivel nacional), el desplazamiento forzado (87 644 personas entre 2001 y 2007) y el aumento en las violaciones a los derechos humanos por el conflicto armado coinciden con esta recomposición, inadvertidamente inducida por el Plan Colombia. La movilidad de los vectores de violencia asociada a las drogas incrementó también las dificultades de las comunidades en Esmeraldas, donde se incrementan las incursiones paramilitares asociadas al tráfico de narcóticos.

- 4 El último aspecto a destacar son las presiones por una mayor interrelación funcional ilícita con Ecuador. Tanto desde Nariño como desde Putumayo, el remozamiento de la economía ilegal aumenta las demandas por insumos químicos y bodegas, pero sobre todo por redes de distribución, mejor conformadas y eficientes para el traslado de la droga hacia puertos ecuatorianos y el sur del continente. Al crecer de \$ 2 700 a \$ 4 000 o \$ 5 000 el precio de kilo de cocaína al mayoreo, la masa monetaria también aumenta; una parte se repatriará a Colombia y otra se legalizará, por diferentes medios, en la economía legal interna. Legislación adecuada y unos controles financieros y anticorrupción más estrictos son a todas luces, un imperativo.

La ratificación de Ecuador como país intermediario en el tráfico internacional de drogas, sugiere otra reflexión: si bien es reconfortante constatar la histórica ausencia de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, y vital contener su aparición por las secuelas negativas que deja en el tejido social, este no es el aspecto neurálgico a resolver mien-

10 En Nariño existen también 5 frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), siendo el más fuerte Comuneros del Sur. Los vínculos con los dineros de la droga, aunque crecientes según informes oficiales, son mucho menores que los recaudados por las FARC. Además de los frentes 29 y 48, las FARC operan las columnas Jacinto Mata llana, Policarpo Salab Arrieta, Antonio José de Sucre y Daniel Aldana.

tras Colombia, Bolivia y Perú puedan rotar internamente y entre sí las zonas de cultivo. La propensión estructural de las periferias fronterizas a expulsar a sus jóvenes a la “raspa” de coca en Puerto Asís, La Hormiga o Tumaco, y a enrolarse en las primeras escalas de la criminalidad es un problema aún más grave. Sin abundar en el tema, podrían afirmarse que en el caso de Ecuador, el desarrollo alternativo preventivo debe ser regional antes que rural, procurando oportunidades de educación y empleo a la fuerza de trabajo para que está no se desvíe hacia actividades ilegales, y dinámicas económicas multivariadas para que los poblados fronterizos no dependan de la redistribución local de esos dineros.

Con las cifras a la vista, los \$ 5 375 millones de dólares comprometidos por el Plan Colombia entre 2000 al 2007, de los cuales \$ 4 333 se destinaron al gasto militar y \$ 1 043 al desarrollo económico y social, ambos bajo la denominación de antinarcóticos, están bastante lejos de alcanzar las metas prometidas¹¹: 50% menos de hectáreas de coca y amapola cultivadas, 50% menos de droga potencial y efectivamente exportada, fuente de ingresos de las organizaciones armadas debilitada y estructura económica de las mafias efectivamente desvertebradas. Después de 1 178 000 hectáreas afectadas mediante métodos aéreos y manuales forzosos¹², en el 2007 el país cuenta con 98 000 ó 141 000 hectáreas sembradas con coca según el gobierno nacional o los Estados Unidos, con una tasa de ineficiencia de 56 hectáreas intervenidas por cada 1 efectivamente eliminada si atendemos a la última fuente. Las mejoras agroalimentarias y en el procesamiento, que garantizan un potencial de producción de 600 toneladas/año, similar al que se tenía en la curva más alta del cultivo, proporcionan suficientes incentivos para que los carteles regionales se recompon-

11 El Plan Colombia se propuso alcanzar un 50% menos de hectáreas de coca y amapola cultivadas y un 50% menos de droga potencial y efectivamente exportada. Sin cuantificarlos busca también debilitar las fuentes de ingresos de las organizaciones armadas y desvertebrar efectivamente la estructura económica de las mafias.

12 Entre 2000 y 2007, la Policía Nacional Antinarcóticos y la Dyan Corporation asperjaron 1 015 891 hectáreas con Round Up Ultra; entre 2005 y 2007, Acción Social a cargo de los Grupos Móviles de Erradicación Manual arrancaron de manera forzosa a cargo de Acción Social arrancaron 161 743 hectáreas.

gan de los golpes propinados a sus cúpulas. Los recaudos de las FARC por este concepto, estimados en un 78% por el Ministerio de Defensa, están seriamente debilitados por la ofensiva militar pero es importante valorar como y en que proporción esto sucede en las regiones.

La frontera sur muestra una tendencia similar. Nariño y Putumayo recibieron la mayor descarga química del país, 468 500 hectáreas fumigadas entre 1999 y 2007, el 53% del total¹³; una erradicación manual forzosa de 58 000 hectáreas (36%) y una inversión directa en desarrollo alternativo por \$ 65,5 millones, equivalente al 27,4% del presupuesto total nacional asignado en el periodo. Si bien la cifra es significativa, el desequilibrio entre los recursos otorgados a los dos departamentos (\$ 54 millones Putumayo y \$ 11 millones Nariño) y la considerable baja en la inversión a solo el 3,7% para el período 2005-2010, es por demás significativa: no solo resta sostenibilidad a los proyectos productivos emprendidos, sino que va a contramano de la magnitud de las siembras, la intensidad de la aspersión y los perjuicios ocasionados a la población rural. Por razones de geopolítica interna, asociada a la negociación con las AUC y la guerra frontal contra las FARC, el 54% del presupuesto se localizó en Antioquia, Córdoba, Santander y Sur de Bolívar, mientras un escaso 0,4% se dirigió a Meta, Guaviare y Caquetá para citar a la región más abandonada.

Como consecuencia de este conjunto de decisiones de política pública, en la frontera sur con Ecuador existen 35 072 has con coca, equivalentes al 36% de la superficie sembrada en el territorio colombiano, dos de los tres municipios con mayor concentración de plantíos (Tumaco y Puerto Asís), y varias organizaciones mafiosas fragmentadas pero tan poderosas como los antiguos carteles de Medellín, Cali y el Norte del Valle. Sobra aclarar que el conflicto, cuyo derrame evitaría la Iniciativa Regional Andina, hoy más que nunca tiende a concentrarse en las fronteras.

13 Con 23 departamentos con presencia de cultivos de coca, esta concentración de la erradicación en Nariño y Putumayo, a más de desequilibrada es altamente ineficiente.

Las lecciones de la política antidrogas para Colombia y Ecuador

¿Dónde radica la razón de tanto tropiezo? Al derivar, con lógica silogística, que el flujo de drogas hacia los centros de consumo dependía de la eliminación de la materia prima vegetal, es decir, las plantas físicamente sembradas en el territorio, el Plan Colombia enfiló baterías contra el eslabón social de la cadena, el más fácil de golpear y el de menores pérdidas comparativas. Siempre será preferible y barato reponer cultivos campesinos que recuperar pérdidas por rutas, cargamentos y bienes incautados.

Al confundir el principio natural de la cadena, que no es otro que el principio activo de la hoja de coca, con el principio dinamizador del narcotráfico, que no es otro que el conjunto de condiciones político-institucionales, sociales y económicas que permiten cumplir a cabalidad el ciclo económico de las drogas e invertir las ganancias en la economía legal, los cimientos de la estrategia parten del lugar equivocado. Causa por ello que extrañeza la popularidad de un planteamiento como este, no solo por los gobiernos, sino por la academia y expectativas de los actores locales. Si los vasos comunicantes entre lo legal e ilegal mantienen su vitalidad, como hasta ahora, la represión a los cultivos o el desarrollo alternativo tendrán fracasos estruendosos y éxitos “piloto” de muy corto aliento. Una lección válida tanto para Colombia como para Ecuador.

Bibliografía

- Cancillería de Colombia
www.cancilleria.gov.co
- Cancillería del Ecuador
www.mmrree.gov.ec
- Celi Pablo (2003). *El área andina: entre la geopolítica regional y las vicisitudes nacionales*. Quito: Documento de trabajo.
- Gobernación de Nariño
www.gobernar.gov.co
- Ministerio de Defensa de Colombia
www.mindefensa.gov.co
- Ministerio de Defensa del Ecuador
www.midena.gov.ec
- Plan Ecuador
www.planecuador.gov.ec
- Vargas Alejo (2003). *El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: efectos posibles sobre la paz y la guerra en la región andina*. Bogotá: Paper de trabajo.