



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Red de Estudios de Espacio y
Territorio, RET



Dimensiones territoriales de la guerra y la paz

DIMENSIONES TERRITORIALES DE LA GUERRA Y LA PAZ



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET

DIMENSIONES TERRITORIALES
DE LA GUERRA Y LA PAZ

© Universidad Nacional de Colombia
© Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET

Primera edición, 2004

Tiraje: 1000 ejemplares

ISBN: 958-701-416-2

Coordinación General:

Gustavo Montañez

Asistencia logística:

Norma Constanza Castillo y Doris Alvis

Diseño de carátula:

Camilo Umaña

Diagramación electrónica:

Olga Lucía Cardozo H.

Preparación editorial:

Universidad Nacional de Colombia

UNIBIBLOS

Correo electrónico:

dirumbiblo_bog@unal.edu.co

Bogotá, D.C., Colombia

Comité editorial:

Gustavo Montañez, Fernando Cubides, Socorro
Ramírez, Normando Suárez, Gerardo Ardila, Julio
Carrizosa, Fabio Zambrano, Fernando Franco,
Jaime Arócha.

© Autores:

Daniel Pécaut, Ibán de Rementería, Orlando Fals
Borda, Socorro Ramírez, Elsa Cardozo de Da Silva,
Mónica Hirst, Luis Alberto Restrepo, Adrián Bonilla,
Fernando Cubides. Camilo Echandía Castilla,
Thomas Fischer, Andrés Dávila Ladrón de Guevara,
Juliana Chávez Echeverri, Normando Suárez, Miguel
Borja, María Clara Echeverría R., José Oswaldo
Espinosa, Oscar Ismael Sánchez, Gerardo Ardila,
Julio Carrizosa Umaña, Jaime Arócha Rodríguez,
Marta Herrera Ángel, Otto Vergara González,
Mauricio Vasco, Myriam Gutiérrez, Matilde Vargas,
David López Rodríguez, Régulo Madero, Fabio
Zambrano, Guillermo Rodríguez Navarro, Francisco
Avella, Rosa Jiménez Ahumada, Jairo Soto
Hernández, Fernando Franco, Ricardo Soberón
Garrido, Juan Manuel López Caballero, Antonio
de Lisis, Roberto Ramírez Montenegro, Klaus
Nyholm, Benjamín Jacanamijoy, Óscar Almarío G.,
Fernando Urrea Giraldo, Clara Inés García, Myriam
Bérubé, John Antón Sánchez, Mario Diego Romero,
Santiago Arboleda Quiñónez, Teodora Hurtado Saa,
Ángela Edith González Cuesta

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz

(2002 : Bogotá)

Dimensiones territoriales de la guerra y la paz / [organizado por] la Red de Estudios de
Espacio y Territorio (RET). -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2004.

828 p., il., mapas -- (RET)

ISBN : 958-701-416-2

1. Guerra y sociedad -- Colombia 2. Conflicto armado -- Aspectos socioeconómicos --
Colombia I. Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio
(RET)

CDD-21 303.6609861 /2004- LEA

Contenido

Presentación general	11
Introducción	13
CAPÍTULO 1	
Grandes problemas socioterritoriales de Colombia	17
Presentación: <i>Gustavo Montañez Gómez</i>	19
1. Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra <i>Daniel Pécaut</i>	23
2. La guerra en Colombia: un conflicto por el uso alternativo de los recursos naturales <i>Ibán de Rementería</i>	37
3. Bases para un plan de retorno a la tierra y a la vida <i>Orlando Fals Borda</i>	45
CAPÍTULO 2	
Conflicto colombiano: ¿la amenaza regional?	53
Presentación: <i>Socorro Ramírez</i>	55
1. El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos <i>Socorro Ramírez</i>	57
2. Venezuela ante el conflicto colombiano <i>Elsa Cardozo de da Silva</i>	83
3. Brasil ante el conflicto colombiano <i>Mónica Hirst</i>	119
4. Los países vecinos ante el conflicto colombiano <i>Luis Alberto Restrepo</i>	125
5. Las dimensiones y las condiciones de la regionalización del conflicto colombiano <i>Adrián Bonilla</i>	133
CAPÍTULO 3	
El conflicto armado colombiano y su expresión territorial: presencia de los actores	145
Presentación: <i>Fernando Cubides</i>	147

1.	Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano <i>Camilo Echandía Castilla</i>	151
2.	Colombia: Estado débil sin territorialidad entera Una visión histórica <i>Thomas Fischer</i>	183
3.	Transformación militar en medio de un conflicto agravado <i>Andrés Dávila Ladrón de Guevara y Juliana Chávez Echeverri</i>	197

CAPÍTULO 4

Conflicto y Desigualdades socioespaciales	213
Presentación: <i>Normando Suárez</i>	215
1. La geografía política de la guerra en el Antiguo Caldas <i>Miguel Borja</i>	219
2. Espacio y conflictos, otras violencias y guerras en (de) la ciudad. Una mirada en Medellín <i>María Clara Echeverría R.</i>	227
3. Descentralización, conflictos y desigualdades socioespaciales <i>Normando Suárez</i>	251
4. Territorio y futuro: nuevos modelos de organización y gestión territorial <i>José Oswaldo Espinosa y Óscar Ismael Sánchez</i>	295

CAPÍTULO 5

Características físicas del territorio y procesos de guerra y paz en la región Andina	317
Presentación: <i>Gerardo Ardila y Julio Carrizosa</i>	319
1. Africanías y determinismo estético en Colombia <i>Jaime Arocha Rodríguez</i>	323
2. Altiplanicies, páramos y bosques cundiboyacenses: su papel en la concentración de poder, la guerra y la paz <i>Julio Carrizosa Umaña</i>	345
3. Territorialidad, guerra y estructuración política en el período colonial <i>Marta Herrera Ángel</i>	365
4. Conflicto y ordenamiento territorial en regiones con potencial minero en Colombia <i>Otto Vergara González</i>	403
5. Organización y administración del territorio <i>Mauricio Vasco</i>	421

6. La pesca artesanal en Colombia <i>Myriam Gutiérrez</i>	427
7. Guerra y territorio: dimensiones ocultas <i>Matilde Vargas</i>	443
8. El derecho humano cultural a la territorialidad regional del Magdalena medio colombiano <i>David López Rodríguez y Régulo Madero</i>	449

CAPÍTULO 6

Guerra y paz en el caribe colombiano	459
Presentación: <i>Fabio Zambrano</i>	461
1. Exclusión y conflicto en el caribe colombiano <i>Fabio Zambrano</i>	465
2. Conflicto, significado espiritual y efecto ambiental de las ofrendas entre los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta <i>Guillermo Rodríguez Navarro</i>	475
3. El caribe colombiano: de la paz al conflicto <i>Francisco Avella</i>	489
4. Desarrollo y paz en los Montes de María. Una propuesta desde la región <i>Rosa Jiménez Ahumada</i>	503
5. Los nuevos municipios del caribe colombiano. 1991-2000. Papel de los micro poderes locales en la organización territorial <i>Jairo Soto Hernández</i>	519

CAPÍTULO 7

Conflicto armado y procesos de paz en el suroriente colombiano y sus fronteras	549
Presentación: <i>Fernando Franco</i>	551
1. Las fronteras de Colombia con los países andino-amazónicos. Entre falsos prejuicios y oscuros intereses <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	555
2. Proyecto de paz: estudio <i>Juan Manuel López Caballero</i>	569
3. Guerra económica o paz ecológica en el Alto Orinoco venezolano. Escenarios para frenar la barbarie <i>Antonio de Lisio</i>	591
4. Procesos recientes de guerra y paz en la Amazonia colombiana <i>Roberto Ramírez Montenegro</i>	603

5. Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo <i>Klaus Nyholm</i>	621
6. Guerra y paz en territorios indígenas. Procesos de convivencia y supervivencia en el conflicto <i>Benjamin Jacanamijoy</i>	625

CAPÍTULO 8

Procesos de guerra y paz en el litoral Pacífico	631
Presentación: <i>Jaime Arocha</i>	633
1. Dinámica y consecuencias del conflicto armado colombiano en el Pacífico: limpieza étnica y desterritorialización de afrocolombianos e indígenas y “multiculturalismo” de Estado e indolencia nacional <i>Óscar Almarío G.</i>	641
2. Patrones de segregación urbana de la población afrocolombiana y migrantes recientes a causa del conflicto armado en Cali <i>Fernando Urrea Giraldo</i>	683
3. Urabá. Procesos de guerra y paz en una región de triple frontera <i>Clara Inés García</i>	703
4. Derechos Étnicos y territoriales de las comunidades afrocolombianas en los territorios colectivos del Pacífico sur frente al conflicto armado <i>Myriam Bérubé</i>	721
5. La guerra y sus efectos socioculturales, étnicos y políticos en la región pacífica: territorio, proyecto de vida y resistencia de los afrodescendientes <i>John Antón Sánchez</i>	741
6. Historias de paz para tiempos de guerra <i>Mario Diego Romero</i>	759
7. Enrollados: comunidades afrocolombianas y conflicto armado en Buenaventura <i>Santiago Arboleda Quiñonez</i>	775
8. Territorios de comunidades negras y resguardos indígenas: experiencias de construcción de territorios étnicos en los valles interandinos <i>Teodora Hurtado Saa</i>	791
9. Modernización, conflicto armado y territorio: el caso de la Asociación de Concheras de Nariño, Asconar, municipio de Tumaco <i>Ángela Edith González Cuesta</i>	811

LAS DIMENSIONES Y LAS CONDICIONES DE LA REGIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Adrián Bonilla*

Esta presentación gira en torno a preguntarse ¿cuáles son las dimensiones y las condiciones de la regionalización del conflicto colombiano? La idea central es que esta regionalización se produce básicamente a partir de la implementación y la formalización de la política estatal estadounidense en la región andina según su agenda de seguridad. El punto central es identificar cómo visualiza Washington el conflicto y el tema del narcotráfico. A partir de esta primera imagen, intentaré describir algunos de los efectos y percepciones de la amenaza que produce la política de Washington, a propósito de dicho conflicto colombiano, para tratar de enumerar brevemente algunas de las reacciones que se han producido en los países vecinos de Colombia, e intentar formular conclusiones de carácter prospectivo sobre cuáles podrían, eventualmente, ser futuros escenarios de procesamiento del conflicto colombiano en términos regionales.

AGENDA NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD

La política de Washington hacia la región andina tendría que comprenderse asumiendo la reformulación del sistema de relaciones internacionales después de la Guerra Fría, y la reconstrucción de la agenda de seguridad de Estados Unidos y del hemisferio luego del colapso de la Unión Soviética. Una de las consecuencias de la desaparición de la percepción de una amenaza extracontinental en el hemisferio occidental es la pérdida de relevancia de los regímenes de seguridad interamericanos, que antes giraban alrededor del TIAR. No existiendo la imagen de una superpotencia que pueda competir en los terrenos económicos, políticos y militares con los Estados Unidos, el propósito central del TIAR, que era la defensa hemisférica, deja de tener sentido para Estados Unidos, así como para América Latina.

* Doctor en Ciencia Política, subdirector de Flasco, Ecuador. Intervención en el Seminario Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz en Colombia. Taller: "La Internacionalización del Conflicto Colombiano y la Búsqueda de la Paz". Red Espacio y Territorio (RET), octubre 17 de 2001.

Otra consecuencia de la inexistencia de un régimen interamericano de seguridad colectiva es que Estados Unidos, dada su capacidad y el hecho de ser el único Estado con la posibilidad de tener agendas bilaterales preeminentes en América Latina, tendría la iniciativa en estos temas.

Por otra parte, una política adicional impulsada por Washington, que se generaliza a lo largo del continente, redimensiona la imagen de las amenazas convencionales de defensa y alienta al mismo tiempo la necesidad de construir percepciones de amenaza transnacional, no necesariamente militares, como narcotráfico, delincuencia organizada, pandemias, desastres ambientales o terrorismo, lo que hace de Washington el eje de la seguridad hemisférica sin necesidad de recurrir a la idea de presencias extracontinentales.

Esta política toma cuerpo en las presiones políticas de Estados Unidos a los países que buscan la disminución de presupuestos de gastos militares. La idea es prevenir no sólo la politización militar, sino también preservar la imagen de democracia concebida como gobernabilidad civil.

Al mismo tiempo que esto ocurre, en América Latina se han desarrollado varios otros fenómenos que no han supuesto precisamente la estabilidad de las políticas de institucionalización militar. La subordinación a los civiles no ha evitado la reproducción de prácticas persistentes en la sociedad política, funcionales a órdenes excluyentes y a tradiciones autoritarias. Éste es justamente el caso de la región andina, donde la hipótesis de profesionalización militar, como consecuencia del control civil, no ha funcionado del todo. Las fuerzas armadas en casi todos los países han estado signadas por casos de involucramiento en lógicas de clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo, con los efectos conocidos en cuanto a estabilidad. Fue el caso de Perú durante Fujimori, de los tres golpes de Estado en Ecuador o del uso de oficiales por parte de la oposición y del gobierno en Venezuela.

En el contexto anteriormente descrito se procesan los temas de defensa y se intentan modificar los roles de las fuerzas armadas. Mientras tanto la agenda de seguridad latinoamericana, sobre todo vista desde Estados Unidos, se traslada desde la defensa hacia las amenazas no convencionales, movedizas, transnacionales.

¿Cuál es la agenda una vez desaparecida la Unión Soviética y desaparecida la imagen del comunismo y de la subversión en toda América Latina como enemigo interno? Como ya se dijo, la agenda estadounidense ahora se concentra en el crimen internacional, narcotráfico, desastres naturales, problemas ambientales y globales de seguridad. Aquí tenemos un debate: en realidad ha cambiado tanto el mundo o simplemente esto es una consecuencia del proceso de reconstrucción de las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Ésta se caracteriza, según varios actores y autores, como un proceso de rehegemonización, lo que supone, entre otras consecuencias, la pérdida de poder político y poder de negociación de los países latinoamericanos con Estados Unidos en temas de seguridad. Entonces la pregunta es si el narcotráfico reemplaza de forma deliberada al comunismo, como el enemigo que debe ser combatido en el hemisferio occidental, en la lógica de la

Guerra Fría, o es simplemente que quede como el problema de fondo, pues no es un tema central en el conjunto de América Latina. Por ejemplo, el narcotráfico no es tan importante en los países del Cono Sur como en la región andina o la región centroamericana. El narcotráfico es un tema de seguridad de Estados Unidos, pero no es el más importante, ni en todos los casos condiciona la agenda estadounidense. Si observamos México, vamos a encontrar que a pesar de que se sospecha que por allí pasa alrededor del 70% de la heroína y de la cocaína que se consume en Estados Unidos y que se produce en Sudamérica, el narcotráfico no ha contaminado el conjunto de relaciones mexicano-estadounidenses. Y a pesar de que existen conflictos serios y a pesar de que hay enormes ganancias de los narcotraficantes mexicanos, la agenda mexicana con Estados Unidos no está narcotizada. Entonces, la agenda estadounidense tiene prioridades, temas con distinta relevancia en distintos escenarios latinoamericanos. Pero es indudable que hay una nueva relación de Estados Unidos con América Latina, que se define alrededor de estos temas transnacionales y no convencionales de seguridad. Estos se definen alrededor de la temática planteada desde 1994 en la cumbre de Miami y se vuelve a repetir en Santiago y en Québec. Básicamente tiene tres temas: democracia, libre comercio y desarrollo.

Son los temas de Estados Unidos para América Latina, que cuentan con nuevos instrumentos o viejos instrumentos, como el papel revitalizador de la OEA, que se encarga de institucionalizar los mandatos de las cumbres, y las cumbres presidenciales mismas como un instrumento más de política externa estadounidense para América Latina. Hemos tenido en realidad cuatro cumbres presidenciales desde 1994, si añadimos la de Santa Cruz, que trató temas ambientales. Esto es inédito en la relación con Estados Unidos y América Latina. ¿Significa esto un tránsito de una visión bilateral o unilateral estadounidense hacia una visión multilateral? No necesariamente; depende del tema. Hay temas en donde la preeminencia de los objetivos estadounidenses es central por sobre la retórica multilateral y creo que en los temas de seguridad, el procesamiento político estadounidense se caracteriza no sólo por el bilateralismo, sino por el unilateralismo antes que por el multilateralismo. Desde las cumbres andinas de San Antonio o de Cartagena, la retórica de Estados Unidos apareció en dimensiones multilaterales, pero el hecho cierto es que el procesamiento de temas como el narcotráfico hacia la región andina se canaliza en términos bilaterales porque no hay los instrumentos colectivos o cooperativos que permitan la interlocución de Estados Unidos con el resto de los países. Entonces ¿qué tenemos en términos de cooperación: presupuestos para cooperación militar o para la cooperación del desarrollo que destinan dinero país por país? No hay nada parecido a un comando conjunto andino pues, las lanchas, los helicópteros, los instrumentos de vigilancia policial se destinan a Bolivia, a Colombia, a Ecuador y no a la región andina. El procesamiento de los problemas de seguridad, concretamente en el tema del narcotráfico, continúa siendo bilateral alrededor de recompensas como el acceso a sistemas de preferencias aran-

celarias de la región andina y de potenciales castigos, como certificación. De manera que esto no significa la aparición de una época de multilateralismo, de equidad o de igualdad en cuanto a relaciones políticas, sino que continúan presentes las asimetrías en la agenda estadounidense, en cuanto a recursos militares, políticos y económicos, por sobre las agendas de la región. Una de las características de la agenda de Estados Unidos hacia América Latina, expresada con mayor claridad en la región andina, es que los temas políticos están encadenados con los temas económicos. Si uno lee bien los documentos de las cumbres presidenciales, no puede uno ser parte del Alca, si no soluciona o no tiene política concreta sobre narcotráfico, terrorismo, delincuencia internacional. Estos son los temas de seguridad que, en el proceso estadounidense, se encuentran bajo el tema de democracia. La democracia supone el procesamiento de los temas políticos de Estados Unidos, que incluye en el mismo orden clasificatorio asuntos relacionados con seguridad y estos temas. Los políticos están enajenados a las eventuales recompensas económicas que un sistema continental de libre comercio podría irradiar. No todos “clasifican”, para mencionar un verbo sensible a los colombianos en momentos de expectativas deportivas.

Pero ¿qué explica, además, el bilateralismo o unilateralismo estadounidense? Primero, que no existen regímenes concretos para el procesamiento de temas de seguridad, no existen regímenes regionales o subregionales de seguridad, no existe nada parecido a un régimen subregional de seguridad colectiva o cooperativa, ni siquiera en el cono sur, donde existen las mejores condiciones, mucho menos en la región andina o en Centroamérica. Persisten, para empezar, en temas convencionales de defensa. Es imposible pensar en un régimen cooperativo o colectivo de seguridad sudamericano mientras no se solucione el problema boliviano con Chile, mientras no haya un acuerdo mínimo entre Venezuela y Colombia. Uno no puede comprender el nacionalismo del presidente Chávez y la desconfianza de las fuerzas armadas de ambos países, si es que no tienen ese tema presente, el cual –por supuesto– no condiciona necesariamente toda la agenda, pero está ahí. Como estos dos temas, muy visibles en Sudamérica, tenemos una cantidad de temas convencionales en Centroamérica. Es necesario que estos temas sean solucionados para que pueda existir un régimen cooperativo de seguridad en la región andina. Mientras el conflicto colombiano persista, va a ser muy improbable que se construya un régimen de seguridad colectivo o cooperativo andino porque en los distintos países, en términos militares nacionales, no coinciden sus visiones sobre el conflicto. No existen regímenes ni suficientes recursos económicos, políticos o militares y tampoco existe una agenda común latinoamericana o andina que permita pensar esta realidad.

Un elemento central de la política estadounidense, que es necesario comprender para poder evaluar el conflicto colombiano, es la aproximación hacia el problema del narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Esta “seguritización” del narcotráfico ha conducido de forma inevitable a su militarización y, desde hace veinte años, a la construcción de un andamiaje económico-

burocrático con una serie de agencias estadounidenses y de la propia región andina, que en sí mismas tienen agendas particulares y capacidad para imponerlas o lograrlas con el cabildeo en sus propios Estados, o haciéndose representar políticamente para garantizar su acceso a presupuesto. En Washington y en la región andina, hay un ejército de burócratas que copan el presupuesto de la lucha contra el narcotráfico, de manera que ahí radican varias explicaciones y varios elementos que se deben tomar en cuenta.

Pero hay otras consecuencias de la política de seguridad contra el narcotráfico en la región andina. Uno no puede concebir la Colombia actual sin tener en cuenta la política exterior de Estados Unidos y su política antinarcóticos, desde cuando se fumigaban los campos de producción de marihuana en México en los años de 1970 hasta cuando se erradican los campos de cocaína en Bolivia y en Perú. Uno puede concebir lo que pasa ahora en Colombia sin tomar en cuenta, como un hecho, la política antinarcóticos estadounidense, que se caracteriza por el control y la intervención, por tener un énfasis en los países fuente y por políticas como la destrucción de los carteles y la consolidación de los organismos de seguridad en los estados de la región andina. La política parece eficaz pues las cárceles están repletas de narcotraficantes y todos los años destruyen más carteles y capturan mayores cantidades de droga. Pero en términos reales, lo que ocurre en Estados Unidos con el consumo de drogas ilegales o con la producción en la región andina, no se debe a los procesos de interdicción sino a los cambios culturales de comportamiento de los consumidores estadounidenses. Y este es un argumento que desde las lógicas de la antropología, de los estudios médicos y de salud pública está comprobado. Si disminuye el consumo de cocaína, no es porque se captura más cocaína, sino porque cambia la lógica cultural de los consumidores y los patrones de consumo.

CARÁCTER REGIONAL DEL CONFLICTO COLOMBIANO

La aproximación de Estados Unidos hacia el tema del narcotráfico, y ahora al conflicto colombiano, es y fue siempre regional. La agenda de Estados Unidos hacia la región andina prioriza el tema del narcotráfico, y parte de la suposición de que los estados andinos son incapaces de controlar ese asunto y de que, más bien, deben ser controlados. Ahí explicamos la imagen de la certificación. Estados Unidos concibe la política estatal frente al narcotráfico como un problema global y como un problema regional. Si bien su política puede ser bilateral, su percepción y su concepción es regional. La política de Estados Unidos hacia Colombia, por tanto, es regional. Primero por la situación de los cultivos que están alrededor de un área en donde existen varios países que tienen potenciales para que se desplacen los cultivos, como ya sucedió: desde Bolivia y Perú, llegaron a la Amazonia y a las zonas subtropicales colombianas. El segundo elemento es que el narcotráfico es un fenómeno internacional, y el tercer elemento es la incapacidad de los estados nacionales andinos de procesar el conflicto. Con estos tres elementos, entre otros, Washington concibe estrategias regionales.

En la percepción de los países andinos (de los estados nacionales y no necesariamente de las sociedades), la aproximación regional de Washington coincide con la de Bogotá. Ésta plantea que el problema de las drogas es global y regional, básicamente porque tiene razones centrales: no hay oferta si no hay demanda —el principio de corresponsabilidad—, y finalmente la imagen de que Colombia no puede sola, reiterada desde el presidente Barco hasta el presente. No existen regímenes, presupuestos, ni recursos que permitan que Colombia termine con un fenómeno de carácter global, a menos que haya ayuda internacional y todo esto visto desde una matriz más bien hobbesiana, que es la matriz que inspira las políticas de seguridad y militares, particularmente de los países latinoamericanos y Estados Unidos. La percepción de que hay una política común en los gobiernos de Washington y Bogotá para regionalizar el problema cobra cuerpo en las estructuras de seguridad y en los cuerpos de toma de decisión del resto de países andinos.

Revisemos la lógica de Washington: el narcotráfico es una amenaza a la seguridad porque supone la práctica de una serie de conductas de carácter ilegal que tienen la capacidad de difundirse en el conjunto de la sociedad internacional. Otro elemento central en la lógica de Washington es la caracterización del conflicto colombiano como subproducto del narcotráfico. Más allá de la realidad histórica, las narcoguerrillas son una causa importante del protagonismo de Colombia en el sistema de producción de drogas ilegales, y además las guerrillas colombianas son vistas por Washington como fuerzas con capacidad expansiva que, eventualmente, pueden contaminar con su acción a las sociedades vecinas. De ahí que la estrategia sea básicamente de contención y antisubversiva, que lleva implícita ayuda contra el narcotráfico. Los instrumentos son institucionales, como la certificación, y de cooperación internacional, cooperación para el desarrollo y cooperación militar. En todos los países andinos podemos observar que la cooperación militar, en lo que tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico, es muy superior a las propuestas de cooperación para el desarrollo. Washington no disocia el fenómeno del narcotráfico del fenómeno de las guerrillas. Y el tercer elemento es que siendo un problema de seguridad, la respuesta es básicamente militar y ésta no es necesariamente la lógica de Bogotá.

La pregunta en la región andina es si Bogotá tiene la capacidad de modificar o de moderar la política de Washington o si, al contrario, Bogotá es influenciable por las percepciones y las políticas de seguridad de Washington. ¿Cuáles podrían ser las diferencias que se perciben entre Washington y Bogotá desde los países andinos? Para Washington la desarticulación del narcotráfico supone la desarticulación de la guerrilla, puesto que la subversión supone la existencia del narcotráfico. La percepción de los países andinos sobre la posición colombiana es que, al menos en los primeros años del presidente Pastrana, la paz era la condición necesaria para eliminar el narcotráfico. La eliminación del conflicto colombiano por medios políticos suponía una condición que habría permitido luchar más eficazmente contra el narcotráfico. Esta diferencia muestra empatías de la región andina con el

presidente Pastrana en términos ideológicos, que finalmente no se traducen en términos prácticos porque de todas maneras, para los países limítrofes, Estados Unidos es un socio mucho más importante en términos de productos económicos y políticos que Colombia. En cualquier caso, con mucho, Estados Unidos es el principal socio comercial de Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil. A pesar de que hay una enorme variedad de intercambios entre Venezuela y Colombia, a menor escala pero muy importante entre Colombia y Ecuador, la capacidad de estos países, y del resto de los países andinos, es mínima para tener una política que privilegie sus relaciones con Colombia, frente a sus relaciones con los Estados Unidos, por razones económicas y por razones políticas.

REACCIONES FRENTE A LA IMAGEN DE AMENAZA

¿Cuáles son entonces, en cuanto a las percepciones, los efectos del conflicto colombiano que generan una imagen de amenaza en la región andina y en los países limítrofes particularmente?

Primero, la idea de que el conflicto colombiano amenaza la seguridad nacional de esos países no como consecuencia de un Estado en expansión, de un estado fuerte. Es decir, no es la imagen clásica del realismo hobbesiano convencional de que un Estado amenaza a otro porque es fuerte: Atenas amenaza a Esparta porque es fuerte. No. Es lo contrario, el Estado colombiano no tiene la capacidad de controlar el conjunto de su sociedad, de regular y normatizar el conjunto de la sociedad y, definitivamente, no controla el territorio. En este sentido no hay posibilidades de exigir a Colombia regímenes de cooperación en sus límites a donde, por ejemplo, operan factores armados ilegales. Este es el caso concreto de Ecuador, Perú y Venezuela. Si uno observa las declaraciones de los militares de estos tres países, los diferentes encuentros de ministros de defensa, o las diferentes conversaciones bilaterales, el reclamo es el mismo: Colombia no tiene control de sus fronteras con Ecuador, ni con Venezuela. La percepción de que limitamos con las Farc en el oriente y con el ELN en el occidente es normal en los militares ecuatorianos. No hay puesto militar, excepto cuando el presidente Pastrana visita la región. Entonces, la guerrilla se retira, los paramilitares se retiran, llega el ejército y se queda dos días y dice: —no— es la queja de los militares ecuatorianos.

Resumamos las cinco percepciones de amenaza. La primera es que los actores armados colombianos pueden, eventualmente, desarrollar operaciones en territorios de los países vecinos. Los actores armados colombianos no son únicamente actores armados ilegales, pues en esta percepción de la amenaza están incluidos el ejército y la policía. Ha habido incidentes en territorios de Perú, Ecuador y Venezuela, y se han reportado dos incidentes de operación de actores armados colombianos en Brasil. Esto supone, en la lógica convencional de la seguridad nacional, una amenaza a la soberanía, una amenaza territorial y una amenaza externa. La segunda percepción de la amenaza es que el conflicto en Colombia desencadene un desastre humanitario, consecuencia del colapso económico de la re-

gión donde está la guerrilla. Para atenderla, los países vecinos, particularmente el Ecuador, no tienen recursos. Bueno, no hay cálculos exactos, pero Acnur calcula que podría haber entre diez mil y cincuenta mil refugiados o desplazados en determinado momento desde la región de Putumayo hasta la región de Sucumbios en Ecuador. Las Naciones Unidas han dado a Ecuador una ayuda de cinco millones de dólares para que procese el tema. Con cinco millones de dólares y entre diez mil y cincuenta mil desplazados, tenemos un desastre humanitario. La tercera percepción de la amenaza es la posibilidad de que algunas zonas de frontera empiecen a sociologizarse a la colombiana. Fenómenos de colonización armada, fenómenos de sicariato, fenómenos de delincuencia organizada son una percepción común tanto en la frontera venezolana como en la frontera ecuatoriana, sobre todo. La cuarta es la consecuencia normal del desplazamiento de cultivos: que los cultivos se desplacen hacia países vecinos. No todo esto tiene que producirse; estoy presentando únicamente las percepciones de la amenaza. Y finalmente, como consecuencia de las políticas de erradicación, que el medio ambiente de los países vecinos termine afectándose. ¿Cuáles son las reacciones frente al conflicto colombiano? En primer lugar, hemos tenido a lo largo de los dos últimos años una catarata de retórica de solidaridad con Colombia. Si uno observa las declaraciones de los cancilleres brasileño, ecuatoriano, peruano o de cualquier otro país, todo el mundo está muy preocupado por el problema colombiano. Pero en el caso de los países limítrofes, la primera reacción fue militarizar las fronteras con Colombia.

Brasil duplicó sus hombres en la frontera con Colombia, construyó una estación de radares y una nueva base aérea con el objetivo de vigilar la Amazonia en general y, en particular, la frontera colombiana. Perú construyó dos bases y duplicó el número de hombres en la frontera colombiana. Ecuador tiene en la frontera colombiana su potencia de fuego más grande en estos momentos, con la brigada de fuerzas especiales que estaba en el centro del país, en la Sierra, y que era la que definía la situación política en caso de emergencia. Además, construyó tres nuevas bases, dos instalaciones militares, duplicó el número de hombres e instaló la base de Manta, la más publicitada de la región. Pero no olvidemos que en Perú están la base de Iquitos, y la base de Curasao. La base de Manta no se instaló únicamente por el problema colombiano, sino que es parte de la reorganización estratégica de las fuerzas de defensa hemisférica de Estados Unidos como consecuencia de su salida de Panamá. Obviamente el conflicto colombiano es el tema central pues es una base construida para vigilar el narcotráfico, pero se inscribe dentro de una estrategia a más largo plazo. Venezuela también ha movilizado y fortificado la frontera.

En cuanto a las políticas exteriores hacia Colombia, el rango de respuesta ha sido distinto. En el caso brasileño encontramos una deliberada indiferencia hacia el problema colombiano, tanto que Estados Unidos y los países limítrofes han estado presionando, al menos durante el último año, a Brasil para que tome posición. Estados Unidos, para que se ponga a su lado, y los países limítrofes, para

contrarrestar la influencia de los Estados Unidos en la región. Brasil más allá de la retórica de solidaridad con Colombia y de “ojalá se solucione esto”, no tiene política, es pacifista respecto del conflicto y tiene buenos deseos de paz. La respuesta peruana durante Fujimori fue militarización y aislamiento; al mismo tiempo declaró que: “subversivo que cruce será juzgado”. Pero no hay una respuesta de cooperación con ninguna fuerza doméstica colombiana. El caso ecuatoriano es probablemente el más complejo porque a la luz de los que toman decisiones, es el país más vulnerable. Ahí tenemos políticas contradictorias. Por una parte, Ecuador aumenta los nexos entre sociedades civiles colombianas y ecuatorianas y se amplían los convenios de libre tránsito de personas. Por otra parte, las políticas militares, originadas en el Ministerio de Defensa ecuatoriano, están destinadas a bloquear esa frontera y a dificultar el tránsito de personas. La disputa entre el sector de relaciones comerciales exteriores y el Ministerio de Defensa ecuatoriano será en torno a si el comercio con Colombia es prioritario por sobre la seguridad o no. Ahí tenemos un proceso de toma de decisiones fragmentado que depende de la coyuntura política. No hay en Ecuador una política unitaria y nadie puede a ciencia cierta garantizar que este país vaya necesariamente a respaldar a Bogotá. Como es vulnerable por la política de Washington hacia Ecuador, una respuesta regional ecuatoriana sería una respuesta obligada por Washington, no una posición enfática a favor del gobierno colombiano. En el caso venezolano, el presidente Chávez ha moderado su posición en el último año pues, en los primeros años de su mandato, claramente estaba otorgando el estatuto de fuerzas beligerantes a las guerrillas colombianas, rompiendo toda esa tradición de procesamiento del conflicto colombiano con los países vecinos. No pienso que el presidente Chávez sea un eslabón cooperativo en el procesamiento del conflicto colombiano en la región andina.

¿Qué tenemos en los organismos multilaterales? En la OEA prima la posición de Washington; no creo que haya muchas discrepancias. En Latinoamérica el único país que se ha pronunciado a favor de la búsqueda de una alianza estratégica con Washington es Argentina. México ha intentado proponerse tímidamente como eventual mediador, pero tiene un problema en su frontera sur y no creo que tenga la capacidad política, dado el momento, de ser un interlocutor latinoamericano del conflicto colombiano.

¿Qué queda por fuera? La Unión Europea, pero no tiene una política deliberada en términos globales. No creo que la Unión Europea tenga ni la intención ni la capacidad de producir políticas contradictorias con Washington. Menos aún en una región del mundo donde sus intereses de seguridad son muy periféricos. En términos realistas, apostar a la Unión Europea me parece una esperanza muy remota para aferrarse a ella. Creo que los condicionamientos estratégicos globales no harán un interlocutor de la Unión Europea, sino que apenas, a lo mejor, podrán morigerar la política de Washington.

En esas condiciones se ejecuta el Plan Colombia y se plantea la Iniciativa Regional Andina. Pero ahí tengo una pregunta: ¿existe esta iniciativa regional o es

una construcción discursiva? Veamos los datos de presupuesto. Primero, la forma de ejecución del presupuesto, tanto del Plan Colombia como de la iniciativa Regional Andina, se terceriza a través de compañías y consultores estadounidenses. ¿Cuánto dinero del presupuesto llega efectivamente a la región andina? Muy poco. La cooperación militar descansa en un montón de empresas estadounidenses. Luego, la Iniciativa Regional Andina suma todas las cifras del pasado de cooperación nacional para desarrollar más cooperación militar; no todo es narcotráfico. En Washington jugaron un poco a lo que juegan todos nuestros ministerios de finanzas, que suman todo y dicen: “¡ffjense en el montón de dinero que estamos dando!”. En términos presupuestarios, el incremento para el Perú es del 23%. El 16% de incremento para Bolivia no es importante pues las cifras de cooperación no son altas. Con todo y base de Manta, 8% de incremento para el Ecuador y el resto, Brasil, Venezuela, reciben menos del 3%. Si existe tal Iniciativa Regional Andina, tendríamos que radiografiar la ejecución de los presupuestos para saber si efectivamente es un cambio de política. Es difícil encontrar un escenario cooperativo en la región andina, que eventualmente podría ser la más cooperativa para procesar el conflicto colombiano. Si las agendas son distintas, los recursos son pocos y existe la percepción de amenaza del conflicto, los países vecinos no van a fijar políticas cooperativas. Además, la lógica que anima las políticas de seguridad es generalmente de aislacionismo. ¿Cuál es la recompensa para los países limítrofes con Colombia en una eventual participación de la solución del conflicto colombiano? Es muy oscura para estos países y, desde la perspectiva puramente militar, inconveniente. La única posibilidad que encuentro para construir un régimen colectivo que permita procesar el conflicto colombiano desde la región andina es a través de Washington. No creo que haya una iniciativa andina o latinoamericana sin Estados Unidos, así sea muy deseable. Por ejemplo, no creo que pueda repetirse una Contadora para Colombia porque Contadora fue conformada para un conflicto de la Guerra Fría. Una iniciativa colectiva latinoamericana sin Estados Unidos, después de la Guerra Fría, es difícil por las recompensas inmediatas y pocas, porque no hay una agenda compartida y porque los temas, las percepciones y los recursos de los países son distintos. Un régimen colectivo de participación en Colombia incluye a Washington, pues en la política de Estados Unidos no hay otra posibilidad. Entonces sería un grupo de apoyo a Washington.

¿Qué escenario se desprende de este contexto? Si el escenario es de complacencia, habrá una política de presiones basadas en sanciones y recompensas económicas. Pero sería un escenario consensual con Washington, y sería una intervención, si ésta se lograra producir con Ecuador y Perú en términos diplomáticos, políticos y militares. Un escenario de contradependencia me parece aun más improbable. No creo que ningún país andino, suramericano o latinoamericano tenga la capacidad de resistir, es decir, de formular una política alternativa a Washington más allá de la retórica. Ni siquiera Venezuela. Tampoco creo que sea el interés de Brasil, que tiene muy pocos intereses en los Andes, formular una política alterna-

tiva pues tiene intereses mucho más importantes con Estados Unidos. Finalmente, una política de subordinación a Washington no es sólo probable en el caso colombiano, suponiendo un deterioro del conflicto y de las capacidades del Estado para procesar ese conflicto. En todo caso, cualquier posibilidad de regionalización, al menos en cuanto a política exterior, es un escenario que ofrecería como resultados, probablemente, mayor conflicto e ineficacia de políticas colectivas, si todos los países involucrados lograran fijarlas.