

Una agenda de Seguridad Andina

Adrián Bonilla *

Introducción: El ámbito hemisférico

Durante la década de los años 90 se produjeron cambios significativos en el sistema político internacional, que incidieron directamente sobre las capacidades de negociación y acción de los Estados andinos. Básicamente en el ámbito regional la influencia estadounidense condiciona ahora iniciativas políticas y económicas y determina la ejecución de las agendas de seguridad.

Por otro lado, los nuevos imperativos que animan el proceso de globalización han impulsado políticas de integración regional y subregional, simultáneamente, el deterioro de los argumentos que legitimaron el enfrentamiento y la competencia entre las potencias de la guerra fría ha provocado la sustitución de las “viejas” propuestas ideológicas que ya no tienen capacidad aglutinante en diversos regímenes internacionales (Krasner, 1983).

Los países andinos asumen procesos de gobernabilidad civil que no terminan de consolidarse y que son acosados por problemas económicos y políticos desprendidos de su estructura social y del diseño institucional. Las percepciones de amenaza, en cambio, se confrontan con regímenes colectivos pensados para situaciones más estables. De alguna manera los aparatos militares se allanaron a estos regímenes (Diamint, 1999) , pero no han superado completamente las formas específicas de relación civil militar que se han desarrollado históricamente en Latinoamérica (Loveman, 1999).

El discurso de la democracia conduce a las distintas instancias de participación de los Estados en los organismos e instituciones políticas y sociales y la condición que legitima la inclusión o exclusión en los procesos de integración política y económica a escala continental, con el aval y anuencia de los organismos regionales –Organización de los Estados Americanos (OEA)-, e impulsados desde la segunda mitad de la década del 90 –

* Subdirector de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Cuenta con estudios doctorales en la Universidad de Miami. Coordina el programa de relaciones internacionales de la FLACSO-Ecuador y su programa doctoral en ciencia política. Ha sido profesor visitante de postgrado en varias universidades latinoamericanas. Ha publicado cinco libros, siendo el más reciente *Orfeo en el Infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, (Quito: FLACSO-CAF, 2002). Numerosos artículos suyos han aparecido en libros y publicaciones académicas de América Latina, Estados Unidos y Europa. Sus temas de investigación son política exterior de los países andinos, seguridad y narcotráfico. Correo electrónico: abonilla@flacso.org.ec

siglo XX- por la: I Cumbre de las Américas, 1994;¹ II Cumbre de las Américas, 1998;² III Cumbre de las Américas, 2001.³

En este marco los procesos e iniciativas de integración, concretamente los propósitos desprendidos de las Cumbres Presidenciales –1994, 1998, 2001-, y los planes y mecanismos desprendidos de ellas se dirigen a reconfigurar un espacio nuevo de hegemonía, así como también se orientan a diseñar o reconfigurar los puntos de las agendas mutuas en los planos de la seguridad, la economía y política. Esta dinámica de redefiniciones ha resultado de las iniciativas de integración de las tres últimas “cumbres”, las que dirigen sus esfuerzos al fortalecimiento de la democracia, el libre comercio y el desarrollo sustentable,⁴ lo que también ha provocado modificaciones e innovaciones en los canales de participación de la sociedad civil y sus organizaciones como resultado de su arremetida.

Al preguntarse ¿cuáles son los temas de seguridad presentes en las tres cumbres presidenciales?, encontramos que los antiguos temas convencionales se modifican por la imagen de amenazas transnacionales y que todas ellas se pueden representar en la región andina: narcotráfico, delincuencia organizada, “terrorismo” y debilidad extrema o fracaso de los Estados en controlar sus espacios y a su población. Los países andinos son vulnerables a la posibilidad de que su seguridad se internacionalice, lo que no necesariamente supone la construcción de mecanismos de solución del conflicto.

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

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

El trabajo describe la aproximación regional al conflicto colombiano y las percepciones de amenaza que este fenómeno produce en los países vecinos. Al mismo tiempo caracteriza

¹ Véanse los documentos de la *I Cumbre de las Américas* (<http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Miami>)

² Véanse los documentos de la *II Cumbre de las Américas* (<http://www.ftaa-alca.org/ministerials/santiago>)

³ Véanse los documentos de la *III Cumbre de las Américas* (<http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Québec>)

⁴ *I Cumbre de las Américas, Ibid.*

algunos instrumentos nacionales y multilaterales que articulan las conductas de los Estados partiendo de la suposición de que la turbulencia política y la precariedad económica de la región vuelven vulnerables a influencias externas a sus conductas.

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

Identidades nacionales andinas y crisis política

La identidad andina, desde una perspectiva política internacional, es una construcción levantada sobre la imagen de sus Estados-naciones, y la asociación de los mismos en redes institucionales y burocráticas que se asientan en una forma de reconstruir el pasado, erigida a su vez sobre varios signos e iconos comunes. La Comunidad Andina de Naciones es la entidad que recrea por ahora, esta idea: la de los Andes como construcción social y política⁵.

La lógica fundacional de los Estados-naciones andinos construye su identidad a partir de la pre-existencia de las instituciones estatales. La ecuatorianidad o la bolivianidad tuvieron que haber sido posteriores a la fundación del Ecuador y Bolivia como consecuencia de la invasión de los ejércitos venezolanos (en un momento en que ni siquiera existía la república de Venezuela). En otras palabras: a diferencia de la leyenda fundacional de algunos Estados-naciones europeos, en las sociedades andinas el Estado republicano, continuidad directa del hecho colonial, fue previo a la nación, la misma que se fue construyendo deliberadamente desde las instituciones y los mitos que ellas fueron capaces de levantar.

Parte de la explicación de la crisis de inestabilidad que acompaña al mundo andino puede explorarse en la capacidad de representación de sus sociedades políticas de aquellas fracturas centrales que les son comunes. Todas las sociedades andinas se encuentran atravesadas por contradicciones de carácter regional, por antagonismos de orden étnico y cultural, y por inmensos abismos sociales que se caracterizan por la concentración del ingreso y por la exclusión.

La crisis política andina, y ésta es una primera hipótesis, es básicamente una crisis de legitimidad provocada por la persistencia de prácticas excluyentes de origen histórico, resultado de la construcción de un Estado republicano iluminado por las ideas homogeneizantes de la modernidad frente a sociedades marcadas por la diferencia, no solo en términos culturales, sino también por las rupturas provocadas por las prácticas de dominación que acompañaron a los procesos de construcción de la propiedad y el poder político. Las sociedades andinas son racistas, jerárquicas y autoritarias y sus instituciones estatales no son suficientes para procesar el conflicto ni las demandas societales en contextos de globalización y complejización de la sociedad civil.

⁵ Este trabajo entiende como sociedades andinas a aquellas cuyos estados forman parte de la CAN.

La fragilidad de las instituciones y la precariedad de su legitimidad obliga a que la política se rija por relaciones de carácter clientelar, que regulan el intercambio de servicios y de recursos por lealtades. Esta práctica atraviesa al conjunto del sistema político pero es común, además en las relaciones privadas de carácter social. El prebendalismo y el patrimonialismo, son consecuencias inmediatas de esta forma de asumir los político y sustituyen, en la forma del procesamiento del conflicto y de las demandas societales a la capacidad regulatoria de las instituciones.

Una consecuencia adicional de la forma de construcción del Estado es que la heterogeneidad de las sociedades, al estar crónicamente subrepresentadas en su arquitectura, privilegia el surgimiento de caudillos nacionales, locales y regionales, a partir de cuya capacidad de convocatoria se organizan las dinámicas políticas y los mecanismos de participación. Los partidos se convierten, entonces, en maquinarias electorales y no en la bisagra de comunicación de las demandas de la sociedad política y el instrumento facilitador de aquellas en la sociedad política.

Todas las sociedades andinas tienen especificidades notables en términos económicos, étnicos, culturales y políticos. Sin embargo, también tienen muchas dinámicas, pertenecientes a todas esas dimensiones en común. La turbulencia política y el deterioro económico, son escenarios compartidos a principios del siglo XXI por todas esas sociedades. Aunque los indicadores cuantitativos son distintos⁶, en términos generales, comparados con el resto de América Latina y del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), a partir de 1996 todos los países declinan en su crecimiento.

Los escenarios para la gobernabilidad en la región, sin embargo, y de la similaridad de los problemas no son los mismos. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política plebiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos 30 años, en el contexto de la reforma de la institucionalidad estatal y el colapso del viejo orden. Ese escenario, no es el mismo que en Colombia en donde la violencia guerrillera, los grupos paramilitares, las organizaciones ilegales de narcotraficantes, y la competencia entre actores estatales cuestionan las capacidades gubernamentales. En Ecuador la inestabilidad política impide la estabilización de la economía. El Estado enfrenta presiones regionales y la necesidad de reestructurar no solo su ámbito administrativo geográfico sino su rol como promotor de y protector de grupos sociales. En el Perú las presiones provienen de la capacidad del Estado para abrir el sistema político, construir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y enfrentar los retos de la violencia social y las respuestas estatales. Mientras que en Bolivia la debilidad administrativa y la levedad del peso de las instituciones auspician dinámicas de exclusión.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas políticos que no terminan de resolverse. Ellos surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el conjunto del espacio

⁶ Básicamente en lo que se refiere al producto interno bruto y los intercambios económicos. Véanse *Indicadores mensuales de la Comunidad Andina*, Secretaría General, 2001.

nacional y asediados por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.⁷

Estados Unidos y el conflicto colombiano

La finalización de la guerra fría no trajo mayores novedades en los temas de la relación de los Estados Unidos con la sub-región andina porque de una u otra manera continuaron predominando los temas de seguridad, los mismos que fueron ya prioritarios para Washington desde finales de los años 80. Una estrategia diseñada para cumplir objetivos de interdicción y control, mantuvo la continuidad de las políticas. Ellas, si bien perdieron su carga ideológica anticomunista durante los años 90, se mantuvieron en esencia en lo que se refiere a mecanismos de vinculación entre los países y a la jerarquización de los temas de la agenda. La política exterior de Estados Unidos hacia los Andes si bien se levanta sobre una agenda regional, se ejecuta de manera bilateral. El narcotráfico ha articulado las políticas de los Estados Unidos y ha sobredeterminado las decisiones⁸. Estados Unidos a lo largo de la década de los años 90 hacia América Latina se caracterizó por la falta de certezas en temas de seguridad que generaron durante las administraciones de Clinton una agenda previamente trazada por los gobiernos republicanos, enunciada en la *Iniciativa para las Américas*. El procesamiento rutinario de esos temas fue el marco de la relación con el mundo andino (Smith, 2000; Bonilla, 1998). La guerra contra las drogas definió los intereses estadounidenses y la naturaleza de la relación.

La securitización de la agenda con el mundo andino impidió que Estados Unidos pudiera optar por aproximaciones multilaterales, pese a que hubo notables intentos a principios de la década de los 90. Aunque las cumbres de San Antonio y Cartagena, por ejemplo, durante el gobierno de George H. Bush, delinearon temas comunes, la ejecución de las políticas, los mecanismos de control, los instrumentos de relacionamiento, bilateralizaron finalmente la relación, y esta circunstancia caracterizó la ejecución de las políticas, independientemente de que ocasionalmente haya existido cierta visión regional desde la óptica estadounidense⁹.

La visión de Estados Unidos sobre América Latina se ha diferenciado mucho en su historia reciente. Las agendas varían desde México hasta el cono sur. Los temas comunes, si bien se

⁷ A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidulf Schmidt (editores) (1997), *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas, Nueva Sociedad; Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores) (1998) *El Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad; Felipe Burbano de Lara (editor) (1998), *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas, FLACSO-Ecuador-Nueva Sociedad.

⁸ Una revisión de la literatura sobre narcotráfico a lo largo de las dos últimas décadas permite extraer esa conclusión. Véase Bruce Bagley (1997), *Drug Trafficking Research in the Americas: An annotated Bibliography*, Miami, North-South Center.

⁹ Una novedad de las cumbres mencionadas fue la inclusión del Ecuador en una estrategia que antes tomaba en cuenta únicamente a Bolivia, Colombia y Perú. Para el Ecuador ser parte de la estrategia antidrogas fue en esa ocasión una oportunidad para recibir recursos, pero sobre todo, para ser miembro del sistema de preferencias arancelarias andinas. En cierto sentido, fue un objetivo nacional de política exterior durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992). Véase Adrián Bonilla (1994), *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs*, Doctoral Dissertation for the University of Miami, defended in October 1994.

establecieron en la Cumbre de las Américas de Miami en 1994 y se ratificaron más tarde en Santiago y en Québec, tienen distintos énfasis dependiendo de la sub-región. Si bien México, el Caribe, Centroamérica, el cono sur y Brasil significan otras tantas visiones de la política estadounidense (Lowenthal, 2001: 73-76), los temas más complejos políticamente parecen haberse concentrado en la región andina: narcotráfico, anti-terrorismo, migración y comercio exterior.

El factor central de las relaciones estadounidenses con la región andina es la enorme asimetría, que se expresa no solamente en la prioridad que tienen los temas de narcotráfico – y desde el año 2002 aquellos vinculados a la contrainsurgencia- por sobre todos los demás tópicos de la agenda, sino también en la capacidad que Estados Unidos tiene de establecer las reglas del juego económico. No solamente que Estados Unidos es el socio comercial más importante de cada uno de los países de la región por separado, sino que los regímenes comerciales se establecen de forma unilateral. Un ejemplo es el sistema de preferencias arancelarias andinas del cual ha sido separado Ecuador a finales del 2002 sin que haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado de la Unión Americana, a pesar de que Quito cumplió todos sus compromisos frente al narcotráfico sin recibir cuestionamientos. Año tras año el Ecuador ha sido certificado con creces.¹⁰

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

La asimetría en la relación con Estados Unidos se resuelve en términos de vulnerabilidad. Los temas de interdependencia entre la región andina y Estados Unidos son todos conflictivos: conflicto colombiano, narcotráfico y migración. Los intereses de las sociedades andinas y sus Estados tienen muy poco impacto en las decisiones de Washington. A comienzos de siglo, la región andina tiene menos del 13 por ciento del producto interno bruto (PIB) latinoamericano mientras que su población es el 22 por ciento; recibe menos del 10 por ciento de las inversiones estadounidenses en la región y menos del 15 por ciento del intercambio comercial estadounidense al sur del río Bravo (Lowenthal, *Op. cit.*: 76).

En este sentido, la presencia estadounidense en la región puede caracterizarse, dada la preeminencia de los temas de seguridad y el énfasis en los mecanismos de control y

¹⁰ Ver información de la prensa ecuatoriana durante los meses de septiembre y octubre 2002.

¹¹ John Maistot es el Consejero en el National Security Council (NSC), y Otto Reich es Subsecretario de Estado para asuntos latinoamericanos.

coerción, como una conducta orientada por una presunción hegemónica, que supone la opción –incluso el derecho u obligación- de intervenir en los asuntos de un país atrasado¹².

La política exterior de los países andinos, por su parte, ha sido reactiva (Bonilla, 2000). La instancia de integración, que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN) si bien tiene una retórica común en política exterior, no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos frente a Estados Unidos. Tampoco ha desarrollado instrumentos institucionales que permitan la generación de un espacio de seguridad cooperativa. Las relaciones entre los países en materia de seguridad y defensa, han sido también bilaterales.

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

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

La idea de conflicto regional atraviesa la estrategia de seguridad nacional estadounidense para construir el caso de Colombia. Los problemas identificados son la violencia de los carteles de droga, el tráfico de narcóticos que sigue siendo visto no solo como un problema de salud sino de seguridad nacional, y el vínculo que se establece entre los grupos extremistas y terroristas con las actividades del narcotráfico, y esta visión posterior al año 2001 marca la política contemporánea (The White House, 2002).

Pese a lo anterior, los objetivos de seguridad de Estados Unidos enunciados en el año 2000 (Department of Defense, 2002) no se modifican substancialmente para el 2002. El cambio reside en el énfasis y en la prioridad que adquieren y en la posibilidad implícita de intervenir y usar mecanismos de coerción por parte de Washington. Hay varios temas que son especialmente sensibles para el Ecuador, como se explicará a continuación.

El control civil sobre las fuerzas de seguridad, y la idea de tamaño y estructura apropiada de las mismas es una meta no alcanzada por Washington. En todos los países andinos, con

¹² Esta tesis es sustentada por Russel Crandall (2002), al hablar de la relación de Estados Unidos con Colombia, pero puede generalizarse en temas de seguridad, especialmente narcotráfico. Véase *Driven By Drugs*, London, Lynne Rienner.

la excepción de Bolivia, las fuerzas armadas han tenido niveles altos de participación y autonomía en el escenario político doméstico. En Venezuela dieron un golpe (y contragolpe de Estado en el 2002); en Colombia las tensiones entre el Presidente Pastrana y las fuerzas armadas fueron muy graves a propósito de la zona de distensión concedida a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Téllez y Montes, 2002); en Ecuador las fuerzas armadas participaron en dos golpes de Estado en 1996 y 1999, en el Perú los militares fueron centrales en la constitución del régimen autoritario de Fujimori, su alto mando se perpetuó y cerca de 30 oficiales generales fueron procesados luego de la caída de la dictadura.

Otro objetivo de Washington fue el establecimiento de sistemas efectivos de confianza mutua. Sin duda han habido avances en la formulación de medidas de cooperación militar entre Ecuador y Perú luego de la firma de los tratados de paz, pero nuevamente, en términos de confianza mutua, las fuerzas armadas colombianas han sido protagonistas de varios incidentes graves en términos de inteligencia con sus contrapartes ecuatorianas, e incluso operaron creando un incidente armado en territorio del Ecuador en el 2002, cuando el ejército colombiano atacó por confusión un puesto militar ecuatoriano en la frontera entre el Departamento de Nariño (Colombia) y la provincia de Carchi (Ecuador) y provocó un enfrentamiento de 45 minutos entre tropas de ambas fuerzas armadas¹³. No es explícito, pero la manera en que los militares de los países vecinos han reaccionado ante el conflicto colombiano, revela una desconfianza manifiesta ante todos sus protagonistas armados, incluyendo a las fuerzas gubernamentales.

Con estos antecedentes, una de las metas finales de la estrategia estadounidense para las Américas, esto es, la necesidad de involucrar a las fuerzas armadas en regímenes internacionales de mantenimiento de la paz o de pacificación, es muy difícil de alcanzar. La idea de un régimen internacional cooperativo andino se enfrenta al hecho de que podría ser utilizado para intervenir en Colombia. Todos los países se han negado a esta posibilidad. El Ecuador, Brasil y Perú no consideraron siquiera la posibilidad, planteada por las autoridades colombianas, de hacer ejercicios militares conjuntos. Su colaboración se mantiene en términos de intercambio de información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías de ambos países¹⁴.

Cuando la Ministra de Defensa de Colombia anunció unilateralmente en agosto, recién posesionada, la posibilidad de operaciones militares conjuntas (*El Tiempo*, 20 de agosto de 2002), la respuesta inmediata de todos los países vecinos fue una negativa rotunda. Todos los países vecinos reforzaron su presencia militar, siendo el incremento más importante el de Venezuela y Ecuador. Los niveles de cooperación militar entre los países andinos por el momento llegan sólo hasta el intercambio de inteligencia. Los ecuatorianos fueron explícitos en las negociaciones luego de la posesión de Uribe en negarse a esta posibilidad

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

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

y de hecho su compromiso con operaciones de paz llega hasta el mantenimiento, no la pacificación en misiones fuera de Sudamérica¹⁵.

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

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

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

32. Los Mandatarios expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno de Colombia en la defensa de la democracia, la cual se ha visto fortalecida con el exitoso proceso electoral que acaba de culminar. Rechazaron las acciones terroristas y las violaciones al derecho internacional humanitario por parte de los grupos al margen de la ley¹⁶.

¹⁵ Memorias de debates del *Libro Blanco* de Ecuador.

¹⁶ Véase el documento denominado *Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo*, en [http://www.cumbresur.com/novedades/\(10-octubre-2002\)](http://www.cumbresur.com/novedades/(10-octubre-2002))

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

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

En segundo lugar, la cumbre evita identificar a los actores armados colombianos como “terroristas”: los llama grupos al margen de la ley. De alguna manera intenta prevenir también la posibilidad de que la lucha antiterrorista global obligue a los países de la región a sumar esfuerzos para participar directamente en el conflicto.

Finalmente disocia el fenómeno del narcotráfico del terrorismo y vincula los temas económicos a esa agenda, intentando rebajar el énfasis en seguridad. La política de la cumbre sudamericana definitivamente no es la de Washington, pero tampoco hay elementos de confrontación en ella.

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

La estrategia de seguridad de Estados Unidos

La estrategia de seguridad del año 2002 plantea la idea de estados fracasados como una potencial amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Justamente la noción de insuficiencia del Estado es la que se encuentra en juego en la región andina. La percepción de la amenaza que representa Colombia no viene de una sociedad con pretensiones sub-hegemónicas, sino de la fragmentación de la misma y de la incapacidad de su Estado de controlar el espacio y el territorio (Pécault, 2001). Colombia es un país sin imperio de la ley en donde la sociedad está fragmentada y el Estado ha tendido a colapsarse. Se trata de un caso de globalización “defectiva”¹⁷. La percepción de los Estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que

¹⁷ La idea es de Juan Gabriel Tokatlian (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá, Editorial Norma. Véase en especial el capítulo 1.

pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Se trataría, más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos particularmente no tienen.

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

Por otra parte se asiste, en términos de reflexión teórica, a una refuncionalización del realismo más convencional y rudimentario en su forma de analizar al mundo, que se expresa en una doctrina que intenta construir un sistema de balance de poder pro estadounidense alrededor de una visión que supone presión política incluso sobre los potenciales aliados, antes que la idea de vinculación de temas y agendas múltiples. La composición orgánica de los tomadores de decisiones en materia de seguridad nacional se estructuraría alrededor de estas imágenes¹⁸. Este realismo sin embargo en la región andina ya es de larga data¹⁹.

El impacto inmediato en el conflicto ha sido el fortalecimiento de la opción militar en el interior de Colombia, pero por otra parte también la militarización, como veremos más adelante, de los vecinos de este país. No solamente Estados Unidos terminó jugando al realismo en el procesamiento de este fenómeno, sino también los Estados vecinos de Colombia, de manera que las estrategias y las opciones alternativas de solución o negociación se reducen, sin que esto quiera decir que las actualmente existentes sean efectivas.

Es en este contexto global, en que el Presidente Uribe gana las elecciones en primera vuelta, precisamente porque a lo largo de la campaña se distanció del proceso de negociación con las FARC. En el marco de su primera visita a Washington, se reitera la estrategia estadounidense hacia la región. Colombia es un problema hemisférico, el conflicto afecta la estabilidad de toda la región, y se insiste en que lo que allí ocurra incidirá en la política hemisférica en los próximos 10 años (Grossman, junio 24 2002).

Conclusiones

¹⁸ Donald Rumsfeld: realista ofensivo; Collin Powell: realista defensivo; Paul Wolfowitz: imperialista democrático, Condeleezza Rice: clásica de la *real politik*. Las imágenes son británicas. Véase *The Economist* (September 26,2002), "Unprecedented Power, colliding ambitions".

¹⁹ Ver los trabajos de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian a lo largo de los años 90.

Los temas estadounidenses evolucionan en la región andina hacia el objetivo central: combatir al terrorismo, el cual aparece ahora como la causa eficiente del narcotráfico y el motivo para defender la democracia y la economía de libre mercado. La estrategia de seguridad estadounidense vincula y subordina las respuestas de todos los países andinos independientemente de que sus políticas exteriores y de defensa tengan otras prioridades.

Desde mediados de los años 90 todos los Estados del mundo andino han vivido en crisis política permanente definida por una legitimidad precaria, producto de un déficit crónico de representación. Este déficit tendría por lo menos tres características: primero, la mayor parte de la gente no participa en los procesos de toma de decisión estratégicos nacionales, y tampoco en aquellos que se refieren a los asuntos particulares de sus comunidades. Segundo, no existen mecanismos eficientes ni legítimos de rendición de cuentas. Los niveles de impunidad, tanto en la sociedad civil, cuanto en el ejercicio del poder político son extremadamente altos, y finalmente, una parte importante de las sociedades carece de la calidad de ciudadanía.

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

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

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

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

El impacto del 11 de septiembre del 2001 en la región ha sido el de hacer visible la posibilidad de incluir a los conflictos regionales, particularmente el colombiano, en una estrategia global de seguridad que contempla el uso de instrumentos militares. El clima político en Colombia se ha transformado y las opciones negociadas o las visiones “societales” del conflicto han dejado paso a perspectivas convencionales y realistas de seguridad.

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

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

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

Bibliografía

I Cumbre de las Américas, <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Miami>

II Cumbre de las Américas, <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/santiago>

III Cumbre de las Américas, <http://www.ftaa-alca.org/ministerials/Québec>

Acosta, Alberto (1998), “Algunos lineamientos estratégicos frente a una globalización desintegradora” en J. M. Tortosa *et.al*, *Estado y globalización*, Quito, ILDIS.

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

_____ (1992), "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en Peter Smith (editor), *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview Press.

Bákula, Juan Miguel (1988), *La política internacional entre Perú y Colombia*, Bogotá, Temis.

Barry, Tom (2002), “Hegemony to Imperium”, en *Frontier Justice*, No 8, <http://www.presentdanger.org>

Basombrio, Carlos (2001), *El Plan Colombia y el Perú*, ponencia presentada en el Congreso de LASA, Washington D. C.

Bonilla, Adrián (2000), “Multilateralismo en la Región Andina” en Francisco Rojas Aravena (editor), *Democracia de Cumbres*, Caracas, FLACSO- Academia Diplomática Mexicana, Nueva Sociedad.

_____ (1998), “Estados Unidos y Ecuador” en Andrés Franco (editor), *Estados Unidos y los países Andinos*, Bogotá.

_____ (1994), *National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs*, Doctoral Dissertation for the University of Miami, defended in October 1994

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

Cepik, Marco (2001), *Brasil y el Plan Colombia, notas sobre ajenamiento y Diplomacia Presidencial*, presentación en el Seminario “America Latina y el Plan Colombia, estabilidad o crisis”, Universidad Central., Caracas.

Crandall, Russell (2002), *Driven By Drugs*, London, Lynne Rienner.

Department of Defense (2002), *The United States Strategy for the Americas*, Washington D. C.

Diamint, Rut (1999), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella / Nuevohacer.

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

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

Grossman, Marc (2002), “Joining Efforts for Colombia”, Declaraciones del Subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado en la Georgetown University.

Grupo académico colombo-venezolano (1999), “Colombia Venezuela Análisis de la agenda del siglo XXI”, en *Análisis Político- Politeia*, edición especial. Bogotá-Caracas.

Human Rights Watch (2001), *The Sixth Division*, New York, Human Rights Watch.

Keohane, Robert y Nye, Joseph S. (1975), "International Interdependence and Integration" en F. Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*, Massachussets Addison.

Krasner, Stephen (editor) (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regime Intervening Variables" en Krasner, S. (editor), *International Regime*, Cornell, Cornell University Press.

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

Loveman, Brian (1999), *Por la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, Scholarly Resources.

Lowenthal, Abraham (2001), "Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre", en *Diplomacia*, N° 89, octubre-diciembre, Santiago.

Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores) (1998), *El Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.

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

Pécault, Daniel (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Planeta.

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

Rajeswari, P. R. (2000), "US. Counter-narcotics Policy", en *Strategic Analysis*, Vol XXIII, No.11.

Rouquie, Alain (1984), *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI.

Rouquie, Alain (1981), "Dictadores, militares y legitimidad en América Latina", en *Dictaduras y dictadores*, Crítica y Utopía latinoamericana de Ciencias Sociales N.5, Buenos Aires.

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

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

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

The White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C.

Tokatlian, Juan Gabriel (2000), *Globalización, narcotráfico y violencia*, Bogotá, Editorial Norma.

Torres, Javier (1999), “Seguridad nacional y ciudadana”, en Socorro Ramírez *et al* *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Caracas, Tercer Mundo.

Wilkinson, David (1999), “Unipolarity without hegemony”, en *International Studies Review*, Vol. 1, N° 2, International Studies Association.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003