

The Andean Security Agenda at The Beginning of the century

Adrián Bonilla *

Introducción

Este texto explora los temas de seguridad, que se producen como resultado de procesos políticos internacionalizados en las sociedades andinas. En una primera parte se discute la imágenes de seguridad y de existencia o no de la región andina con el propósito de encontrar instrumentos analíticos que puedan echar luces sobre si es posible o no construir un régimen cooperativo de seguridad en la región dirigido a neutralizar el conflicto colombiano y a atacar el narcotráfico.

El paper intenta analizar comparativamente los temas comunes de seguridad en estas sociedades y particularmente las percepciones estatales de la amenaza. Se estudia el conflicto colombiano en la perspectiva de los países vecinos, la estabilidad de las gobernabilidades civiles de origen electoral como problema de seguridad y el narcotráfico, haciendo especial énfasis en la política exterior estadounidense sobre estos temas, como un elemento común a las naciones andinas. Finalmente se pasa revista a los temas convencionales de defensa y a las implicaciones para la institucionalidad de la seguridad de la naturaleza de las relaciones cívico-militares en esos países.

* Professor at FLACSO-Ecuador (abonilla@flacso.org.ec)

La hipótesis que se explora en este trabajo es que la política exterior de los Estados Unidos, que enfatiza la erradicación de cultivos y la interdicción, y que se concreta en el apoyo a la dimensión militar del Plan Colombia implica un riesgo para la seguridad nacional de los países vecinos.

La imagen de seguridad en la región andina.

La imagen de seguridad está vinculada a un conjunto de creencias, supone de alguna manera la emisión de un discurso que se levanta sobre representaciones de aquello que se percibe como realidad. Ese discurso se conforma de relatos, de signos e interpretaciones de los mismos que casi inevitablemente se levantan sobre metáforas del Estado, la nación o la comunidad que construyen identidades políticas y sociales.

La política exterior de los Estados Unidos frente a la región andina es un elemento común en el entorno de estos países quienes sin embargo no han generado una política común frente a esa potencia. Aún en temas como los del narcotráfico se siguen tratando una agenda directa y específica con los Estados Unidos de carácter bilateral en todos los casos. Ni la Comunidad Andina, ni tampoco los regímenes de seguridad de la región han podido trazar algo parecido a una política común frente a los Estados Unidos porque las necesidades y naturaleza de los conflictos son igualmente diferentes¹.

En este escenario el discurso de la seguridad externa cumple funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio del poder en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas. Por ello, una segunda dimensión de la imagen de seguridad que se explora en este trabajo es el de las percepciones de amenaza para

¹ Mientras el problema en Bolivia, por ejemplo, es la economía y la población vinculada al crecimiento de hoja de Coca, en el Ecuador no hay producción, o en Colombia el tema está asociado al de la guerrilla o los paramilitares. Ver: Eduardo Pizarro, 1999. "Colombia en el ojo del huracán". (Por publicarse)

Adrián Bonilla, 1995 "Participación política violenta en el Ecuador. Una comparación con Perú y Colombia" en: *Democracia y desarrollo. Memorias del VII Encuentro de Historia*. Cuenca: IDIS-ILLDIS.

poblaciones e individuos que se originan en dinámicas políticas y sociales internacionalizadas. Aquí la idea de seguridad puede ser concebida como *unsafety*.

La región andina se ha caracterizado en la última década por la proliferación de conflictos que aluden a múltiples actores y que han establecido diferentes canales de comunicación a aquellos que normalmente proveen los estados. A pesar de ello, las relaciones de interdependencia entre sus sociedades en los niveles básicamente económicos y sobre todo comerciales no han aumentado, sino que han tendido a disminuir. Sus sociedades están, salvo en los casos de poblaciones de frontera, débilmente interconectadas², de modo que los procesos políticos internacionales revelan más bien dinámicas hacia la fragmentación de la sociedad civil, reto a las capacidades del estado o tendencias a su desintegración y proliferación de conflictos internos.

En las sociedades de los países andinos, la imagen de unicidad y racionalidad del Estado, o la lógica sistémica del realismo estructural no son suficientes para explicar la complejidad de los conflictos internacionales. Las variables clásicas de la interdependencia, por otra parte, tienen que adaptarse a un contexto de conflicto y de relativa ausencia de interacciones económicas que les es incómodo.

En cierto sentido, los conflictos de seguridad aluden a la imagen de soberanía de los estados pero también a la necesidad de orden en el plano doméstico, que implican la necesidad de interrelacionar los temas relativos al orden mundial con los procesos domésticos. El análisis orden político local, de otro lado, puede explicar conflictos internacionales sin que los actores centrales sean necesariamente estados, y precisamente ese vínculo - entendido como formas de distribución y acceso al poder y su equilibrio-

² Adrián Bonilla 2000, "Multilateralismo en la región andina", en Francisco Rojas A. : *Multilateralismo en América Latina*, Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad (En prensa).

entre lo doméstico y lo local es indispensable para dar cuenta del nexo entre los fenómenos intraestatales e interestatales³

El conflicto violento en Colombia. Implicaciones para las sociedades vecinas

El conflicto Colombiano enlaza precisamente la imagen de la región andina construida en la formulación de la estrategia estadounidense, y sirve de catalizador de las distintas políticas exteriores de los países andinos. Colombia, en ese sentido construye la representación de región, pero al mismo tiempo delimita los intereses de seguridad de cada uno de los estados a la par que relativiza la imagen de Comunidad.

Para los países limítrofes de Colombia, especialmente, el enfrentamiento entre guerrilleros, paramilitares y tropas regulares tiene implicaciones directas en los procesos políticos domésticos, sobre todo a nivel regional, en zonas de frontera. A diferencia de lo que ocurre con la política exterior estadounidense, para ecuatorianos, venezolanos y panameños, el narcotráfico es un telón de fondo de la violencia que amenaza a sus propios países, no es necesariamente el escenario principal ni el peligro a neutralizar en forma inmediata.

Las políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda, aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la elite local (anulación de visas, por ejemplo), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia

³ Esta aproximación ha sido motejada como Realismo Subalterno. Ver Mohamed Ayoob, 1998, "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World", en: Stephanie Neuman: *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press.

antidrogas de Estados Unidos sobre la base de la asimetría en la relación⁴. Sin embargo la imagen de la amenaza inminente del conflicto colombiano no está permeada en objetivos de largo plazo que neutralicen o erradiquen el narcotráfico sino en los problemas inmediatos para la agenda de cada uno de los países. En ese sentido, de la misma manera que el gobierno Colombiano, insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, las entidades de seguridad de los estados andinos, aunque recurren a la retórica antidrogas, discriminan entre los distintos actores que operan en la Violencia colombiana.

La guerra en Colombia presenta a inicios de siglo escenarios distintos a los de los últimos treinta años que se diferencian por una mayor presencia estadounidense, el fortalecimiento logístico de las fuerzas guerrilleras, la negociación paralela de acuerdos de Paz, la expansión de las fuerzas paramilitares y la potencialidad de internacionalización del conflicto. Estos elementos permiten comprender la posibilidad de elaborar escenarios que al menos hipotéticamente pasan por un triunfo militar de la guerrilla, la victoria armada del Estado, la prolongación indefinida de la guerra, y una distribución negociada del poder⁵.

Hasta 1999 la guerrilla colombiana, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), había alcanzado en términos militares avances estratégicos que le permitieron llevar la iniciativa de los combates y lograr una posición relativamente ventajosa para las negociaciones. Este hecho fue respondido desde el gobierno con varias opciones de paz que llegaron a su punto más alto con la concesión de la zona

⁴ El concepto de complacencia (*compliance*) denota una relación dependiente entre la política exterior de dos países caracterizada por la asimetría entre los actores. Supone un sistema de castigos y recompensas que opera perfilando la conducta del actor más débil que encuentra conveniente allanarse a los intereses del otro.

Ver: Bruce Moon, 1983, "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en: *International Organization*, Vol.39 Spring.

Jeanne Hey, 1992, "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.

⁵ Luis Alberto Restrepo, 1999, "La Guerra como oportunidad", en: *Revista Foro*, No.36, Bogotá.

de despeje en San Vicente del Caguán, pero implicó además un esfuerzo de guerra que alude a tecnología nueva, especialmente de vigilancia e información, en el escenario de los combates y que detona para el año dos mil una ayuda record de la administración estadounidense al gobierno colombiano, que será invertida en entrenamiento y equipo militar, la misma que podrá usarse contra la guerrilla. El efímero desequilibrio estratégico de la guerrilla fue compensado en 1999 por el propio ejército colombiano que frustró varias ofensivas en distintas partes del país, y puede revertirse hacia políticas defensivas por parte de los insurgentes en el año 2000⁶.

La posibilidad de una victoria guerrillera a corto plazo en Colombia es más bien remota. A pesar de que la guerrilla ha estado en alza en los últimos años y de que ha crecido en términos militares, lo que se expresa en la construcción de una retaguardia segura, la formación de batallones experimentados en combate y con cierto nivel de profesionalización, y la capacidad de sitiar y eventualmente asaltar unidades militares y fortificaciones enemigas⁷, las fuerzas insurgentes no tienen legitimidad política en el seno de la población y no controlan, de hecho ni la institucionalidad vigente, a la que no han podido sustituir sino en muy pocos casos con una institucionalidad alternativa, ni la economía formal, ni tampoco tienen en su poder las plazas militares más fuertes de Colombia.

El Estado Colombiano es extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido el hecho de que el gobierno constituido controla la economía formal, las relaciones exteriores, es legítimo alrededor de la idea de democracia frente a la guerrilla, está respaldado por unas fuerzas armadas y policía mucho mejor equipadas y más

⁶ Ver Eduardo Pizarro León Gómez, 1999, Nueva Sociedad

⁷ Ricardo García Duarte, 1999, "Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz", en: *Revista Foro*, No. 36, Bogotá, p.17

numerosas y ocupa muchísimo más espacio del territorio colombiano que las fuerzas insurgentes.

El gobierno colombiano tiene la capacidad en estos momentos, sobre todo por el mayor involucramiento de Washington, de retomar la iniciativa militar y de condicionar a futuro la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla no tiene la capacidad de enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus capacidades fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington, por ejemplo⁸.

La guerra en Colombia por otra parte involucra a una compleja constelación de actores que involucran una serie de intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno colombiano no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa⁹.

Las FARC, que operan como el más activo y cohesionado grupo insurgente, están diseminadas a lo largo de Colombia y sus niveles de coordinación militar están supeditadas a una política común que deja bastante libertad a cada una de sus columnas en la interpretación. A estos hechos, comunes a todos los actores involucrados en la Violencia, hay que añadir la presencia de otros actores esenciales como las otras fuerzas guerrilleras, de las cuales el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el más importante¹⁰.

⁸ Luis Alberto Restrepo, *op.cit.*, p.p.10.11

⁹ Ver en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años noventa de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.

¹⁰ El ELN, a diferencia de las FARC, explícitamente ha evitado relacionarse con los narcotraficantes como política de la organización. Esto marca una distancia pero no garantiza la descontaminación de esta formación guerrillera, como de ningún otro actor de la participación política violenta en Colombia.

A los actores señalados hay que agregar las fuerzas paramilitares que si bien nacen en la lógica de autodefensa, financiados por terratenientes y narcotraficantes, y con objetivos estratégicos no contradictorios con los de las Fuerzas Armadas, terminan en una dinámica expansiva y ofensiva y ocupando dominios territoriales alrededor de funciones de protección, contención y exterminio de la guerrilla, expansión del latifundio, control de población y cuidado de actividades vinculadas al narcotráfico¹¹.

Los paramilitares, al igual que el ELN intentan generar espacios de negociación con el gobierno colombiano, y, aunque su dinámica militar es complementaria a la del ejército y la policía en relación al combate de la guerrilla, sus conductas se diferencian en la vinculación no clandestina hacia el narcotráfico y las prácticas de exterminio y violencia indiscriminada frente a la población civil. La percepción de una actitud tolerante (sino cómplice) por parte del ejército colombiano hacia los paramilitares es una imagen común en Colombia y compartida por la mayoría de reportes sobre derechos humanos, tanto gubernamentales como de organizaciones independientes.

Cualquiera de los escenarios de solución del conflicto colombiano pasa por la constatación de la existencia de la violencia paramilitar y de su relativa autonomía frente a los actores complementarios, en este caso, las fuerzas armadas. Incluso las especulaciones a propósito de la hipotética e improbable victoria militar del establecimiento gubernamental tienen implicaciones que no terminarían la violencia en el supuesto, por ejemplo, de la continuidad en prácticas delincuenciales de las organizaciones armadas o de integrantes de ellas¹².

La improbabilidad de una solución armada al conflicto con la victoria de cualquiera de las partes se explica en la incapacidad de construir escenarios

¹¹ Iván Orozco, 1999, "La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy", en *Revista Foro*, No.36. Bogotá

¹² La experiencia Centroamericana, en donde las guerrillas y organizaciones paramilitares, menos numerosas que las colombianas, tenían una sociedad con menos espacio físico y menor complejidad, es que a pesar de acuerdos satisfactorios para todas las partes, la violencia ha continuado bajo formas delincuenciales.

definitivos, aunque todos los contendientes tienen la capacidad para golpear y dañar al enemigo. La erradicación de las guerrillas, o de los paramilitares, por ejemplo, de una parte del territorio no garantiza su desaparición, ni la capacidad de reubicación en un territorio que es, para comparar, sesenta veces más extenso que El Salvador, en donde no pudo haber victoria militar, y que cuenta con una población alzada en armas seis veces más numerosa que la que hubo en ese país, para no mencionar que además de la lógica militar, la violencia colombiana se explica en la heterogeneidad de su sociedad y la deslegitimación de un orden político excluyente¹³.

La recomposición de la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas colombianas probablemente tenga como efecto político central restituir la capacidad negociadora del gobierno y abrirle opciones en el terreno militar, pero no garantiza una victoria en la Guerra. El escenario más probable en el corto plazo parece ser el la dilación del conflicto en una dinámica doble, signada por las negociaciones y la guerra en donde los hechos militares pesen sobre las conversaciones¹⁴.

Con estos antecedentes, el entorno internacional de Colombia constituido por los países limítrofes y por los Estados Unidos, se enfrenta a un proceso conflictivo que involucra a varias sociedades regionales y a la política exterior de todos esos estados. El conflicto colombiano, sin embargo no es percibido uniformemente. Cada uno de ellos tiene una agenda propia y objetivos políticos distintos, mediados por la agenda bilateral y por la presencia y grado de influencia de la política exterior estadounidense.

Venezuela y Ecuador particularmente intermedian su agenda de seguridad a sus intensas relaciones comerciales con Colombia. En el caso de ambos países Colombia es, después de los estados Unidos, su socio económico más importante y representa un destino central para exportaciones y una fuente indispensable de importaciones. Ambos países, de otro lado, han sufrido la presencia de organizaciones guerrilleras

¹³ Alejo Vargas, 1999, "Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz", en: A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.

colombianas operando en su territorio y la ausencia de las fuerzas armadas colombianas del control de la frontera. Sociedades regionales de frontera están atravesadas por el conflicto y la economía de la guerra colombiana, alrededor de procesos de provisión de información, armamentos, vituallas, pero además de estos fenómenos, existe la percepción de una creciente presencia de los actores del conflicto colombiano más allá de sus fronteras.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales¹⁵. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia. Excepcional ha sido la postura venezolana que ocasionalmente ha mencionado la idea de "neutralidad" frente al conflicto que ha ocasionado la interpretación de cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero ha lesionado la relación diplomática entre ambos países.

Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá estas han sido ocasionales, aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los decisores de seguridad nacional. En el Ecuador el secuestro en 1999 de varios técnicos extranjeros en un campo petrolero causó pánico a propósito de la presencia de las FARC. Más de una vez paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos¹⁶.

¹⁴ Ver, García Duarte, op.cit. Alejo Vargas, Op.cit.

¹⁵ Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

¹⁶ El asesinato del dirigente izquierdista Jaime Hurtado fue denunciado por el propio presidente de la República como ejecutado por sicarios vinculados a paramilitares colombianos. Las investigaciones posteriores demostrarían cierta vinculación de miembros de la policía con el caso.

La contención y profilaxis, sin embargo, no suponen la voluntad de participar en un régimen internacional que pueda intervenir en Colombia. En este sentido, la política exterior de los países limítrofes difiere radicalmente de la de los Estados Unidos en tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera y de los otros actores violentos es prioritaria y prioritaria sobre tema del narcotráfico, que, el objetivo final de los Estados Unidos. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de este actor colombiano en los respectivos territorios nacionales. Esto se debe, básicamente a la inminencia de la presencia guerrillera en zonas de frontera y a su impacto en las sociedades regionales y también al hecho de no hay una identificación clara que confunda en un mismo imaginario las políticas y prácticas de la guerrilla colombiana con las de los narcotraficantes.

En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidas desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son concebidas para responder a amenazas de corto plazo. Los problemas que plantea la posible acción de los actores violentos colombianos en territorios vecinos tienen que ver con ruptura de la institucionalidad, prácticas delincuenciales como secuestro, chantaje o extorsión, apoyo a la subversión local o generación de movimientos de este tipo.

Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente que no tienen la capacidad de participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el gobierno, mediante cooperación militar directa o ayuda económica más allá de los regímenes existentes en materia de intercambio de inteligencia siempre y cuando no sea peligroso para sus propios intereses. La política exterior de los países vecinos, incluyendo Venezuela, a pesar de la retórica de Chávez, tiene más bien una lógica aislacionista antes que intervencionista.

Desde esta perspectiva es necesario reflexionar acerca de la eficacia de un régimen cooperativo de seguridad en la región andina para dar cuenta del conflicto colombiano en un contexto en que los dilemas de seguridad que enfrentan los países vecinos no son convencionales se construyen en un contexto caracterizado por la desconfianza y el temor, provocados por un conflicto de múltiples actores e incertidumbres.

La percepción de la amenaza que genera Colombia en la región andina proviene de una sociedad civil fragmentada y de un estado sin capacidad de control sobre los actores políticos ni de ocupación del territorio nacional. No se trata de la inseguridad generada por políticas agresivas o competitivas en un escenario clásico realista. La violencia Colombiana es un conflicto de la post guerra fría que difícilmente admite la intermediación cooperativa para los países porque envuelve una amenaza presente y activa de distinta naturaleza y fuentes, dependiendo de la región y de los actores con los que se interrelaciona. Rebasa la percepción de capacidad de los estados nacionales que les otorga la noción de actores preeminentes del sistema internacional e involucra a muy diversos actores políticos subnacionales de distintos países: campesinos, militares, policías, empresarios, poblaciones de frontera, gobiernos locales, organizaciones de Derechos Humanos, contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores y comerciantes, para citar varios ejemplos de intereses que no necesariamente operan a través de prácticas violentas pero que son interpeladas por ellas.

La estrategia del gobierno colombiano consiste precisamente en internacionalizar su conflicto. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional y a los gobiernos aliados, bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha visualizado sus propios límites institucionales y sus capacidades. La respuesta más contundente la dieron los Estados

Unidos al aprobar la emisión de mil trescientos millones de dólares que respaldarán la dimensión militar del Plan Colombia.¹⁷

La posición colombiana, al menos desde el gobierno del presidente Gaviria, ha insistido en que el narcotráfico es un problema internacional,. Colombia no tiene la capacidad de resolver este problema. Su preocupación central, sin embargo, es la violencia en su propio país ligada al narcotráfico. La visión colombiana del narcotráfico es la de una amenaza transnacional a la seguridad, una expresión del crimen organizado, que trasciende fronteras.¹⁸ En este sentido su apreciación es casi exacta a la que hacen los Estados Unidos. No es difícil entender la complementariedad de ambas políticas exteriores para procesar este tema.

El gobierno colombiano ha buscado con el Presidente Pastrana internacionalizar el conflicto alrededor del respaldo de otros gobiernos para combatir dos fenómenos persistentes en la sociedad colombiana contemporánea: el narcotráfico y la guerrilla. El combate al narcotráfico es el cebo con el que Pastrana ha logrado respaldo militar estadounidense, y la aquiescencia ecuatoriana para desarrollar operaciones antiguerrilleras. El argumento colombiano es que sus capacidades no bastan para tratar con estos asuntos:

"Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundiales, quizás, el mayor desafío de nuestra historia (...) Colombia atraviesa hoy por su más difícil preba y su futuro está en la cuerda floja por causa de la violencia y del narcotráfico. En Colombia vivimos un conflicto armado que nos desangra pero no una guerra civil(...)

¹⁷ El Plan Colombia es un documento gubernamental colombiano en el que alrededor de diez puntos se desarrolla una estrategia de crecimiento y paz. Sdus puntos más importantes son los que tienen que ver con erradicación de cultivos, plan de paz con la guerrilla.

¹⁸ Rafael Pardo Rueda, 1999, *Nueva Seguridad Para América Latina*, Bogotá: FESCOL(pp.51-55).

Pero, lo que es más grave, estos grupos subversivos se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes¹⁹.

Los estados Unidos, por su parte, apoyaron al Plan Colombia con mil trescientos millones de dólares destinados a cinco componentes. Mejorar la capacidad de acción del gobierno, tema al que en el Congreso se le añadió también el tópico de Derechos Humanos, para ello la ayuda es de 15 millones. El punto fuerte es el apoyo a la expansión de operaciones militares en el Sur del país, en la frontera compartida por Colombia con Ecuador y Perú, sector donde se calculan están las más grandes plantaciones de cultivos ilegales, pero que además está controlado por las Farc. Seiscientos millones de dólares fluirán durante el año 2000 y 2001 y servirán para dotar a las Fuerzas Armadas de 63 helicópteros de última generación, la flota más importante de estos aparatos en toda sudamérica. De hecho, el balance de armas en la región queda alterado con este suministro. Trescientos cuarenta dólares adicionales se destinarán al control militar del tráfico aéreo, y cien millones irán a reforzar a la policía. Ciento cuarenta y cinco millones invertirán los estadounidenses en programas alternativos para sustituir cultivos y mitigar el impacto de la erradicación²⁰.

La desproporción existente entre aquello que el gobierno estadounidense entrega para combate, interdicción y refuerzo policial, frente a la inversión social, fuerza a que el Plan Colombia, a pesar de haber sido propuesto como una estrategia de desarrollo, termine convirtiéndose simbólicamente y en los hechos un punto de acuerdo colombo-estadounidense para combatir narcotráfico y guerrilla en una aproximación que de hecho también involucra a la comunidad interamericana en el conflicto por tres razones:

¹⁹ Andrés Patrana, 2000 "Colombia: Un desafío y una promesa". Texto de la posición presidencial, distribuido por las misiones diplomáticas. (s.e.)p.1

²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000 "El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos, el viernes 23 de julio del 2000". Documento distribuido por las misiones diplomáticas colombianas.

Primero, es imposible asumir que una política estadounidense pueda aislarse del conjunto de la institucionalidad interamericana existente, y que no admita respuestas, aunque sea *by default*, por parte del resto de países latinoamericanos. Una política de seguridad estadounidense implica una aproximación regional, dada la asimetría y el grado de influencia de la superpotencia en el Hemisferio occidental.

Segundo, la localización del conflicto militar se produce en un sector de la selva colombiana que limita con tres Países: Ecuador, Perú Y Brasil. Uno de ellos está directamente involucrado en el conflicto, Ecuador, al haber concedido una base aérea que respaldará las operaciones en Colombia, y los otros dos han militarizado sus fronteras.

Tercero, el argumento de que el narcotráfico es un fenómeno transnacional tiene asidero y puesto que la perspectiva estadounidense lo liga a la guerrilla, convierte finalmente, a este último actor no sólo en un agente doméstico colombiano sino en un actor internacional.

La posición estadounidense se basa en la creencia que el conflicto colombiano afecta al orden internacional y particularmente a la seguridad regional. Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú Panamá, México y el Caribe, son de alguna manera influenciados por las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Los objetivos estadounidenses en ese país sudamericano, serían básicamente: aumentar la capacidad del gobierno para desarrollar actividades de inteligencia, erradicar las plantaciones ilegales, sostener la interdicción de los narcóticos y fortalecer las entidades colombianas de control y represión así como su sistema de justicia.²¹

A diferencia de los otros países vecinos, el Ecuador ha explicitado su apoyo al Plan Colombia, al gobierno de Pastrana y a la política antidrogas de los Estados Unidos. Uno de los elementos más polémicos en ese contexto fue la instalación de una base aérea en el puerto de Manta. Un acuerdo en ese sentido fue firmado entre los gobiernos del Ecuador y de los Estados Unidos.

²¹ Gabriel Marcella y Donald Schulz, 1999, *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle: U.S. Army War College.(pp-19-29).

Adicionalmente, el gobierno estadounidense parte de la suposición de ni Colombia ni sus vecinos tienen la capacidad de solos el fardo de la lucha antidrogas. En otras palabras, la ayuda estadounidense está dirigida a suplir las deficiencias de los países vecinos a Colombia y a Colombia misma. Al igual que en la visión de Pastrana, los Estados Unidos apuestan por la internacionalización²².

La lógica implícita en la estrategia de Washington sería forzar a la guerrilla, especialmente a las FARC a negociar desde una posición debilitada en el campo de batalla, pero esta idea de derrotar militarmente a la guerrilla termina implicando que la prioridad en estos momentos es la guerra contra la guerrilla y en segundo plano, como consecuencia de esto, la guerra a las drogas, lo cual representaría un viraje dramático en la aproximación convencional de los Estados Unidos²³.

Los países vecinos, sin embargo tienen una dimensión, desde sus propias necesidades distinta.

La aprobación del presupuesto militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia, hecha por el Congreso estadounidense, plantea un escenario de guerra inminente en la frontera norte que va a tener consecuencias sobre los vecinos. Esta situación ocurre en un contexto en que la región andina es extremadamente vulnerable, por su propia debilidad, a las presiones de su entorno internacional.

Los países vecinos enfrentarán un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos²⁴, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales en su territorio. Sin embargo la capacidad de manejo potencial de su

²² Ver The White House: "Statement by the President", January, 11, 2000.

²³ Bruce Bagley, 2000, "Drug Trafficking, Political Violence and US. Policy in Colombia in the 1990s", Documento de Trabajo, University of Miami,

²⁴ La incursión de actores violentos en el año dos mil a lo largo de la frontera con el Ecuador ha significado el secuestro de decenas de técnicos petroleros. Choques con militares brasileños se han producido también, y en Venezuela este fenómeno existe desde hace varios años.

gobierno es limitada, no sólo por la debilidad del Estado, sino porque un escenario aún peor siempre puede ser la hostilidad de los Estados Unidos, de manera que las decisiones son contingentes a la necesidad de mantener relaciones armónicas con ese país.

La amenaza a la seguridad nacional, entendida ésta en términos convencionales como amenaza al Estado sus instituciones, es clara e inminente, no se trata de un peligro a largo plazo, es la consecuencia del despliegue de cinco mil hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en la frontera inmediata con el Ecuador para erradicar alrededor de 120.000 hectáreas de cultivos ilegales. Enfrentarán a siete mil combatientes de las FARC. Hay en la región varios batallones de fuerzas paramilitares y un número indeterminado de bandas armadas que ocasionalmente comenten delitos.

El Ecuador particularmente se encuentra inmerso en el problema. La Base de Manta involucra directamente al Ecuador en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la Base implica de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la compacencia ecuatoriana y por lo tanto su corresponsabilidad en esta estrategia. El propósito declarado de la Base de Manta es el control de actividades antinarcóticas. El acuerdo permite el acceso de aeronaves estadounidenses y el sobrevuelo a territorio ecuatoriano, para detectar, monitorear rastrear y controlar las operaciones ilegales de narcóticos. Los aviones estadounidenses son naves con capacidad de monitorear más allá del territorio ecuatoriano, de hecho la base de Manta está en capacidad de suministrar información sobre las operaciones militares que se desarrollarían en el lado colombiano de la frontera suroriental con Ecuador, precisamente en el territorio en donde las operaciones de erradicación implican combates con efectivos de las FARC²⁵.

²⁵ Ver Introducción y artículos 1,2,3,4,5 del texto del Acuerdo en: Manuel Salgado, 2000, *Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos Secretos de Manta*, Quito: Ediciones la Tierra.

La base de Manta fue concedida en el gobierno del expresidente ecuatoriano Jamil Mahuad en medio de un proceso político que aparentemente habría violado varios procedimientos constitucionales y legales.²⁶ El contexto en que se firma este instrumento es el de una economía ecuatoriana quebrada y su gobierno aspirando un préstamo puente del FMI, para el cual habría necesitado el respaldo político de los Estados Unidos.

La posición ecuatoriana contrasta con la de Venezuela que a lo largo del gobierno del Presidente Chávez ha tenido posiciones de disenso con el gobierno colombiano. Efectivamente, el reforzamiento lógico de la frontera como consecuencia del Plan Colombia, tiene como antecedente en Venezuela declaraciones del Presidente que enfatizaban la neutralidad de ese estado en el conflicto.

Estas primeras posiciones de Chávez fueron moderándose con el tiempo. La neutralidad hubiese significado el reconocimiento de una de las facciones guerrilleras como fuerza beligerante, sujeto de derecho internacional, y eso, desde la perspectiva convencional de las Fuerzas Armadas venezolanas habría implicado un reto adicional a la seguridad nacional, máxime cuando a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, las fuerzas armadas venezolanas chocaron varias veces con efectivos del ELN, y hubo acusaciones de persecución en caliente a columnas guerrilleras en territorio venezolano.

Estos antecedentes vuelven posible entender, entonces, el porqué de la ausencia de una visión estratégica compartida. La respuesta es bastante simple, porque no hay intereses comunes y porque hay una sobreproliferación de actores. Cada uno de los Estados ha operado y en el futuro previsible continuará haciéndolo, apagando las brasas que caen en sus propios pajares, en la medida de lo posible. La política hacia Colombia de los Estados Unidos hacia Colombia puede contar con la adhesión que su propia política de presiones pueda provocar, pero hay una visión distinta desde cada uno de

²⁶ Manuel Salgado, *op.cit.*

los países andinos y objetivos diferentes también que más allá de la retórica impermeabilizan sobre todo a los países vecinos.

El apoyo militar de Washington al ejército colombiano y su escepticismo respecto a las negociaciones con la guerrilla tiene la posibilidad de crear situaciones conflictivas en forma inmediata en todas las fronteras de Colombia. Desplazados, movilización y retirada de la guerrilla y de otras fuerzas, enfrentamientos, colapso económico de las regiones donde se siembra amapola y coca, implica para las naciones vecinas, teatros inmediatos e inevitables de conflicto. En una lógica de *self help*. Que prevalece cuando la seguridad nacional está en riesgo, no es un buen negocio para países como Ecuador, Venezuela y Panamá, la prevalencia de la razón militar y el desarrollo de operaciones militares al borde de sus fronteras. En esos términos no hay razones para apoyar a Washington que no sean las de la capacidad coerciva que eventualmente puede asumir la política exterior estadounidense.

Si algunas de las condiciones de un régimen de seguridad cooperativa son la inexistencia de un enemigo o riesgo militar, una visión estratégica compartida, procedimientos e instituciones formales comunes o existencia de formas no convencionales de cooperación²⁷, estas no existen en la región andina y la imagen de un orden internacional de posguerra fría levantado sobre la policización de las Fuerzas Armadas y el manto protector de los Estados Unidos, más allá de la ideología no resuelve los dilemas de seguridad que plantea el caso colombiano.

Al contrario, parecería que en la lógica de estricta conveniencia de cada una de estas naciones la política exterior estadounidense envuelve el riesgo de involucrar a estos países en el conflicto cuando su interés es aislarse y un régimen de seguridad andino sin la presencia estadounidense simplemente es impensable. No sólo porque ello "americanizaría" las políticas, lo cual no es

²⁷ Jorge Domínguez, 1998, "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría", en J. Domínguez, ed. *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue, pp.30-34

necesariamente aceptable para la seguridad de esos países, sino porque tendría que involucrar a otros temas de la agenda, concretamente narcotráfico, y ello: un régimen multinacional andino para el procesamiento de este tema, en la perspectiva de seguridad que le han dado los Estados Unidos, tampoco es aceptable.

Los límites para la construcción de un régimen cooperativo vienen, por otro lado, de la compleja red de relaciones de interdependencia que genera el conflicto colombiano. La interdependencia no implica necesariamente cooperación, puede suponer conflicto y éste parece ser el caso²⁸. En Colombia el tema no es la omnipresencia del estado sino su ausencia, ello provocan entre otras causas la percepción de la amenaza. El conflicto colombiano para los países andinos no es un problema de estabilidad en la imagen de mantener el balance de poder internacional.

Por el contrario, el inexistente poder del estado Colombiano *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos los lados de la frontera colombiana, solamente con medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciertamente es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional²⁹, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno.

Democracia y Narcotráfico

²⁸ de la misma manera que la hegemonía no es suficiente para producir cooperación, la interdependencia tampoco. La cooperación es contingente al bien buscado, que puede o no ser compartido, y no un resultado automático de la proliferación de interconexiones. Ver: Robert Keohane, 198 *After Hegemony*, Cap. I.

²⁹ Francisco Rojas Aravena, 1999, "Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?", en F. Rojas de. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center.

El caso colombiano muestra como narcotráfico se levanta como catalizador de la crisis política nacional al inscribirse en fisuras estructurales de la sociedad política que se desenvuelve en mecanismos de clientelismo y en viejas prácticas de corrupción e impunidad. La precariedad del estado colombiano, que es común para todas las sociedades andinas, fue ilustrada cuando un fenómeno que atraviesa al conjunto de la sociedad se confrontó con sus instituciones. La crisis violenta entre 1989 y 1991, en que una de las organizaciones de narcotraficantes, la de Pablo Escobar, declaró una guerra terrorista al conjunto de la sociedad y a su estado, mostró que la violencia era un vehículo eficiente de relacionamiento social³⁰

En los últimos diez años todos los países de la región andina han vivido crisis políticas que han implicado procesos de reforma del Estado. En Venezuela a finales de los años Noventa se produce un proceso político que se caracteriza por la crisis de la sociedad política, el colapso de los partidos tradicional, alguna vez los más sólidos de América Latina, y la reconstrucción del Estado en un proceso doméstico que se inicia con fuertes momentos de inestabilidad social a partir de la aplicación de programas de reestructuración económica.

En Colombia la sociedad política no ha logrado romper el asedio de la violencia a pesar de varios procesos de reforma del Estado, entre ellos, una asamblea constitucional que origina nuevas instituciones. En Ecuador, además de una nueva constitución, cae un presidente elegido en sufragio universal, hay una presidencia interina y termina la década en medio de inestabilidad política y una de las crisis económicas más dramáticas de su historia. El Perú interrumpe por un periodo de tiempo el orden constitucional, produce una nueva carta Magna y enfrenta, además una crisis inflacionaria intensos momentos de violencia social y política algunas de cuyas secuelas

³⁰ Francisco Leal Buitrago, 2000 "El Plan Colombia en el contexto nacional y regional", Paper presentado al Congreso de Historia y realidad Social Ecuatoriana, Universidad de Cuenca.

persisten. Bolivia supera una crisis de hiperinflación mediante la producción de una Nueva Constitución.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas de gobernabilidad que no terminan de resolverse. Ellas surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el conjunto del espacio nacional y asediadas por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.

La defensa de la democracia supone políticas destinadas a combatir la corrupción, pero está asociada también al control de la violencia política. Un punto adicional de los escenarios políticos es la precariedad institucional que se explica en razones profundas que tienen que ver con la persistencia de prácticas clientelares, patrimoniales o caudillistas en la gestión de la política doméstica³¹.

Los escenarios para la democracia en la región, sin embargo de la similitud de los problemas no son los mismos. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política pleisbiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos treinta 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

³¹ A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidful Schmidt eds. , 1997, *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas: Nueva Sociedad.

Dieter Nohlen y Mario Fernández eds, 1998 *El Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.

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

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.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense, pero al igual que el tema de democracia ofrece escenarios diametralmente distintos³². Para Bolivia, principalmente un país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente³³. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada al narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un gran centro de lavado de dinero.

La percepción latinoamericana, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que 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

³² En la década de los noventa se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida de que la estrategia antidrogas persiste, los efectos y supuestos de esos materiales, en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver:

Bruce Bagley y William Walker eds. 1994 *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick Transaction Publishers.

Peter H. Smith De. *Drug Policy in the Americas* Boulder: Westview Press.

³³ En ningún país de la región andina la Coca ha podido ser sustituida por otro producto más rentable. En algún momento productos como elachiote tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y recuperan sus precios originales. No así la hoja de Coca cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.

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.

Más allá de eso, la salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas y esto supone efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos, pero también no cuenta con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y la exposición al riesgo de corrupción y violencia a la institucionalidad entera de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente³⁴.

El conflicto del narcotráfico, al igual que la violencia en Colombia, denota una realidad cada vez más interrelacionada y compleja. Una forma de acercarse a ella es mediante mecanismos de cooperación que impliquen el ajuste de políticas comunes, la concertación de aproximaciones y reciprocidad en las decisiones³⁵. El problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación, una vez que el actor político más importante del escenario internacional originado alrededor del narcotráfico, los Estados Unidos, han optado por convertir a un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional.

Esta percepción, es necesario señalar, ha terminado siendo compartida por los Estados andinos. Finalmente alrededor de prácticas de complacencia como en Bolivia, o finalmente consensuales como en el caso de Ecuador³⁶, los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Puesta en perspectiva esta política, sin embargo, contiene una reacción frente

³⁴ Ver, por ejemplo, Bruce Bagley, 1992, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en : Peter Smith de. *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

³⁵ Rodrigo Pardo García-Peña, 1995 "The Issue of Drug Traffic in Colombian-US Relations: Cooperation As An Imperative", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.37, No.1

³⁶ Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.

a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental, la continuidad institucional y la presencia misma de esas naciones en su entorno internacional, particularmente en el conjunto de normas e instituciones que constituyen el sistema interamericano: la potencial hostilidad de los Estados Unidos.

La posibilidad de divergir con las políticas antidrogas estadounidenses, y sobre todo con su construcción del narcotráfico como un tema de seguridad nacional, es lejana. Los costos políticos y económicos que sufriría una nación andina al adoptar una política contrahegémica en este tema, serían mucho más altos que los hipotéticos beneficios en términos de estabilidad o control de la violencia interna. Para los países andinos mantener una relación armónica con los Estados Unidos es más importante en términos de su seguridad nacional que los propios efectos de la Guerra de las Drogas. Estos antecedentes pueden servir para construir la hipótesis de que la amenaza potencial, clara, presente, inminente, a la seguridad andina son los efectos de la discrepancia en materia de narcotráfico con los Estados Unidos.

Temas persistentes de Defensa

A comienzos del siglo XXI subsisten temas convencionales de seguridad nacional, algunos de ellos que tienen que ver incluso con la consolidación misma de los estados nacionales, como son los que se refieren a fronteras. En este terreno, Colombia y Venezuela mantienen diferencias sobre la posesión del Golfo de la Guajira, que de alguna manera, sobre todo en el caso venezolano, determinan la lógica de despliegue de sus Fuerzas Armadas y su propia estructura. Mientras que este mismo tema, el de la territorialidad no es una prioridad colombiana, pues ese país, en términos convencionales jerarquizaría su agenda poniendo en primer lugar al control de los actores

armados, luego la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, para plantear en cuarto lugar el tema de la delimitación fronteriza de las áreas marítimas³⁷

Pero si para Colombia el diferendo de interpretación fronteriza con Venezuela es una prioridad periférica de su seguridad nacional, para esta última, Colombia representa una amenaza adicional en las fronteras por la intensa actividad de los actores colombianos armados no solo en las vecindades sino en el mismo territorio venezolano. La imagen se construye además en la percepción de que las autoridades colombianas no han desarrollado conceptos de seguridad ni tienen un interés particular, y tampoco la capacidad real, de mantener el control sobre sus fronteras, de modo que estas tareas son exclusivamente de las entidades venezolanas de seguridad. Una percepción parecida de las Fuerzas Armadas colombianas tienen las autoridades militares ecuatorianas.

La frontera, de todos modos, tiene una doble naturaleza en la relación colombo-venezolana, de una parte involucra conductas que interpelan a la seguridad de los Estados, particularmente de Venezuela, pero de otro supone una condición de amenaza en el ámbito de las poblaciones y de los individuos (*unsafety*), que se refiere más bien a la imagen de seguridad humana. La seguridad del estado se reta en la medida que sus instituciones son impedidas de controlar el territorio y la población por presiones o dinámicas hostiles o fuera de su alcance, mientras que la seguridad de las personas se interpela en prácticas delincuenciales como secuestro, chantaje, extorsión, persecución.

Los temas convencionales entre Perú y Ecuador se refieren al proceso de negociación luego de la Paz entre ambos países. Si bien las tensiones bajaron a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 1998, más de cincuenta años de hostilidad construyen un escenario en donde la suspicacia persiste, sobre todo en el ámbito de las fuerzas militares. Temas pendientes son la

³⁷ Javier Torres Velasco, 1999, "Venezuela y Colombia: Seguridad nacional y ciudadanía?", en: Socorro Ramírez y José María Cárdenas coords. *Colombia Venezuela. Agenda Común para el Siglo XXI*, Bogotá: Tercer Mundo.

implementación de las medidas de confianza mutua y la ejecución de los proyectos de desarrollo que fueron parte del paquete de la negociación³⁸.

Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador/Perú, la presencia de los cuatro países garantes haciendo el seguimiento de las negociaciones parece haber sido el instrumento disuasivo más importante. En un primer momento, aquel que implicó la desmovilización y el retiro de tropas de ambos países, los garantes conformaron la Momep con oficiales y soldados de los cuatro países, quienes ocuparon físicamente el espacio en donde se habían producido los combates.

De otro lado, los garantes no solo conformaron comisiones paralelas para hacer seguimiento de los temas negociados, sino que asumieron implícitamente el rol político de árbitros -que no está contemplado en el Protocolo de Río- para poder sugerir procedimientos alternativos de negociación a las partes en caso de que persistan los desacuerdos.

Los garantes fueron claves, además, para establecer el calendario de los encuentros. Si eventos como la toma de la embajada japonesa y el derrocamiento del presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram retrasaron varias veces los plazos originales, la insistencia de los garantes dinamizó las negociaciones y evitó que estas cayeran en un punto muerto.

La capacidad de influencia de los garantes fue posible básicamente por la presencia e iniciativa de los Estados Unidos, independientemente de que en la etapa final Brasil haya sido el país que condujo la negociación. Desde 1995 el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como un punto importante en su agenda hacia América Latina. Los Estados Unidos designaron un equipo especial de negociación y plantearon el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes. Si bien la negociación apareció como un proceso

³⁸ Alrededor de un billón y medio de dólares en proyectos de desarrollo, generados por agencias de cooperación internacional como el BID, fueron prometidas a ambos países a ser gastados a lo largo de diez años. Muy pocos proyectos, sin embargo, se han implementado con la cooperación internacional.

multilateral, que incluía a Brasil, Chile y Argentina, en la práctica las presiones de los garantes se canalizan a través de la política exterior de los Estados Unidos hacía los dos países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones implícitos.

Por último, la imagen de los garantes como potencias neutrales y foráneas, que tenían la capacidad de presionar directamente al Ecuador, desactivó a la manipulación interna del tema territorial, permitiendo a los tres gobiernos que asumieron la negociación tener una política común, más allá de las contradicciones intestinas de la política ecuatoriana.

En la expectativa ecuatoriana la aceptación de la amenaza supone medidas de seguridad que de una u otra manera separan a las sociedades fronterizas. La presencia de frentes guerrilleros en la frontera amazónica. Si bien con el Ecuador no han ocurrido recientemente graves incidentes - aunque sí han habido incidentes - ha supuesto, desde la expectativa ecuatoriana, hace varias décadas, la instrumentación de una serie de políticas de seguridad, cuyo momento más dramático probablemente fueron los años 80, en que hubo nexos evidentes de exportaciones políticas y participación ecuatoriana con contrapartes colombianas. Aún así, en el tema de guerrilla, para el Ecuador es prioritario establecer cual de los otros temas de seguridad es más importante: si mantener un flujo de relaciones armónicas con Colombia que permita el intercambio comercial y no hipotecar la relación comercial con Colombia a un tema de seguridad.

En este sentido, si cuando hubo incidentes - algunos de ellos muy graves - se hubiese priorizado el tema de seguridad entre Ecuador y Colombia hoy la relación entre las dos naciones fuese muy distante. Pero la política ecuatoriana y la colombiana han sido capaces de perdonar y olvidar, en la forma más rápida posible, todos estos incidentes para no afectar la prioridad de la relación entre los dos países que es la prioridad de carácter comercial. La guerrilla plantea problemas en las fronteras, plantea además, desde la perspectiva colombiana, un mercado ilegal de armas, de municiones, de uniformes para los frentes guerrilleros, abastecidos desde el Ecuador.

Un eje central en la agenda de seguridad de los países andinos es la naturaleza de las relaciones cívico-militares en cada uno de esos países en contextos de gobernabilidades civiles de origen electoral. En todos estos países las Fuerzas Armadas permanecen como actores centrales de los procesos políticos domésticos y han jugado papeles determinantes en el origen y solución de crisis políticas. En Ecuador, por ejemplo, arbitraron la caída de un gobierno y provocaron la substitución de otro, en sólo tres años. En Perú forman parte de la coalición gobernante. En Colombia están en el centro del conflicto y la negociación. En Venezuela han copado la sociedad civil y en Bolivia son parte de la estructura gubernamental. A principios de siglo hay dos militares en servicio pasivo gobernando países andinos y oficiales retirados ocupan puestos de decisión en todos los países.

Para los militares como actores domésticos y fuentes importantes de política exterior en los países andinos, los acontecimientos mundiales generados a partir de la finalización de la Guerra Fría han supuesto un escenario distinto y no necesariamente lleno de certidumbres. Por una parte no existe una definición clara de su rol frente a la sociedad después de la desaparición de lo que una vez concibieron como amenaza comunista.

La imagen de seguridad nacional concebida como una ecuación de la idea de desarrollo, que varias veces legitimó su participación política directa, se erosiona una vez que el tamaño del estado y sus atribuciones disminuye a consecuencia de los distintos procesos de ajuste económico; y finalmente la participación suya en temas de seguridad otrora imaginados como policiales (p.e. la lucha contra las drogas o el control de la delincuencia organizada), cambia radicalmente el patrón de relaciones entre civiles y militares, pero además plantea una agenda todavía por resolver respecto de los términos de la subordinación militar, dado el hecho de que en casi todos los países los temas limítrofes y convencionales de defensa han sido abandonados por el liderazgo civil. A esto hay que añadir el hecho de la insistencia

estadounidense por bajar el perfil, el presupuesto, acotar las misiones y la visión estratégica de las fuerzas armadas latinoamericanas³⁹.

Los procesos de democratización, con los elementos anotados, parecen haber sido costosos en la mayoría de los casos para las fuerzas armadas de los países andinos. Mientras que en Bolivia, por ejemplo, ha ocurrido cierto proceso de institucionalización estatal que se ha caracterizado por sucesiones estables entre mandatarios, civiles, por otro lado parece haber sido crónica la inestabilidad de los mandos militares⁴⁰. De otro lado, la inserción de Bolivia en la Guerra contra las drogas es vista como la posibilidad de aliviar las necesidades militares sobre el presupuesto nacional para acudir, en su reemplazo, a la ayuda externa, lo cual redundará en la pérdida de control civil y su reemplazo por militares retirados o "políticos" en las funciones de dirección⁴¹.

En el Perú tampoco se han logrado niveles de institucionalización militar. El autogolpe del presidente Fujimori llamó al centro del escenario político y de la estructura de toma de decisiones a las Fuerzas Armadas, que volvieron a intervenir en la política peruana desde la percepción de que eran indispensables para equilibrar el sistema institucional y derrotar a la subversión. Este tipo de participación, sin embargo, no ha sido institucionalizado, sino que se personalizó en el liderazgo de caudillos o de jefes externos⁴². Este habría sido en caso de la co-gobernación del Perú por parte de Fujimori con su Comandante de las Fuerzas Armadas, Nicolás de Bari Hermoza, prolongado muchos años más de aquellos que le tocaba en el mando, y el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos. La gobernabilidad

³⁹ Ver Mark Rull, 1998, "Changing Civil-Military Relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol.33, No.3.

⁴⁰ "En menos de 15 años han contado con 13 comandantes en Jefe, 12 comandantes de ejército, 12 de la fuerza aérea y 11 de la naval". Juan Ramón Quintana y Raúl Barrios, 1999: "Las relaciones civiles-militares en Bolivia" en Rut Diamint ed. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Gel (p.231).

⁴¹ Ibid. P.259

⁴² Fernando Rospigliosi, 1999, "Política y autoritarismo en las Fuerzas Armadas Peruanas", en Rut Diamint, *op.cit.*

peruana no habría eludido prácticas autoritarias y una relación de intercambio de participación e impunidad⁴³.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, por su parte, han tenido probablemente la participación política más activa de toda la región. Su conducta se legitima en la percepción de que la seguridad del Estado descansa en el desarrollo y en la imagen de un liderazgo civil desprovisto de proyecto nacional. Antes y después del golpe que derrocó al presidente Mahuad, los militares continúan siendo vistos por la población como la institución más prestigiosa de la sociedad ecuatoriana, con índices de popularidad que superan claramente a los de la Iglesia Católica y a los medios de Comunicación⁴⁴.

La importancia de las Fuerzas Armadas en la política ecuatoriana puede explicarse en la naturaleza del estado ecuatoriano. La sociedad política ecuatoriana se construye sobre un déficit de representación. Tanto los intereses elitarios, como los de los sectores subordinados se perciben a sí mismos enajenados del Estado. No lo consideran propio. La explicación de esta imagen va más allá de la voluntad política de cualquiera de los actores, partidos o movimientos sociales, tiene que ver con la forma en que ese Estado está construido.

La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de la adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de

⁴³ Sally Bowen, 2000, *El expediente Fujimori*, Lima: Perú Monitor. Cap III

⁴⁴ Los índices de popularidad militar son de 74% de aprobación, frente por ejemplo al 7% de los partidos políticos o al 12% del Congreso. CEDATOS, boletín, marzo, 2000.

mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana.

Esta última afirmación se ilustra, por ejemplo, con la emergencia del tema de las identidades regionales, que es, además, una consecuencia no deseada de la firma de la Paz con el Perú. La frontera fue un signo que operaba otorgando cohesión a la imagen nacional del Ecuador. Al desaparecer el conflicto, no hubo un signo que la reemplazara, las demandas regionales, étnicas y culturales cobran fuerza y cuestionan la racionalidad de la forma obsesivamente unitaria del estado que desde su perspectiva no representa adecuadamente la composición poblacional y económica de la sociedad ecuatoriana.

Ante esta imagen, las fuerzas armadas reaccionan en la lógica de las amenazas internas con conductas destinadas a neutralizar lo que ellas ven como riesgo de desintegración nacional y esto supone su participación activa en la vida política del país asumiendo funciones que en los últimos años ciertamente han ido más allá del rol tutelar sobre la democracia que siempre les caracterizó. Pero esta misma actividad política de las Fuerzas Armadas ha fracturado su coherencia interna, ha roto la cadena de mando y ha erosionado su eficacia como institución que ofrece seguridad.

Reflexión Final

La noción de seguridad puede construirse en base a la percepción de la amenaza en dos dimensiones. Una primera, que alude a las capacidades estatales y de las instituciones de regular las sociedades y monopolizar la violencia sobre un territorio construido espacial y simbólicamente: "seguridad nacional". Y una segunda, en que la seguridad puede ser comprendida como una necesidad de las personas en la imagen de "estar a salvo": seguridad humana.

La región andina en sí misma es una construcción que se levanta sobre sociedades sumamente heterogéneas que tienen en común, en el plano

internacional la pertenencia de sus estados a la comunidad andina de naciones y la presencia de los intereses y política exterior de los Estados Unidos. Temas comunes de una agenda regional andina de seguridad son el conflicto violento en Colombia, la estabilidad de la gobernabilidad civil de origen electoral y el narcotráfico. Estos problemas tienen diferentes percepciones en cada uno de los países andinos. Un problema común de seguridad nacional es la política exterior de los Estados Unidos expresada en los potenciales costos de relaciones hostiles que explica las políticas complacientes.

Temas convencionales de seguridad siguen siendo tensiones interestatales por problemas fronterizos que aluden a interpretaciones de los límites y a medidas de confianza mutua. Las relaciones cívico militares en todos los países revelan erosión de la institucionalidad y potencial pérdida de legitimidad de las instituciones que se encargan de la seguridad.

En las percepciones nacionales el conflicto Colombiano es la prioridad más importante para Ecuador y Venezuela. Sus fronteras se encuentran amenazadas por los actores violentos y existe la percepción de que el estado Colombiano las descuida. La agenda Colombiana, y peruana de seguridad prioriza sus problemas domésticos, mientras que para Bolivia el narcotráfico sigue siendo el tema más importante.

Los temas de seguridad que involucran a las sociedades de los países andinos interpelan a múltiples actores y entrelazan a las dinámicas internacionales con los procesos políticos domésticos. Explicar esos temas alrededor del estudio exclusivo de las conductas de los estados nacionales no da cuenta de la complejidad de los problemas. Se requiere una aproximación que focalizando su estudio en la distribución, acceso y distribución del poder entre los actores políticos, vincule dinámicas domésticas con la naturaleza de los problemas internacionales.

Bibliografía

- Ayoob, Mohamed (1998) "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World", en Stephanie Neuman: *International Relations Theory and the Third World*, New York: St. Martin's Press.
- Bagley, Bruce (2000) "Drug Trafficking, Political Violence and US. Policy in Colombia in the 1990s", Documento de Trabajo, University of Miami,
- _____ (1992) "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en Peter Smith de. *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.
- _____ y William Walker eds. (1994) *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick Transaction Publishers
- Bonilla, Adrián (1995) "Participación política violenta en el Ecuador. Una comparación con Perú y Colombia" en *Democracia y desarrollo. Memorias del VII Encuentro de Historia*. Cuenca: IDIS-ILDIS.
- _____ (2000) "Multilateralismo en la región andina", en Francisco Rojas A., *Multilateralismo en América Latina*, Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad
- _____ (1994) "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.
- Bowen, Sally (2000) *El expediente Fujimori*, Lima: Perú Monitor.
- Burbano de Lara, Felipe ed. (1998) *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas: FLACSO-Ecuador-Nueva Sociedad
- Domínguez, Jorge (1998) "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el caribe: desafíos para la era de posguerra fría", en J. Domínguez, ed. *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue

- Franco, Andrés (1998) *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá: Universidad Javeriana
- García Duarte, Ricardo (1999) "Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz", en: *Revista Foro*, No. 36, Bogotá,
- González, Helena y Schmidt, Heidful eds. (1997) *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Hey, Jeanne (1992) "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.
- Keohane, Robert (198) *After Hegemony*,
- Leal Buitrago, Francisco (2000) "El Plan Colombia en el contexto nacional y regional", Paper presentado al Congreso de Historia y realidad Social Ecuatoriana, Universidad de Cuenca.
- Marcella, Gabriel y Schulz, Donald (1999) *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle: US. Army War College.(pp-19-29).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2000) "El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos, el viernes 23 de julio del 2000". Documento distribuido por las misiones diplomáticas colombianas.
- Moon, Bruce (1983) "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en *International Organization*, Vol.39 Spring.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario eds, (1998) *El Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Orozco, Iván (1999) "La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy", en *Revista Foro*, No.36. Bogotá
- Pardo García-Peña, Rodrigo (1995) "The Issue of Drug Traffic in Colombian-US Relations: Cooperation As An Imperative", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.37, No.1
- Pardo Rueda, Rafael (1999) *Nueva Seguridad Para América Latina*, Bogotá: FESCOL
- Pastrana, Andrés (2000) "Colombia: Un desafío y una promesa". Texto de la posición presidencial , distribuido por las misiones diplomáticas. (s.e.).

- Ramón Quintana, Juan y Barrios, Raúl (1999): "Las relaciones civiles-militares en Bolivia" en Rut Diamint ed. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Gel.
- Restrepo, Luis Alberto (1999), "La Guerra como oportunidad", en *Revista Foro*, No.36 , Bogotá.
- Rojas Aravena, Francisco (1999), "Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?", en F. Rojas de. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center
- Rospigliosi, Fernando (1999) "Política y autoritarismo en las Fuerzas Armadas Peruanas", en Rut Diamint, *op.cit.*
- Rull, Mark (1998) "Changing Civil-Military Relations in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol.33, No.3.
- Salgado, Manuel (2000) *Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos Secretos de Manta*, Quito: Ediciones la Tierra.
- Smith De., Peter H. *Drug Policy in the Americas* Boulder: Westview Press.
- Torres Velasco, Javier (1999) "Venezuela y Colombia: Seguridad nacional y ciudadanía?", en Socorro Ramírez y José María Cárdenas coords. *Colombia Venezuela. Agenda Común para el Siglo XXI*, Bogotá: Tercer Mundo
- Vargas, Alejo (1999) "Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz", en A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.
- The White House: "Statement by the President", January, 11, 2000