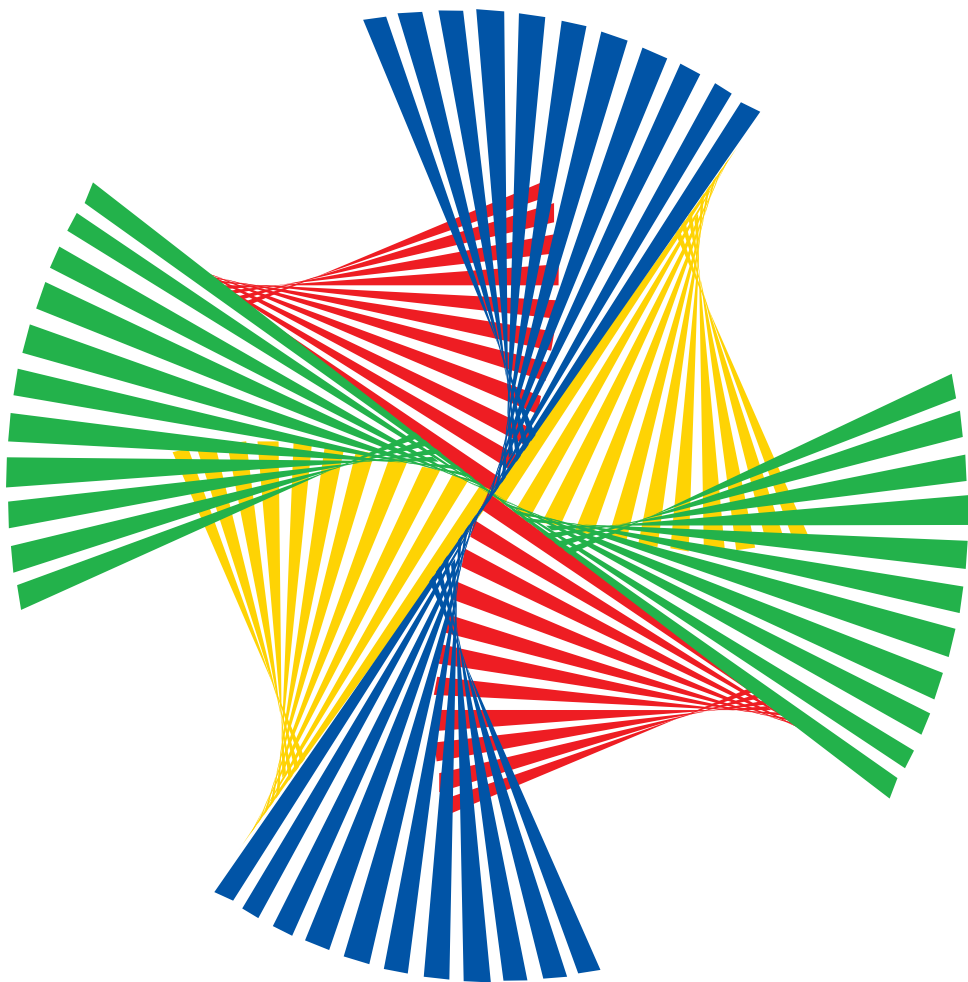


Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina



Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

Grupo de Trabajo en Seguridad Andina

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

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

Índice

7 Introducción

PARTE I

11 Integración subregional y seguridad.

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

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

Bertha García Gallegos

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

Pablo Celi

67 Integración y seguridad.

Hugo Palma

77 Perspectivas de integración subregional y seguridad.

Joaquín Hernández Alvarado

Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina

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

ISBN
1era. Edición
Noviembre 2007
Quito, Ecuador

Diseño gráfico: Gisela Calderón. PuntoyMagenta

Impresión:

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

PARTE II

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

PARTE I

Integración subregional y seguridad

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

Pablo Celi

I. El tortuoso contexto de la integración subregional andina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mercio intraregional ni por otros esquemas de preferencias comerciales, como el europeo.⁴

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

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

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

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

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

5. Conocida también como Ley de preferencias comerciales andinas.

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

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

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

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

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

II. La presión de la regionalización forzosa de la violencia

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

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

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

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

En el último período, esta política se ha orientado hacia una perspectiva desproporcionadamente militar, con una tendencia a interactuar con el área andina más en términos asistencia policial y militar⁸ que de ayuda al desarrollo, relegando las prioridades de los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

seguridad hemisférica, se le buscan funciones antinarcoóticos y antiterroristas.

Esta tendencia ha conducido a una *securitización* de la agenda política respecto del área andina, subordinando cualquier enfoque subregional a los compromisos con relaciones bilaterales privilegiadas¹¹ y acciones concentradas en áreas críticas,¹² y profundizó la intervención en el conflicto interno colombiano y el empuje hacia su regionalización forzosa.

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

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

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

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

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

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

ciones unilaterales norteamericanas y la reorientación de la asistencia antiterrorista a nivel policial y militar.¹⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

asistencia militar, mayoritariamente destinada a programas antinarcóuticos y entrenamiento militar para Colombia.¹⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Las proyecciones de una política de seguridad andina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24. Efectuado en Quito, en julio de 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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