

Seminario Internacional
**LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**



Observatorio de
Democracia y
Seguridad



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz
Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es
Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
Website: www.wilsoncenter.org

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

ÍNDICE

Presentación.....	5
1 Seguridad y política exterior en la región andina.....	9
Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina	11
<i>Pablo Celi</i>	
Tensiones en la región andina.....	22
<i>Arlene Tickner</i>	
Alianzas y fragmentación andina	30
<i>Juan Ramón Quintana</i>	
2 Seguridad y política exterior en las Américas.....	41
América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU.....	43
<i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i>	
Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación	54
<i>Carlos Gutiérrez P.</i>	
La geopolítica del hemisferio: desafíos.....	68
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Brasil: política externa y defensa subregional.....	73
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....	83
Cooperación, militarismo y unilateralismo.....	85
<i>Rut Diamint</i>	
Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	
El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad	95
<i>Cristina Eguizábal</i>	
Instituciones y Seguridad Internacional.....	105
<i>Claudio Fuentes</i>	

4	Narcotráfico y seguridad hemisférica	111
	Las frustraciones de la lucha antidrogas	113
	<i>Adam Isacson</i>	
	La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México	123
	<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
	Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico	133
	<i>Loreta Tellería Escobar</i>	
5	Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:	
	¿Política regional o hemisférica?.....	141
	Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia	143
	<i>Ernesto Justiniano</i>	
	Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y	
	Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana	152
	<i>Jonás Rojas Guzmán</i>	
	Avances y retos que se enfrentan en Bolivia.....	164
	<i>Kathryn Ledebur</i>	
	Clausura	180
	<i>Cynthia Arnson</i>	

TENSIONES EN LA REGIÓN ANDINA

Arlene Tickner¹

Ante todo, quiero agradecer la invitación que me hiciera el Observatorio de Democracia y Seguridad para compartir algunas ideas sobre temas muy semejantes a los que Pablo Celi expuso. Ambos preferimos hablar de conflicto más que de cooperación y gobernabilidad justamente porque tenemos mucho más de lo primero, al menos en la zona norte de la región andina. Lo que quisiera plantear es el tema de las tensiones en la región andina, no sólo en la coyuntura actual en la cual los hechos han adquirido un lugar muy importante, sino en relación con algunos de sus antecedentes. Para ello quisiera formular dos hipótesis.

La primera se encuentra muy en la línea de lo que explica Pablo Celi, aunque en la región andina en la frontera norte no hemos tenido enfrentamientos bélicos hasta el momento desde el conflicto entre Ecuador y Perú. Uno podría afirmar que en lugar de una comunidad de seguridad similar a la que puede existir, por ejemplo, entre los países del Mercosur, en los Andes tenemos más bien lo que se podría llamar una comunidad de inseguridad. Ésta se caracteriza básicamente por el hecho de que, en lugar de concebir a los vecinos como una parte integral de la seguridad de la zona, hay percepciones mutuas de que los vecinos constituyen amenazas para los otros vecinos, y básicamente los problemas que hay entre los países de la zona repercuten en estas lógicas de inseguridad.

La segunda hipótesis, que también retoma el planteamiento del expositor que me antecedió, tiene que ver con las causas que originaron esa comunidad de inseguridad. Yo quisiera concentrarme en dos, y luego tratar de exponer algunos otros factores que inciden en esta situación. Podemos afirmar que se ha producido la llamada regiona-

1 Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Los Andes, Colombia. E-mail: atickner@uniandes.edu.co.

lización del conflicto armado colombiano a la que se añade el estrechamiento de una relación especial entre Colombia y Estados Unidos en torno a la lucha antidroga y más recientemente la lucha antiterrorista. Éstos son dos factores íntimamente relacionados que han condicionado en gran medida las relaciones vecinales, particularmente entre Colombia, Ecuador y Venezuela. La hipótesis tiene que ver con la siguiente idea: lo que Pablo Celi ha tratado de explicar es que en la medida en que el conflicto colombiano se ha ido regionalizando, las fuentes de tensión han ido aumentando en la subregión. A lo anterior se añade que, no sólo se ha producido una expansión del conflicto colombiano como tal, proceso que viene dándose desde hace más de una década, sino que este conflicto se relaciona con su anclaje en una relación particular entre Colombia y Estados Unidos. Esto ha dado lugar a un mayor nivel de tensión entre los países de la región y a una mayor regionalización del conflicto colombiano.

Para poder desarrollar esto quisiera referirme, en un primer momento, a la estrategia de Colombia frente a su conflicto. Este primer punto tiene que ver con una decisión consciente que tomó el gobierno de Andrés Pastrana y, de forma mucho más explícita, el de Álvaro Uribe de internacionalizar la crisis colombiana. El conflicto colombiano tiene una duración de más de medio siglo. Ante éste, los distintos gobiernos han sido reacios a aceptar una injerencia internacional, ya sea por medio de una resolución pacífica o por medio de la guerra. Pero esto cambia desde alrededor de 1998 en adelante, pues se comienza a reconocer que el conflicto no se puede combatir por medios colombianos exclusivamente, sino que se hace necesario buscar ayuda de la comunidad internacional para su resolución. Es éste un proceso que tiene diversas caras, que no corresponde profundizar en este momento. En el gobierno de Pastrana, simplemente el esfuerzo de internacionalización se dirige básicamente a buscar apoyo de la comunidad internacional para una resolución pacífica del conflicto hasta la aprobación del Plan Colombia, es decir, el apoyo de Estados Unidos. Los esfuerzos de Álvaro Uribe han girado en torno básicamente al apoyo en torno a su esfuerzo bélico. El hecho es que crecientemente en la política exterior colombiana, internacionalizar la crisis colombiana se ha vuelto uno de los puntos neurálgicos de la estrategia internacional.

El segundo punto es muy evidente en estos esfuerzos que vienen dándose de nuevo desde hace casi 10 años. Estados Unidos desde muy temprano se presentó como

la fuente principal de colaboración; por su parte, Europa, aunque viene o ha venido dando apoyo para ciertos aspectos relacionados con el conflicto, realmente no tiene el mismo tipo de interés, ni en la región, ni en Colombia que tiene Estados Unidos. Ante esto, obviamente en los esfuerzos por buscar apoyo, Colombia se encontró en un momento determinado con que sólo contaba con un socio particular, que era Estados Unidos. Eso condujo a una modificación de su estrategia de internacionalización, en particular en el gobierno de Pastrana, cuando el país comenzó a asociarse de forma mucho más enérgica a los diagnósticos y repertorios políticos y militares de Estados Unidos en torno al tema de las drogas, primero, y luego en torno al tema del terrorismo con el fin de asegurar este apoyo. Es muy claro que durante el gobierno de Pastrana en un principio se pretendía que Estados Unidos apoyara los esfuerzos de negociación de la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el argumento de que la paz era una condición indispensable para combatir el problema del narcotráfico. Sin embargo, con el fin de garantizar la ayuda de Estados Unidos, Pastrana se ve forzado a revertir esa ecuación y argumentar que el problema en realidad es el narcotráfico, frente al cual necesita el apoyo de país del Norte. En el caso del gobierno de Uribe, se aprecia con mucha claridad el giro de la atención a este conflicto a la luz de los hechos del 11 de septiembre y del consecuente viraje de la política exterior de Estados Unidos en torno a la lucha antiterrorista.

En gran medida, lo que podríamos decir es que el conflicto colombiano —que hoy en día no se denomina conflicto sino un escenario de actividad terrorista— no se califica como tal antes de que se hayan dado estos cambios en la política de seguridad de Estados Unidos. Hoy en día, y desde hace varios años, las FARC se han denominado un grupo terrorista. Mas el gobierno de Pastrana jamás les otorga tal calificativo hasta el día en que pone fin al proceso de paz con esta organización. El objetivo de ese gobierno fue asegurar esta relación de asociación con Estados Unidos. Éste es un punto que generó cierta polémica. Recientemente en el conflicto colombiano se produjo una intervención de los Estados Unidos por invitación explícita del gobierno de Colombia. En términos políticos, militares y económicos, en Colombia era algo positivo, precisamente porque existía la sensación de que el Estado de Colombia no podía confrontar su propio conflicto por medios propios y, por lo tanto, esta ayuda

era algo que Colombia debería incentivar. Simplemente para dar un ejemplo, a finales de los años noventa o principios del 2000, se realizó una encuesta de opinión pública en la cual se preguntó si la población estaría a favor de una intervención militar de los Estados Unidos en Colombia. Más de un 50% de la población respondió que estaba de acuerdo y que ésa era la única forma de poner fin a un conflicto de tan larga duración.

Todo esto ha tenido una repercusión en las relaciones de Colombia con sus vecinos, y realmente, a partir de esta estrategia de asociación con Estados Unidos y de internacionalización de la crisis colombiana, la participación de países como Ecuador y Venezuela —pero podríamos mencionar mucho más—, tiene que suscribirse a los temas y términos establecidos desde Bogotá y, por extensión, desde Washington. Es decir, en el gobierno de Uribe, Colombia no se conforma con una simple colaboración y apoyo de los países vecinos, quiere, ante todo, que se unan a su lucha antiterrorista. En todos los foros regionales e internacionales sobre temas de seguridad, éste ha sido básicamente su argumento: que la zona y el mundo deberían solidarizarse con el combate del gobierno colombiano y del Estado colombiano contra los actores terroristas del país.

Esta estrategia ha tenido varias consecuencias, en mi opinión muy nefastas, es la idea de Pablo Celi también, para las relaciones vecinales. Esto se debe a que la implementación del Plan Colombia, que era un plan antinarcóticos, y el Plan Patriota, que es un plan contrainsurgente, ha repercutido no sólo en una concentración mayor de los actores armados en las zonas fronterizas de Colombia, sino en una militarización de las fronteras. A raíz de la aprobación del Plan Colombia (alrededor de 1999 y 2000), todos los vecinos de Colombia que comparten una frontera con ese país han desplegado tropas a sus fronteras, más de las que tenían antes, para defenderse de los llamados efectos de derrame de la implementación de este plan. Pablo ha dado una cifra del caso ecuatoriano: seis mil hombres en una guerra con Perú versus diez mil hombres para proteger la frontera norte. Algo similar viene ocurriendo en los casos de Brasil, de Perú y de Venezuela. Inclusive en Panamá, donde no hay ejército, hubo un despliegue de las fuerzas de seguridad.

De la misma forma, el Plan Colombia y el Plan Patriota movilizaron a los actores armados colombianos a las zonas de frontera. Ésta es una situación que viene dándose

desde hace más de una década, y hay indicios desde hace muchos años de que los actores armados cruzan las fronteras desde estos países. Incluso hay evidencias desde mucho antes del bombardeo del campamento de Raúl Reyes de que se han instalado campamentos fuera de las fronteras. El hecho es que la frecuencia y la intensidad de su presencia al otro lado de la frontera nunca fue similar hasta la implementación de este esquema de combate enérgico frente a los grupos armados, que ahora es una de las fuentes de tensión entre los vecinos.

El segundo problema es que el tema de la lucha antidrogas en el caso colombiano ha sido un fracaso debido a esa dependencia de la visión estadounidense, además de que no ha funcionado en la reducción del comercio internacional de la droga. En el caso de Colombia, ha tenido efectos realmente nefastos, no sólo en el país, sino en las relaciones vecinales. Podríamos nombrar el problema de la fumigación como una de las fuentes neurálgicas de tensión que ha existido en la relación entre Colombia y Ecuador. Esto se debe a que gran parte de la estrategia de fumigación durante las primeras etapas del Plan Colombia se concentró en el sur del país. En 1995, hay una mayor concentración de cultivos en Bolivia, luego en Perú y luego en Colombia. Mas el año 2000, en Bolivia comienza a reducirse a raíz de la ruptura del puente aéreo y de estrategias implementadas tanto en Bolivia como en Perú y comienzan a subir los cultivos a Colombia. Esto dio lugar a que por primera vez este país se convierta, a mediados de los noventa, en el principal cultivador de hoja de coca, con una concertación de la producción en el sur del país. La situación del 2006 cobra otro matiz, pues, por un lado, en Bolivia comienza a producirse más a raíz de la estrategia de interdicción en Colombia; pero en Colombia se produce un proceso de dispersión de los cultivos muy preocupante, que ha continuado el año pasado. De tener una producción concentrada básicamente en el sur del país, comenzó a extenderse a gran parte de los departamentos de Colombia. Si aceptamos que el conflicto colombiano se ha ido articulando de una forma muy compleja e íntima con el narcotráfico y la dispersión de cultivos ilícitos en el país, esto no puede generar sino graves problemas para la lógica misma del conflicto armado.

El tercer problema es la sobredimensión de la relación entre Colombia y Estados Unidos. De hecho, Colombia no tiene una política exterior que vaya más allá

de su relación con Estados Unidos. Esto ha conducido a una presencia militar sin precedentes en el contexto colombiano, que, sin duda por el tipo de vecinos que tiene el país, engendra gran incertidumbre, inseguridades y sospechas. Por último, la relación especial con Estados Unidos se ha convertido en un filtro por medio del cual Colombia se relaciona con sus vecinos y con el resto del mundo. Realmente hoy día Colombia no tiene una política vecinal más allá de su relación con Estados Unidos y da la casualidad de que los vecinos no aceptan que Colombia establezca esta relación especial con los Estados Unidos; más bien, rechazan la intromisión estadounidense en la zona lo que, por ende, provoca una relación muy compleja con Colombia.

Así pues, la relación especial entre Colombia y Estados Unidos genera un filtro de la política hacia la vecindad. Los países vecinos de Colombia, en particular Ecuador y Venezuela, tienen visiones muy distintas sobre los temas de seguridad y sobre el conflicto armado. De hecho, estos dos países, junto con casi toda la región, se han negado de forma reiterada a calificar el conflicto armado como un escenario de actividad terrorista, y, por ende, a las FARC como una organización terrorista.

De la misma forma, un discurso que ha sido muy funcional para el gobierno colombiano, que es la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo, hasta ahora no lo ha sido en la relación de Colombia con sus vecinos, y como Colombia no tiene una política exterior hacia la vecindad, esto complica más esta situación. Estos conflictos no nacen con el giro hacia gobiernos de izquierda ni en Venezuela, ni en Ecuador ni en Bolivia; pero podríamos decir que el cambio del entorno político de la región ha dificultado aún más un acercamiento y una cooperación mutua entre los gobernantes de la zona.

Unos de los puntos adicionales de fricción se debe al nivel de debilidad institucional en estos países en relación con la inseguridad pública. Se trata de un incremento de la violencia y de la criminalidad, más allá del conflicto colombiano, que sufren todos los países andinos y que, sin duda, está afectando sus percepciones de inseguridad. No sólo se debe al conflicto armado colombiano, ni a los actores armados colombianos, el hecho de que Colombia sea considerado una amenaza para Venezuela o para Ecuador.

Asimismo, hoy día Ecuador alberga, según las cifras, hasta 180 mil refugiados, un número realmente alto para el tamaño de la población ecuatoriana y para su capacidad de absorción de refugiados del conflicto colombiano. De la misma forma, Colombia considera a Ecuador una amenaza por múltiples problemas, entre ellos, por la percepción de que colabora a las FARC y no la combate como debería, cuando los guerrilleros cruzan la frontera. El hecho es que el conflicto armado colombiano es un ingrediente más dentro de un entorno complejo, tanto en términos institucionales como en términos políticos y socioeconómicos. Así, al problema de la fumigación se añade el de los refugiados. Esto significa que, en la medida que estos problemas afecten más a ese país, y pongan de relieve la inestabilidad socioeconómica del lado ecuatoriano, esto se convierte en una amenaza de inseguridad para ese país.

A lo anterior se añade el hecho de que tanto Colombia como Ecuador y Venezuela están dirigidos por presidentes particularmente personalistas en su manejo del quehacer político y en su manejo de la política exterior. Este aspecto en el caso de las relaciones vecinales es muy obvio. El manejo personalizado de sus relaciones impide la resolución de temas por canales institucionales porque, de hecho, en reiteradas ocasiones desconocen la importancia de las instituciones, además de que dificultan la adopción de políticas conjuntas de más largo aliento.

Por último, hay altísimos niveles de desconfianza entre los gobiernos andinos, lo que, en este momento de sus relaciones, imposibilita casi del todo la cooperación. Añado una serie de factores que está enturbiando aún más las relaciones vecinales. Primero, el papel discutido de Hugo Chávez como mediador en el intercambio humanitario en Colombia, desde la invitación hasta el retiro de ésta de parte del gobierno colombiano. Este problema que podía haber acercado a ambos países terminó distanciándolos justamente por las sospechas de que Chávez había comenzado a dar riendas sueltas a sus relaciones con las FARC. Segundo, el bombardeo en territorio ecuatoriano al campamento de Raúl Reyes, no sólo constituyó para el gobierno ecuatoriano y para toda la región una violación de su soberanía, sino que condujo a una ruptura en las relaciones bilaterales que hasta hoy no se han reanudado y no se ha logrado resolver. El tema de los hallazgos encontrados en las computadoras de Raúl Reyes en los que se encuentra información de que la complicidad de gobierno de Venezuela, en

particular, con las FARC, era mayor de lo que se pensaba está complicando aún más las relaciones vecinales, debido al manejo desafortunado de esas evidencias de parte del gobierno de Uribe. A ésta la he llamado la diplomacia del computador.

Uno de los aprendizajes de la crisis más reciente es que no es bueno que las relaciones con los vecinos se triangulen con la relación que se tiene con Estados Unidos. Es lo que está pasando claramente entre Venezuela y Colombia. Por ello, se necesita una relación que no tenga a Estados Unidos como tercero para superar los actuales niveles de tensiones y de desconfianza. Las diferencias ideológicas siempre las habrá, pero se exige una política de respeto y entendimiento mutuo y unas reglas mínimas de convivencia que no tenemos en estos momentos entre ambos países. La crisis sigue, la reanudación de las relaciones entre Colombia Ecuador realmente no da por finalizada la crisis y simplemente la idea del uso del micrófono de parte de los presidentes y sus funcionarios en lugar de una política institucionalizada de vecindad es uno de los peores problemas que hay que superar en este momento.