

# Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

**PLANEX**  
**2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* ..... 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* ..... 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* ..... 11

## **Relaciones Ecuador-Colombia**

### **Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas**

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

*Omar Ospina* ..... 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

*Juan Carlos Calderón* ..... 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia* ..... 57

### **La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia**

La política de seguridad democrática de Colombia,

*Alfredo Rangel Suárez* ..... 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

*Oswaldo Jarrín* ..... 71

*Enrique Ayala Mora* ..... 90

### **Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero**

*Washington Pesantez* ..... 95

*Carlos Espinosa* ..... 117

*Michel Rowland* ..... 127

## **El impacto internacional del conflicto colombiano**

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i> .....	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i> .....	163
<i>Luis Narváez</i> .....	183

## **Las relaciones económicas Ecuador – Colombia**

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i> .....	187

## **Integración fronteriza**

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i> .....	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i> .....	227

## **Inmigrantes colombianos en Ecuador**

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i> .....	239
<i>Jorge León</i> .....	251

## **Los refugiados colombianos en Ecuador**

<i>Gina Benavides</i> .....	261
<i>Felipe Adolf</i> .....	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i> .....	286
<i>Durval Martínez</i> .....	292

## **Relaciones Ecuador – Perú**

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i> .....	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i> .....	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i> .....	325

## La política de los países vecinos respecto a Colombia

*Alejo Vargas Velásquez*  
Universidad Nacional de Colombia

### Algunas precisiones de entrada

Colombia es un país con unas características peculiares que es importante tenerlas en consideración para una mejor comprensión de su dinámica socio-política:

- a)** El Estado colombiano nunca ha controlado los monopolios clásicos, que se suponen son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación;
- b)** a lo largo de su historia ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores;
- c)** pero al mismo tiempo su historia ha estado marcada por una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver sus enfrentamientos violentos internos por vías negociadas;
- d)** la persistencia de la violencia ha llevado a que siempre haya sido considerada la principal amenaza para su estabilidad, el tema de la seguridad interna y a su vez a que haya existido una indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una ‘militarización’ de la Policía y una ‘policivización’ de las Fuerzas Armadas;
- e)** a pesar de lo anterior, hay una gran solidez institucional, que se expresa en el respeto a los períodos institucionales de los gobernantes y al trámite de las crisis por mecanismos institucionales;
- f)** históricamente ha habido una subordinación formal del poder militar al poder civil –en el siglo XX sólo se presentó un golpe

militar en 1953, relativamente consentido y apoyado por las elites políticas de la época-;

g) las elites política colombianas, pero igualmente el conjunto de la sociedad, han tenido una gran despreocupación por los temas de seguridad y defensa, lo cual ha implicado una especie de cesión de los mismos al manejo del 'orden público interno' por parte de las Fuerzas Armadas.

## **I. El conflicto armado colombiano: un conflicto asimétrico de larga duración**

El conflicto interno armado colombiano surge dentro del contexto de la denominada 'guerra fría' pero con un conjunto de causalidades y peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea simplemente uno más de los conflictos expresivos de la confrontación Este-Oeste de ese momento.

En la Colombia contemporánea la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional y hay un conflicto interno armado que tiene ya casi cuatro décadas de duración, en proceso creciente de profundización. En esto inciden la presencia de actores que recurren a la utilización de la misma como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, los cuales diferenciamos de otros factores posteriores que han contribuido a su reproducción y de los factores específicos que se encuentran en la base del surgimiento de las organizaciones guerrilleras.

Dentro de los factores de orden estructural se encuentran, además de la persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión o 'inclusión perversa', socioeconómicas, políticas y regionales, junto con una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo.

Dentro de los segundos, aparecen otros factores que van a ayudar a la reproducción de la confrontación, el narcotráfico en primer lugar, y especialmente los cultivos de uso ilícito, que se vuelven en fuentes de rentas para la financiación de la guerra, el colapso del aparato de justicia como elemento de regulación de las conductas

sociales y la disparada de la impunidad, la pérdida de la confianza como valor social de cohesión, conductas delincuenciales y corruptas asociadas a la gestión del Estado. Aquí podemos decir, con el General Benjamín Herrera, a propósito de la Guerra de los Mil días en 1901, *“las guerras en su curso van siendo alimentadas y sostenidas por nuevos reclamos o nuevas injusticias distintas de aquellas que las hacen germinar, al modo que los ríos llevan ya en su desembocadura muchísimas más ondas que aquellas con que salieron de su fuente.”*<sup>1</sup>

Finalmente podemos mencionar los factores de orden externo (la ‘guerra fría’ y sus influencias en la llamada ‘doctrina de la seguridad nacional’, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética), así como los de tipo interno que están en el origen inmediato de las guerrillas que se denominan así mismas como revolucionarias (la democracia restringida del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los 60s, los remanentes de las guerrillas liberales de la anterior violencia, las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera).

Esta es una distinción necesaria en la medida en que se ha dado en los últimos tiempos una tendencia a presentar el conflicto interno armado como uno ligado exclusivamente al narcotráfico y a partir de allí derivar a una lectura que implica que la lucha contra el narcotráfico, reducido esto, además, a los cultivos de uso ilícito, y contra la guerrilla es la misma cosa, sobretodo por razones del uso de la ayuda militar norteamericana, e igualmente considerar que el conflicto interno armado se resuelve si se logra ‘derrotar’ al narcotráfico. Lo cual no significa, pero es otra cosa, que efectivamente las rentas del narcotráfico, financian de manera importante el conflicto armado.

Es verdad que la naturaleza del conflicto armado colombiano ha venido cambiando de manera acelerada, desde una considerada como clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de las llamadas de liberación nacional, a una ‘guerra de la coca’, que probablemente tenga elementos comunes con otras ‘guerras de cultivos’ presentes en la historia colombiana y de otras sociedades, pero con elementos novedosos que expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden –

<sup>1</sup> Citado en, SÁNCHEZ, Gonzalo y AGUILERA, Mario (Editores), “Memoria de un País en Guerra. Los Mil Días 1899-1902”, Editorial Planeta-IEPRI-UNIJUS-Universidad Nacional, Bogotá, 2001.

desorden?- global en el cual la debilidad de muchos estados parece impedirles jugar el rol de pivotes del mismo. Adicionalmente, con una presencia marginal, a lo largo de la historia del conflicto interno armado, en el mundo urbano, pero fundamentalmente con una expresión en lo regional y lo rural. Lo anterior nos plantea no solamente retos analíticos, sino sobretodo en el campo de las políticas públicas que pretenden dar respuestas al mismo. Tenemos, entonces, un campo abierto de interrogantes por abordar en los próximos tiempos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada 'guerra contra el terrorismo' ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Los grupos guerrilleros pareciera que continúan concibiendo lo sucedido el 11 de septiembre y la cruzada antiterrorista global como algo transitorio y que finalmente no afecta el caso colombiano y siguieran convencidos, no sólo en términos discursivos sino también en su práctica, que la particularidad y las características endógenas de la guerra interna en Colombia pesan más que los factores de orden externo.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, cuentan con niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se auto-proclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

## II. La seguridad en la Región Andina

Las características más relevantes en América Latina –válidas para la región andina-, desde la perspectiva de la seguridad las podemos enunciar así:

- i) región **unipolar**; en lo que hace a la seguridad en América Latina o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única y exclusiva influencia externa determinante en la zona.”

---

<sup>2</sup> En la Presentación del libro. ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), "Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas", Flacso-Chile - W. Wilson Center - Paz y Seguridad en las Américas - Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

- ii) América Latina es **marginal en asuntos estratégicos globales;**
- iii) región **desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva;**
- iv) región con **bajo gasto militar;**
- v) un área con **bajo conflicto interestatal**
- vi) región con **profundas asimetrías**

Dentro del contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra- abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países...La hipótesis de guerra revolucionaria...era considerada como una posibilidad real inmediata.”<sup>3</sup>

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la guerra fría, la inestabilidad política en el área...Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro.”<sup>4</sup>

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las consideradas ‘amenazas’, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencias recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar.”<sup>5</sup>

En este período de la ‘guerra fría’, la OEA, fundada en 1948, fue un instrumento más de la política norteamericana en Latinoamérica y parte de la arquitectura de seguridad regional inspirada en la mencionada doctrina de la seguridad nacional, a la cual se sumaron de manera sumisa los gobiernos de la región (por ejemplo

<sup>3</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, “América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional”, en, LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel, “Orden Mundial y Seguridad” Nuevos desafíos para Colombia y América Latina, Tercer Mundo Editores – SID – IEPRI, Bogotá, 1994.

<sup>4</sup> PARDO RUEDA, Rafael, “Nueva Seguridad para América Latina”, Fescol-Cerec, Santafé de Bogotá, 1999

<sup>5</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, “América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional”, en, LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel, Ob. Cit., 1994.



en la marginación de Cuba), con la excepción de México; los críticos más acérrimos la llegaron a denominar el 'ministerio de colonias' de los Estados Unidos y efectivamente en muchas ocasiones sólo sirvió para tratar de legitimar acciones unilaterales de USA en la región, como la invasión a República Dominicana en los 60s, para solamente mencionar un caso.

En la post-guerra fría, el organismo regional comenzó a reflejar en su interior los cambios del nuevo contexto internacional y en la política regional. En los últimos años Latinoamérica cuenta con una serie de gobiernos de centro-izquierda, y la tradicional posición especial de la política exterior mexicana, a lo cual se suma el ingreso de Canadá; estos cambios se expresan en un organismo regional con mayores niveles de pluralidad, teniendo la 'Carta Democrática' como prioridad de su acción, aunque sigue dependiendo de USA para su financiación.

La elección del último Secretario General de la OEA reflejó las nuevas realidades políticas de la región; lo evidente es que ya USA no impone fácilmente a su candidato como en el pasado; igualmente que el juego de poder en la OEA va a continuar reflejando las nuevas correlaciones de fuerza en la región, porque tanto USA y sus aliados incondicionales buscarán imponer sus puntos de vista, pero igual lo va a hacer el bloque suramericano.

### **Seguridad frente a qué amenazas ? Nuevas y Tradicionales**

La seguridad siempre se plantea como respuesta, preventiva o reactiva, frente a amenazas o riesgos de diversa naturaleza. En el caso de la región andina es evidente que está expuesta a las amenazas globales como las derivadas de las redes terroristas de alcance global, pero igualmente es claro que frente a las mismas las respuestas están fundamentalmente centradas en la acción norteamericana y de manera secundaria en la capacidad de respuesta de alianzas regionales como la OTAN o la que se estructure alrededor de la política de seguridad europea.

Ahora bien, eso no significa que haya existido una percepción compartida de las amenazas y riesgos, por ello la dificultad de hablar de una política de seguridad regional, diferente a la que impone la potencia hemisférica.

Podríamos decir que si bien amenazas tradicionales entre estados por problemas limítrofes, siguen siendo hipótesis bilaterales

de conflicto –especialmente el caso colombo-venezolano-, sin embargo, cada vez su posibilidad real es más difusa.

Existen, dos países con problemas de conflictos internos armados: Perú con una situación controlada y Colombia, quien tiene el conflicto interno armado más extendido y grave y con tendencias de regionalización y con el riesgo eventual de incidir en tensionar el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, entre otras razones por incidencia de USA, que cada vez más percibe al gobierno del Presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional. Sin embargo, este ha sido un tema que tradicionalmente se ha considerado como de seguridad interior de cada Estado y no propiamente de respuesta regional, a pesar de la preocupación normal que la región siempre tiene de poder colaborar para buscar soluciones nacionales.

USA considera a América Latina, como una zona de riesgo y amenaza potencial para su seguridad y bajo distintas ópticas a considerar diversos escenarios de control y orden: de una parte, hay sectores en USA que hablan de la necesidad de diferenciar dos Américas, una desde México hasta Panamá, en proceso de mayor articulación con USA y con menores problemas de seguridad y otra el resto de Sudamérica. En Sudamérica, Estados Unidos considera que existen tres áreas conflictivas: la triple frontera (Brasil-Paraguay-Argentina) en la cual hay tráfico de armas, de drogas y eventualmente presencia de grupos fundamentalistas musulmanes; los Andes con la presencia de cuatro graves situaciones problemáticas (la producción de prácticamente toda la coca del mundo, el conflicto interno armado colombiano con tendencias a regionalizarse, la inestabilidad institucional y política y la presencia de importantes fuentes de petróleo, pero bajo gobiernos como el del Presidente Chávez considerado por USA poco confiable); la Amazonía, por la gran biodiversidad y riqueza existente allí.

Lo anterior ha llevado a reacciones diversas, tanto en USA como en la potencia sub-regional, Brasil que considera la posibilidad de una intervención norteamericana en Colombia y seguidamente en la Amazonía, un riesgo para los intereses estratégicos brasileños y señalan por ello la importancia de un rol activo de la sub-región suramericana para ayudar a resolver el conflicto interno colombiano. Igualmente hay otro tema que eventualmente puede convertirse en tema de tensión regional: los llamados por USA nuevos populismos

con lo cual se refieren a casos como el boliviano -al gobierno del MAS y su líder Evo Morales- y a un hipotético gobierno en Perú del exmilitar Ollanta Humala. Por su parte, la Fundación Heritage, un tanque de pensamiento conservador en USA, ha planteado el riesgo que significa América Latina como 'una bomba de tiempo' y la posibilidad de convertirse en una zona tan explosiva como el Medio Oriente y llama al gobierno norteamericano a una intervención pronta y con determinación.

Están otras amenazas, ellas sí transnacionales, parcialmente articuladas a los conflictos internos armados, pero que tienen su propia dinámica: en primer lugar el problema del tráfico de drogas ilícitas que involucra de manera diferente a diversos países de la región (producción, comercialización, consumo, lavado de activos, tráfico de precursores químicos). De hecho en la Conferencia de Ministros de Defensa del 2002 unánimemente todos los asistentes la consideraron la principal amenaza regional, seguida del terrorismo (en lo cual probablemente pudo influir mucho la cercanía del 11-9 y el discurso norteamericano). Igualmente el tráfico ilícito de armas y explosivos; el tráfico de personas; problemas de violencia ligados a criminalidad organizada.

Finalmente se encuentran otros temas que algunos países consideran amenazas importantes como los desastres naturales y situaciones como la pobreza creciente, que indirectamente es un tema de la agenda de seguridad, pero que fundamentalmente es una fuente de inestabilidad política y social en varios países de la región.

### **III. El Conflicto Armado Colombiano se Regionaliza**

Es evidente que el conflicto interno armado se ha venido progresivamente regionalizando y comienza a ser percibido, de un tiempo para acá en una 'amenaza' para varios países de la región. Pero una 'amenaza' no en los términos clásicos de enfrentamientos entre estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Igualmente es importante destacar que la experiencia internacional enseña que en las situaciones en las cuales existen conflictos internos armados hay la tendencia, por parte de los actores armados no estatales, a utilizar a los países vecinos como una especie de 'retaguardias estratégicas', sin que esto implique consentimiento de dichos países. Esto se adiciona por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su fuerte incidencia en el

conjunto de la región. Sin embargo, no ha habido hasta el momento una acción de tipo multilateral, sigue predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas bilateral teniendo siempre como contraparte cada país a los Estados Unidos, la potencia hegemónica.

### **a) Efectos militares de la confrontación**

Si bien el conflicto interno colombiano ha tenido desde sus inicios incidencias en el área andina, especialmente en Venezuela, que desde muy temprano, probablemente en los años 70s, ya recibió efectos perversos del mismo en términos de utilización de su territorio como zona de retaguardia, realización de acciones militares contra unidades de la Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional de este país, secuestros a ciudadanos venezolanos. Progresivamente en los decenios siguientes los efectos perversos se amplían inicialmente a Panamá, vía la expulsión de refugiados de la región de Urabá -chocoano y antioqueño- y las incursiones de las FARC y las AUC en su territorio. Posteriormente los efectos se amplían sobre Ecuador, allí tanto los frentes de las FARC, como el Frente Comuneros del Sur del ELN realizan incursiones militares, toman el territorio de este país como zona de descanso y se incrementa el tráfico de armas y explosivos, transformando esta frontera en una 'frontera caliente'; posteriormente las AUC realizan igualmente acciones criminales en territorio de este país, como el asesinato del Diputado Hurtado de la izquierda ecuatoriana. Perú y Brasil han tenido efectos más esporádicos de acciones militares en sus territorios.

La posibilidad del llamado efecto de 'derrame' del conflicto armado colombiano sobre la región andina la considera igualmente la Iniciativa Regional Andina cuando señala: "A todos los vecinos de Colombia les preocupa la posibilidad de un 'derrame', específicamente en el sentido de que la presión aplicada por el gobierno colombiano en el sur de Colombia resulte en el movimiento de refugiados, guerrilleros, paramilitares y/o traficantes de drogas hacia otros países a través de las fronteras porosas. Si bien le recalamos a la región nuestro punto de vista de que los efectos corrosivos de la producción y el tráfico de drogas se ha venido 'derramando' durante años a través de las fronteras de Colombia, no creemos que el Plan Colombia resulte en la huida de un número significativo de refugiados, ni en un aumento significativo de las operaciones transfronterizas de las FARC, el ELN o las AUC... (Anota más adelante el documento de la

referencia) Para impedir que los traficantes se reubiquen simplemente en otras partes, es necesario reforzar nuestros esfuerzos antidrogas en los países vecinos. Por esa razón, en la asignación para el Plan Colombia en el año fiscal 2001 se separaron 180 millones de dólares para otros países de la región...”<sup>6</sup>

El colega Adrián Bonilla, analista ecuatoriano plantea, “En la lógica de la seguridad nacional, los intereses ecuatorianos 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 locales<sup>7</sup>.” En el mismo sentido lo plantea Fernando Bustamante señalando “desde que estalló la violencia en Colombia (a partir de 1948) Ecuador ha mantenido una consistente política de Estado destinada a evitar la extensión del conflicto a territorio ecuatoriano. Esta política ha tenido dos ejes básicos: a) impedir el uso de las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones bélicas por cualquiera de los bandos en pugna y b) abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio, a cambio del tácito compromiso de estas de entrar al país en son de paz. Esta política puede considerarse como muy exitosa, puesto que ha permitido mantener niveles de paz doméstica muy satisfactorios y ha contenido la guerra colombiana al norte de la frontera.”<sup>8</sup>

En el caso peruano “las percepciones de la amenaza del conflicto siguen siendo las mismas que se construyeron hace varios años, aunque el gobierno evalúa en forma distinta las responsabilidades y sus capacidades de control. Ellas son dos: la capacidad de mantener bajo control el territorio peruano y evitar la infiltración de los actores armados, en donde las guerrillas son la principal preocupación, y la posibilidad de que el impacto de Colombia sobre el Perú sea una renovada expansión de los cultivos agrícolas ilegales... La militarización de la frontera norte no se ha detenido, más bien ha seguido incrementándose en el régimen de Toledo aunque la retórica gubernamental ya no generaliza a los actores violentos sino que se dirige contra las guerrillas.”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

<sup>7</sup> BONILLA, Adrián, “El Escenario de la Seguridad y Defensa en Los Andes Del Siglo XXI” (Borrador), FLACSO-ECUADOR, Ponencia presentada en el IV Congreso Universitario por la Paz, Bogotá Octubre 2002

<sup>8</sup> BUSTAMANTE, Fernando, “Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio”, en, Claudio Fuentes S. (Editor), Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001, FLACSO-Sede Académica de Chile-Editorial Biblos, Santiago de Chile, 2004.

<sup>9</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002

En relación con el caso brasileño su percepción frente a la confrontación armada colombiana se puede reflejar en lo siguiente: “Las percepciones en el campo gubernamental se definen en torno a un conjunto de cuestiones de orden eminentemente política (la naturaleza de los actores y del propio conflicto, el papel limitado que Brasil puede cumplir para su terminación, las implicaciones de la presencia militar norteamericana, las perspectivas de estabilidad regional) y otras más inmediatas tratadas en el campo de la defensa (la presencia de fuerzas armadas en áreas de frontera, la vigilancia del espacio aéreo y del territorio, la disuasión de incursiones de la guerrilla en suelo brasileño). De forma general, no son percepciones necesariamente distintas, pero que ofrecen una perspectiva bastante difusa y parcial del conflicto y de la crisis colombiana en sentido general, de sus alcances e implicaciones generales... el conflicto colombiano ofrece importante argumento y poderosa justificación para que los militares brasileños aboguen por mayores recursos y propugnen por sus atribuciones y misiones tradicionales (vigilancia de fronteras y preservación de integridad territorial)... En síntesis, las percepciones en Brasil sobre la crisis colombiana reflejan las preocupaciones del gobierno y la sociedad brasileras en relación a la creciente inestabilidad regional, para lo cual concurren el conflicto y sus externalidades inmediatas, pero estas percepciones se construyen con base, no en los elementos de la propia crisis colombiana, sino sobretudo de la expresiones de inseguridad en el plano doméstico y las dificultades del Estado brasileros en responderlas en forma eficiente.”<sup>10</sup>

En el caso venezolano, nos analiza Adrián Bonilla, que “las tensiones fronterizas, consecuencia de la presencia guerrillera, las actividades vinculadas al narcotráfico y la delincuencia común han significado otros tantos problemas en la agenda binacional. Tanto las operaciones armadas ilegales cuanto la presencia de tropas de los gobiernos de ambos países en la zona de frontera llegaron a poner en riesgo incluso la metodología operativa en el marco de medidas de confianza mutua establecida a principios de la década de los Noventa. Venezuela ha sufrido algunos costos: se ha visto obligada a recibir cerca de 5 millones de inmigrantes colombianos y a combatir

---

<sup>10</sup> VAZ, Alcides Costa, “Percepções no brasil sobre o conflito colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar”, en, Revista Colombia Internacional, No 60, Centro de Estudios Internacionales-Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes, Bogotá, julio-diciembre 2004 (Versión libre al español del autor)

narco tráfico, delincuencia, soborno, extorsión, robo de vehículos, hostigamiento a sus unidades militares e incrementar el gasto militar y la presencia en la frontera, más allá de los costos económicos de la disminución del comercio e inversión entre los dos países...”<sup>11</sup>

### **b) El desplazamiento poblacional**

El problema del refugio internacional, versión internacional del desplazamiento interno, se ha venido dando de manera creciente y diferenciada hacia los países de la región. Panamá, como mencionamos ha sido un país que ha tenido que recibir refugiados de los Urabas colombianos; Venezuela que comparte una amplia frontera con Colombia, de la región del Catatumbo y del Arauca; Ecuador y Perú de manera creciente han recibido población refugiada proveniente de los Departamentos de Putumayo y el Caqueta. El desplazamiento poblacional cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU- a pesar del sub-registro existente; según CODEES hasta marzo-2005 han solicitado refugio en Ecuador 30.932 personas –en Ecuador se manejan cifras por encima del medio millón- y en Venezuela hasta Abril-2005 hubo 5.058 solicitudes de refugio y las cifras extraoficiales sitúan los refugiados en alrededor de un millón.

### **c) La militarización de las fronteras**

Adicionalmente el conflicto armado colombiano ha producido un creciente y perturbador proceso de militarización de las fronteras, conllevando no solamente el gasto de recursos presupuestales para la defensa nacional en áreas fronterizas, sino el establecimiento de dispositivos militares crecientes en las zonas de frontera. Sin embargo es importante resaltar que la tendencia de los países limítrofes con Colombia ha sido la estrategia de contención del conflicto en sus fronteras, antes que pretender involucrarse en el mismo. Una evidencia de esto ha sido la respuesta a la invitación colombiana a realizar operaciones conjuntas a los ejércitos de la región, que ha sido la de no aceptar involucrarse en las mismas. Es decir, ninguno quiere ‘contagiarse’ de los efectos del mismo en sus territorios.

---

<sup>11</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002

#### **d) La carrera armamentista regional**

Adicionalmente hay el riesgo de propiciar una carrera armamentista en la región, en la medida en que los demás ejércitos de los países vecinos pueden considerar que se ha desequilibrado el balance de poder regional y comiencen a presionar a sus gobiernos por nuevos equipos bélicos, con el beneficio exclusivo de los fabricantes de armas norteamericanos (especialmente de los helicópteros Black Hawk).

Esto lo prevé y confirma con claridad meridiana la Iniciativa Regional Andina cuando anota: “Según evolucione la amenaza de las drogas fuera de Colombia, podemos tener necesidad de acelerar esta ayuda, o considerar un tipo de ayuda diferente, de modo que a los traficantes se les impida establecer una nueva zona de producción de coca...La capacidad de las fuerzas armadas andinas de llevar a cabo sus misiones esenciales de apoyar las instituciones democráticas, controlar las fronteras internacionales y respaldar los esfuerzos anti-drogas ha declinado significativamente en la última década. En general, las fuerzas armadas andinas se ven limitadas en su capacidad de realizar las misiones que le son requeridas. También se ven todavía influidas, en cierto grado, por rivalidades regionales históricas, que no reflejan amenazas reales y actuales a la seguridad nacional. **La mayoría soporta la carga de un equipo en deterioro u obsoleto que cada vez se vuelve más difícil y caro de mantener y operar. Se beneficiarían enormemente de una modesta inyección de ayuda de seguridad en forma de Financiamiento Militar Extranjero (FMF) y Adiestramiento y Educación Militares en el Extranjero (MET) y del contacto incrementado con militares estadounidenses en general...El uso del programa de Ventas Militares en el Extranjero (FMS) ampliará nuestros vínculos con las fuerzas armadas de las naciones anfitrionas, promoverá la capacidad de operar recíprocamente con las fuerzas estadounidenses y aliadas y mejorará la capacidad de acción regional combinada, especialmente en operaciones de mantenimiento de la paz y socorro en casos de desastre.**”<sup>12</sup> (El resaltado es nuestro)

Sobre las percepciones en países vecinos se puede señalar con la profesora venezolana María Elena Pinto, que “en el caso concreto de Venezuela, voceros del gobierno han hecho referencia en diversas oportunidades a que el Plan Colombia puede provocar un desequilibrio

<sup>12</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit., Junio 8 del 2001



militar en la región andina, particularmente entre Colombia y Venezuela... Consideramos que la preocupación en torno al desequilibrio militar en la región andina pudiera conducir a la peligrosa e inconveniente lógica de propiciar un incremento del gasto militar en la región, si se parte de una apreciación errada de las motivaciones que subyacen al incremento del gasto militar en Colombia.”<sup>13</sup>

La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA es ya una realidad. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional -Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques.<sup>14</sup> Esto explica, por lo menos parcialmente, las tendencias armamentistas regionales, y en el caso venezolano la percepción de una eventual intervención norteamericana como amenaza prioritaria, lo cual los ha llevado a elaborar una doctrina propia de defensa nacional. “Venezuela firmó un acuerdo con Rusia para la compra de 110.000 fusiles Kalashnikov, 33 helicópteros de asalto, ataque y transporte pesado y 50 cazabombarderos; otro con España para adquirir material naval aeronáutico, que incluye cuatro corbetas, y 50 aviones de combate y entrenamiento a Brasil ...Venezuela, pese al reforzamiento de sus fuerzas armadas, está situada en sexto lugar en el ranking continental de poder militar en América del Sur, elaborado por la revista *Military Power Review* en 2004. El primer lugar lo ocupa Brasil (653 puntos), el segundo Perú (423), el tercero Argentina (419), y le siguen Chile (387), Colombia (314) y Venezuela (282)<sup>15</sup>” Colombia a su vez compró 24 aviones Súper Tucano a la empresa brasileña EMBRAER por US \$ 234 millones.

### **e) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica**

Los necesarios procesos de integración, expresados inicialmente en el Pacto Andino y más recientemente en la Comunidad Andina de Naciones, necesarios en un mundo tendencialmente globalizado e indispensable para lograr integraciones menos onerosas en

<sup>13</sup> PINTO, María Elena, “El Plan Colombia y los Procesos de Integración Subregional Andina. Visión Desde Venezuela”, Universidad Central de Venezuela, Ponencia preparada para ser presentada en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association. Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001

<sup>14</sup> CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORIA, “Balance Militar de América del Sur”, [www.NuevaMayoría.com](http://www.NuevaMayoría.com)

<sup>15</sup> ZIBECCHI, Raúl, “El nuevo militarismo en América del Sur”, *La Jornada*, México, 16/06/05

procesos de alcance hemisférico como el ALCA, no han tenido avances significativos. ” *Los niveles de interdependencia existentes en la región andina son heterogéneos. La integración no ha significado necesariamente interdependencia. Los países andinos se encuentran en una discusión que atraviesa todavía temas como cuotas y tarifas o aranceles externos comunes. La agenda en ese sentido sigue siendo la misma de hace treinta años, a pesar de que se haya intentado avanzar a la unificación de políticas o la construcción, incluso, de instituciones políticas comunes. Es difícil concluir que a finales del siglo XX los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan logrado integración económica total, un mercado común o unión aduanera. En escalas convencionales, se hallan todavía en el peldaño más bajo de la integración.*”<sup>16</sup>

Ahora bien, este lento proceso de integración se ha visto entorpecido por las medidas de seguridad que los distintos países de la región han venido tomando, para tratar de prevenir el efecto de contagio del conflicto interno armado colombiano y de las actividades del narcotráfico, obstaculizando no sólo el flujo normal del comercio binacional y regional, sino la posibilidad de proyectos de inversión conjuntos y el avance hacia modalidades de unificación comercial y de circulación poblacional.

Esto es coincidente con la profesora María Elena Pinto, quien anota “de agudizarse el conflicto, es previsible que la infraestructura económica colombiana resulte severamente afectada, lo cual afectaría sus intercambios comerciales con los socios andinos. Por otra parte, la situación de inseguridad fronteriza también podría incrementarse, afectando así el transporte terrestre de los productos comerciados entre los países andinos. Esto tendría importantes repercusiones en la Comunidad Andina de Naciones en virtud de que Colombia, además de Venezuela, es uno de los grandes motores del comercio intraregional.”<sup>17</sup>

También es necesario considerar los efectos que los países andinos le aportan a la complejidad social colombiana y al conflicto interno armado y sus actividades relacionadas, “no puede soslayarse la existencia de una situación de retroalimentación entre las variables políticas, económicas y sociales presentes en cada uno de los estados

---

<sup>16</sup> BONILLA, Adrián, Ob. Cit., 2002.

<sup>17</sup> PINTO, María Elena, Ob. Cit., 2001.

de la región y lo que sucede en Colombia, toda vez que las crisis que afectan a todos y cada uno de los países andinos generan un clima propicio para el florecimiento de actividades ilícitas que aprovechan el contexto planteado por el conflicto colombiano. La existencia de redes binacionales o multinacionales de traficantes de armas que aprovechan la desatención y escasa presencia poblacional y del Estado en las fronteras con Ecuador, Perú o Venezuela para alimentar la maquinaria de guerra de los actores del conflicto armados colombianos; la conformación de carteles dedicados al tráfico de drogas o al contrabando de precursores químicos en los cuales participan ciudadanos de distintos estados, que utilizan el territorio de los países colindantes con Colombia como puente, lugar de almacenamiento o para el desempeño de otras tareas dentro de la industria transnacional de la droga; e, incluso, el supuesto surgimiento de grupos paramilitares en zonas de frontera destinados a proteger a ganaderos, empresarios y otros sectores de los ataques de la guerrilla, sólo pueden ser comprendidos cuando el caso colombiano es contextualizado y vinculado a lo que ocurre en Bolivia, Ecuador, Perú o Venezuela<sup>18</sup>

Colombia y sus dos vecinos más estrechos, Venezuela y Ecuador han tenido rivalidades tradicionales, propias de tres hermanos carnales, que al mismo tiempo son mercados mutuamente importantes, tienen fronteras vivas y por ello deben compartir forzosamente las tensiones del otro lado, sin olvidar que de tiempo atrás venezolanos y ecuatorianos han mirado con recelo los efectos que les llegan del conflicto armado colombiano.

Colombia y sus dos vecinos han tenido fricciones en varias dimensiones, que han sido potencializadas por dos factores: la política exterior y la confrontación interna armada colombiana. En relación con el primero, Colombia y en especial el gobierno Uribe bilateralizó la política exterior y la concentró en USA como su interlocutor privilegiado, en esa dirección se alineó incondicionalmente con el hegemon dominante, algunos dicen que se subordinó completamente a los intereses norteamericanos, pero adicionalmente la securitizó y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela- y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado colombiano- y minimizando las

---

<sup>18</sup> PINTO, María Elena, Ob. Cit., 2001.

relaciones con los países de la región.<sup>19</sup> Venezuela por el contrario viene en una relación de tensión con USA -ha sido el principal opositor al ALCA y a sus sustitutos los TLCs-, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del MERCOSUR y a las relaciones Sur-Sur –en esto juega un papel estratégico su petróleo-. El gobierno de Palacios en Ecuador tiene cuatro ejes fundamentales en su política exterior –que responden a demandas internas de actores políticos y sociales: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas y participación y decisión de la población con relación al TLC. Adicionalmente el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el Convenio que da protección a los militares de USA ante la Corte Penal Internacional.

#### **f) Contribuye a la inestabilidad política regional**

No hay duda que los Andes han sido considerados en los últimos tiempos una región con profunda inestabilidad política; no solamente por la crisis de los sistemas de partidos, evidentes en casos como el venezolano, el ecuatoriano y el colombiano y en menor medida el peruano, lo cual ha originado inestabilidades en los gobiernos y una tendencia a apoyar por parte de los electores propuestas caudillistas y antipartido, evidentes en los cuatro casos citados, con todo lo que esto significa para la posterior gestión de los gobiernos y las relaciones ejecutivo-legislativo. Adicionalmente, las influencias reales o potenciales del conflicto colombiano y del narcotráfico, han servido para el establecimiento de medidas restrictivas de las libertades y para que el predominio de la búsqueda de la seguridad se anteponga en ocasiones al libre ejercicio de las democracias de la región.

#### **IV. Las respuestas estatales al conflicto armado y el narcotráfico**

Después del período de relaciones tensas entre Colombia y USA, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), en el cual Estados Unidos le aplicó a Colombia una serie de medidas unilaterales de sanción –descertificación, retiro de visas a altos funcionarios

<sup>19</sup> Sobre la política exterior del actual gobierno, ver, CARVAJAL, Leonardo, "Uribe parroquial", en Revista SEMANA. COM

incluido el propio Presidente, entre otras-, con el inicio del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se entró a formular como nueva política conjunta a cinco años –a juicio de sectores críticos impuesta por los norteamericanos a Colombia- el denominado Plan Colombia.

Los antecedentes inmediatos fueron de una parte una serie de derrotas militares propinadas por las guerrillas –especialmente las FARC- a las Fuerzas Armadas colombianas entre 1996 y 1998, que llevaron a analistas como la Corporación Rand a considerar que había un alto nivel de riesgo, si no se tomaban medidas, de colapso de la institucionalidad en un mediano plazo, de otra parte, la evidencia en los círculos de las Fuerzas Armadas colombianas, compartida por Estados Unidos, de la estrecha asociación, en términos de financiación, entre narcotráfico y guerrilla –especialmente las FARC-.

Ahora bien, el Plan Colombia se fundamenta en la estrategia de erradicación forzosa, vía la fumigación, que es una respuesta que ha mostrado su incapacidad de resolver adecuadamente el problema; hemos tenido fumigaciones en los últimos quince años y el área de coca se ha cuadruplicado en el mismo período y el área de amapola, objeto de fumigación en los últimos diez años se ha mantenido relativamente estable. Es mejor doblar esa pagina oscura de nuestra historia reciente el problema de la fumigación, “la funesta rutinización de una estrategia desacertada” como la denomina Juan Tokatlián.<sup>20</sup>

La política de los Estados Unidos con respecto a la región andina, se fundamenta en las siguientes consideraciones: “La región andina representa un reto y una importante oportunidad para la política exterior de Estados Unidos en los próximos años. Importantes intereses nacionales de Estados Unidos están en juego en la región. La democracia está bajo presión en todos los países de los Andes, donde crecen dudas sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para ofrecer los servicios básicos y mayor prosperidad. El desarrollo económico es lento y el progreso hacia la liberalización es inconsistente. Los Andes continúan produciendo virtualmente toda la cocaína del mundo y una creciente cantidad de heroína, lo que representa una amenaza directa a nuestra salud pública y nuestra seguridad nacional. Todos estos problemas persistentes se relacionan entre sí... Ninguno de los problemas de la región puede ser resuelto por separado. Más bien, todos ellos deben ser atendidos de

---

<sup>20</sup> TOKATLIAN, Juan, “Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia”, Grupo Editorial Norma, Bogotá, Diciembre del 2000.

manera abarcadora, junto con iniciativas apropiadas de diplomacia pública para adelantar nuestras metas en la región. Por esa razón el Departamento de Estado propone la asignación de casi 880 millones de dólares en fondos del Año Fiscal 2002 para la Iniciativa Regional Andina de la administración.”<sup>21</sup>

Lo anterior evidencia varias cosas: que lo que prima en la llamada Iniciativa Regional Andina es la preservación de los intereses norteamericanos en la región; que el narcotráfico es visto como una amenaza para la seguridad nacional y la salud pública, mezclando, por lo menos discursivamente, los dos enfoques que han existido acerca del problema; que la región es percibida como una con profundos problemas de inestabilidad y gobernabilidad.

Las Metas que se propone la Iniciativa Regional Andina son:<sup>22</sup>

1. Promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas
2. Fomentar el desarrollo económico sostenible y la liberalización del comercio
3. Reducir significativamente en la fuente la oferta de drogas ilícitas a estados Unidos, reduciendo al mismo tiempo la demanda en Estados Unidos.

En lo relativo a la lucha antidrogas la Iniciativa Regional Andina considera que si bien ha habido en los últimos años éxito en la reducción del área sembrada de coca en Perú y Bolivia, lo cual incidió en que “la producción mundial de cocaína disminuyó casi un 20 por ciento entre 1995 y 1999. Esa disminución continuó en 2000 en Perú y Bolivia, pero, debido al aumento del cultivo de coca en Colombia, la producción general en todo el mundo se mantuvo estadísticamente estable en 2000. El potencial de producción de la cocaína colombiana ha aumentado más del 150 por ciento desde 1995.” En cuanto a las metas plantea, “reducir la producción ilícita de coca un 20 por ciento para fines de 2002 (año base: 1999), y un 40 por ciento para fines de 2007. Esto incluye una reducción del 30 por ciento en la producción colombiana de coca y la eliminación de la producción ilegal de coca en Bolivia para fines de 2002. La Estrategia

<sup>21</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. “Política de Estados Unidos Respecto a la Región Andina”, Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, Bogotá, Junio 8 del 2001.

<sup>22</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

Nacional de Control de Drogas se concentra en la prevención, el tratamiento, la investigación, la aplicación de la ley, la protección de nuestras fronteras, la reducción de la oferta de drogas y la cooperación internacional. Mediante una gama equilibrada de acciones de reducción de la demanda y reducción de la oferta, nos esforzamos por reducir a la mitad la adicción a drogas y la disponibilidad de éstas, y las consecuencias de la adicción a drogas en por lo menos 25 por ciento para 2007.”<sup>23</sup>

En la relacionado con la necesaria estabilidad económica ligada a la internacionalización de la economía, la Iniciativa Regional Andina coloca especial preocupación en la renovación del ATPA y el proceso de integración ALCA: “Económicamente la región andina es bastante diversa, pero los países comparten muchas características. Cada país andino tiene una profunda división entre una elite pequeña y próspera y una clase empobrecida, con frecuencia de origen indígena. Algunos carecen de la combinación de políticas necesarias para fomentar el crecimiento. Otros tienen políticas correctas pero carecen del apoyo popular necesario para mantenerlas a largo plazo. El desarrollo está ligado estrechamente a la estabilidad política de la región...Quizá las la mayor contribución individual de corto plazo al crecimiento económico y la prosperidad de los Andes sería la renovación de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), y la expansión de sus beneficios...Para los países andinos, la incertidumbre hace aún más difícil competir por la inversión, y hace aún más importante que optimicen sus políticas para atraer esa inversión. Desafortunadamente, la liberación comercial se ha desenvuelto de manera desigual en la región. La mayoría de los países mantiene todavía barreras al comercio y la inversión que retardan el crecimiento económico. El Área de Libre Comercio de las Américas podría ayudar a toda la región a obtener, mediante el comercio libre, los beneficios de la inversión incrementada y la generación de empleos...”<sup>24</sup>

Por ello el Plan Colombia va a ser una política que al tiempo que es una nueva versión de la política antinarcóticos apoyada por USA, es igualmente una estrategia contrainsurgente, que incluye como una variante de ésta la posibilidad de una salida política negociada. No hay que olvidar que una estrategia de solución política

---

<sup>23</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

<sup>24</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, Ob. Cit. Junio 8 del 2001

negociada en términos estrictos debe ser leída como parte de una política contrainsurgente, por cuanto su objetivo es acabar con una amenaza –la que se deriva de la existencia del actor guerrillero-, a través de la transformación de la misma en un actor político dentro de la legalidad.

El Plan Colombia, entonces va a incluir dentro del paquete de sus estrategias, la política antinarcóticos –combinando fumigación, con esfuerzos por erradicación manual y políticas de desarrollo alternativo-, el apoyo al proceso de paz que inició el gobierno Pastrana con las FARC y a los intentos desarrollados con el ELN, y una reingeniería de las Fuerza Pública Colombia, –Fuerzas Militares y Policía Nacional-.

La reforma militar adelantada en la administración Pastrana se ubicó en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública fueron: 1) incrementar la capacidad de movilidad –vehículos helicoportados y aviones de reconocimiento y transporte- y continuar fortaleciendo una estrategia de flexibilización de las formaciones militares-que se había iniciado con los Batallones Contraguerrilla, luego las Brigadas Móviles y ahora la Fuerza de Despliegue Rápido, FUDRA-, y su capacidad de reacción y combate nocturno; 2) impulsar el proceso de profesionalización de la tropa, mediante la incorporación de soldados profesionales; 3) fortalecer la educación en el tema de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; 4) avanzar en el fortalecimiento de un marco legal. Adicionalmente se introdujeron cambios en la educación militar y en la doctrina militar.

Hasta el 11/9 la principal preocupación de los Estado Unidos en relación con Colombia radicaba en el problema de los cultivos de uso ilícitos y la manera como éstos podían estar siendo la principal fuente de financiación de los grupos irregulares (FARC, y paramilitares sobretodo). Es decir, la prioridad estaba en la lucha contra el narcotráfico, expresado en el caso colombiano fundamentalmente en la pretensión de erradicar los cultivos de uso ilícito, aunque también, en otras políticas de interdicción. Esto lo recogía el Plan Colombia inicialmente y su extensión como Iniciativa Regional Andina (IRA) al



conjunto de los países de la región. Acompañado de declaraciones periódicas de funcionarios de distinto nivel en que reiteraban el apoyo a los procesos de conversaciones de los distintos gobiernos.

Los principales efectos que el nuevo discurso internacional de la llamada 'guerra contra el terrorismo' ha tenido en relación con el conflicto armado colombiano se derivan del cambio de énfasis de la política norteamericana en relación con Colombia y del cambio de estrategia y de énfasis de la política gubernamental. Inicialmente podríamos coincidir con las afirmaciones que señalan que la prioridad norteamericana después del 11 de Septiembre se desplazan, del narcotráfico al terrorismo y en el caso de la Región Andina, especialmente Colombia, se convierte el 'narco-terrorismo' como el nuevo enemigo a combatir.

La posición del Gobierno norteamericano se ha modificado en varias direcciones: uno, incrementando su apoyo militar a las Fuerzas Armadas en varios sentidos, propiciando su proceso de reingeniería y re-estructuración de la totalidad del Ejército y de las otras fuerzas, ya no solamente las unidades antinarcóticos, para que estén mejor dispuestos para la guerra irregular, además fortaleciendo su apoyo en inteligencia tecnológica, especialmente satelital y permitiendo que los recursos de la lucha contra el narcotráfico se puedan utilizar sin limitaciones en la lucha contrainsurgente (tradicionalmente el Congreso norteamericano había considerado que Estados Unidos apoyaba la lucha contra el narcotráfico, pero la lucha contrainsurgente era un problema interno colombiano); dos, propiciando el aislamiento internacional de las guerrillas colombianas y los grupos de paramilitares, es decir cerrarles el espacio político con el apoyo de sus aliados en el ámbito global, pero esta acción diplomática se acompañará de un combate más decidido contra los recursos económicos de estas organizaciones en el ámbito internacional; tres, presionando al gobierno colombiano, probablemente en el ámbito privado, pero eventualmente también de manera pública, para exigir resultados concretos en eventuales procesos de conversaciones.

Hay necesidad, sin embargo, de ser cautelosos en relación con los efectos internos de los hechos externos. No hay que olvidar que el conflicto armado colombiano tiene un entronque con la dinámica nacional muy fuerte y en esa medida no es automático, que cambios en el ámbito global repercutan inmediatamente en lo interior.

La Política Antidrogas desarrollada por Colombia ha sido formulada a través de los años bajo la dirección de Estados Unidos, quien ha focalizado la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos en términos de ayuda económica, entrenamiento, fortalecimiento militar, armamento e inteligencia.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, por medio de un proceso continuo de modernización, reestructuración y profesionalización, ha sido el objetivo principal de la estrategia antinarcóticos, con el fin de combatir efectivamente el narcotráfico. Como el narcotráfico es considerado factor desestabilizador para la democracia al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se le sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana con lo cual se ha justificado ligar la lucha contra el narcotráfico y la lucha contrainsurgente, e igualmente involucrar a las Fuerzas Armadas en un tema clásicamente de tipo policivo.

En Septiembre del 2002 y como respuesta al nuevo contexto creado por los atentados terroristas del 11/9 de 2001, el gobierno norteamericano planteó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que va a tener incidencias en el futuro en el ámbito global, en la región andina y en especial del conflicto armado colombiano.

En primer lugar se parte de considerar las características de los nuevos riesgos y amenazas: “en el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna.”<sup>25</sup> En segundo lugar, se considera que los estados débiles o ‘fracasados’ son la principal amenaza a la seguridad de USA, e igualmente que los problemas de pobreza pueden ser caldo de cultivo para las nuevas amenazas, “lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza,

<sup>25</sup> Estrategia De Seguridad Nacional De Estados Unidos De América”, La Casa Blanca- Washington, Septiembre de 2002. Versión extraoficial al español.

las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras.”

Uno de los aspectos más polémicos es sin duda el concepto de acción militar preventiva frente a eventuales amenazas. “Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque... Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales... dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso... Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario.”

Finalmente, en relación con la región andina y el caso colombiano plantea “Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los cárteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propio país. En cuanto a Colombia, reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del Estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia.”

Sin duda que la situación de la región andina y los temas prioritarios de su agenda de seguridad regional, colocan al orden del día la importancia de rediseñar mecanismos regionales de seguridad y defensa.

En el 2006 se conoció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; lo primero a destacar es la línea de continuidad con la anterior de septiembre-2002 en cuanto a considerarse un país en guerra contra el terror –concebida como una de larga duración-, en la caracterización de amenazas –redes terroristas y estados colapsados o despóticos- y en cuanto a la respuesta fundamental: la ‘guerra preventiva’. Sin embargo, hay algunos matices de cambio que se pueden percibir: se incluye como amenaza para la seguridad –o por lo menos como riesgo- el populismo antimercado; igualmente se considera que hay necesidad de mejorar los mecanismos de inteligencia para poder tomar decisiones mejor fundamentadas, anota que prefiere las soluciones diplomáticas ante la amenaza de armas de destrucción masiva.

En cuanto hace a la región americana, señala la importancia para la seguridad de USA de una región estable y segura "no se puede permitir que la atracción ilusoria del populismo antimercado libre erosione las libertades políticas y que atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros"; plantea que "nuestra meta sigue siendo un hemisferio totalmente democrático". Por ello señala que "nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio." Venezuela es el principal riesgo en Suramérica, señala "un demagogo inundado de dinero petrolero está minando la democracia y buscando desestabilizar la región". Reitera que en Cuba "un dictador antiestadunidense continúa oprimiendo a su pueblo y busca subvertir la libertad en la región" y a Colombia la considera "un aliado democrático está combatiendo los persistentes asaltos de terroristas marxistas y narcotraficantes".

El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) planteó su política de Seguridad Democrática basada en las siguientes estrategias: a) Control del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) Combate al narcotráfico y al crimen organizado; c) Fortalecimiento del servicio de justicia; d) Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) Protección y promoción de los derechos humanos; f) Fortalecimiento de convivencia y valores y g) Política de relaciones exteriores y cooperación internacional. En el documento de la Política de Seguridad

Democrática se precisan los siguientes objetivos estratégicos: 1. Consolidación del control estatal del territorio; 2. Protección de la población; 3. Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; 4. Mantenimiento de una capacidad disuasiva; 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En el gobierno Uribe el Plan Colombia desarrolla un componente militar que denomina Plan Patriota. La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética-, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión, pero no quiere decir que el problema se haya resuelto. En la segunda fase se destinó una fuerza operativa al sur del país para atacar a las FARC en sus retaguardias, a través del Plan Patriota y con la Fuerza de Tarea Omega –modelo de operación militar integrado de las cuatro fuerzas-, pero evidentemente el tamaño de esta fuerza –se estima en 14.000 efectivos- frente al territorio selvático y las interrelaciones de esta guerrilla con sus pobladores, hacen que los resultados a obtener no sean muy esperanzadores, independiente de que la guerrilla viene recibiendo golpes importantes y seguramente ésta contra-atacará a la Fuerza Pública –lo cual no necesariamente significan el inicio de ofensivas o que concluyó el repliegue táctico-.

Lo más destacable de la seguridad democrática ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesario para que un Estado con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas Brigadas Móviles y nuevos Batallones de Alta Montaña, el programa de ‘soldados campesinos’, mayor movilidad, etc.

Ha producido resultados positivos en varios campos, pero tiene límites y vacíos que deberían ser llenados si se pretende resultados consolidados. Es verdad que hay una serie de indicadores que muestran tendencias positivas, como los siguientes:

- disminución de secuestros, “si bien en los tres primeros años de Uribe se ha registrado una mejoría en los secuestros extorsivos y los plagios – 5.312 secuestros, lo que representa un descenso del 48%, si se le compara con los tres primeros años del Presidente Pastrana, período en el cual se registraron 10.151 plagios- que

tuvieron como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública, no se ha tenido en el mismo impacto en los secuestros simples (aquellos en los que “no median intereses, ni ventajas o utilidades de carácter económico y político; éstos por lo general son propiciados por conflictos familiares internos y violaciones de custodia de menores)”<sup>26</sup>

- Homicidios: Igualmente presentan un disminución, aunque hay que mencionar que ésta es una tendencia que vienen consistentemente a la baja desde hace varios años, “la tasa promedio del periodo 1998-2001 (tres primeros años del Presidente Pastrana) fue de 59,2 en el periodo de 2003-2005 este promedio sería de 45,4.”<sup>27</sup>

- Sabotajes, también presentan una leve disminución, “en los 3 primeros años del Presidente Uribe los grupos armados irregulares desarrollaron una serie de acciones que tuvieron como principal objetivo alterar la economía local y nacional, los cuales incluyeron la quema de automotores, la destrucción de locales comerciales y atentados contra la infraestructura petrolera, vial, y energética. Se cometieron 1075 acciones de sabotaje contra la economía nacional. Un 11% menos de las cometidas en los tres primeros años del Presidente Pastrana (1206).”<sup>28</sup>

Pero otros indicadores, por el contrario muestran incremento y sobretodo que el conflicto interno armado se intensifica,

- retenes ilegales, presentan un leve incremento, “En los tres primeros años del presidente Uribe se da un aumento del 11% en el número de retenes ilegales, si se le compara con los tres primeros años de Pastrana, al pasar de 629 a 696.”<sup>29</sup>

Varios indicadores nos muestran el incremento del conflicto armado, aumentaron tanto los combates por iniciativa de la Fuerza Pública, como los de iniciativa de las guerrillas, “En el caso de la Fuerza Pública, esta sostuvo 6.080 combates contra los grupos irregulares,

<sup>26</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, “Uribe, Tres Años. Informe Especial”, Bogotá, Agosto de 2005.

<sup>27</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>28</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>29</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

es decir un promedio diario de 5.6. Esta cifra superó en algo más del triple, un 201%, los tres primeros años del Presidente Pastrana en los que se produjeron 2.017 combates y un promedio diario de 1.8... Sobresale señalar que los eventos en que se combatió conjuntamente a las Farc y el ELN pasaron de 23 a 36...”<sup>30</sup> Igual cedió con los ataques de las fuerzas irregulares “se tiene que los ataques subieron un 69% al pasar de 924 a 1.565, es decir que pasaron de un promedio diario de 0.8 a uno de 1.4.”<sup>31</sup> aumentando también los ataques conjuntos entre FARC y ELN. El otro elemento a destacar es que si bien disminuyeron los ataques a bases fijas de la Fuerza Pública, especialmente de la Policía Nacional, se incrementan los ataques a las unidades móviles, “El aumento en los ataques se da sobre todo contra unidades móviles y estos crecieron un 86% al pasar de 324 a 602. En buena parte este crecimiento se debe a hostigamientos y pequeñas emboscadas que han acompañado toda la Administración Uribe”<sup>32</sup>. Finalmente hay que mencionar que como parte de la estrategia de repliegue en que ha estado la guerrilla durante el actual gobierno ha tendido a diluir su presencia en pequeñas agrupaciones y eludiendo los enfrentamientos, “En la Administración Uribe las guerrillas, y especialmente las FARC, se han cuidado más, en términos generales no han movilizadado grandes contingentes y prefieren utilizar unidades menos numerosas, con lo que se exponen menos.”<sup>33</sup>

En cuanto hace a la lucha contra los cultivos ilícitos se ha fortalecido la fumigación aérea con glifosato con los costos –social, ambiental y económico y de conflictos inter-fronterizos- que ello conlleva, igualmente la erradicación manual –de manera marginal- Pero estamos refiriéndonos a una política pública de carácter internacional, entendida como un conjunto de estrategias y recursos que pretenden resolver una situación socialmente problemática –el narcotráfico con su complejidad-, o reducirlo significativamente en un tiempo determinado. Pero, recordemos de qué problema estamos hablando: una actividad que involucra la siembra de cultivos de uso ilícito, procesamiento, transporte, distribución minorista, ‘lavado’ de capitales y actividades conexas, como el uso de precursores químicos. Adicionalmente el narcotráfico tiene tres características: es una

---

<sup>30</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>31</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>32</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

<sup>33</sup> FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Ob. Cit. , Agosto 2005.

actividad internacional -el ciclo desde la siembra de cultivos hasta el consumo final y el 'blanqueamiento' de capitales, involucra varios países-, es ilegal y genera extraordinarias ganancias ilícitas, -que estimulan a sus alrededor actividades delinuenciales asociadas- y que luego buscan insertarse en el mercado legal de capitales. Con articulaciones evidentes con el conflicto interno armado.

Ahora bien, toda política pública se mide por sus resultados. Y en el caso de ésta los mismos no son precisamente los mejores. La política parte de un diagnóstico discutible -que el problema es de oferta y minimiza el rol de la demanda- y por ello las estrategias para enfrentarlo se centran en combatir la siembra de los cultivos de uso ilícito, convirtiendo a miles de campesinos en cuasi-delincentes -la mayoría sobreviven con este cultivo ante un modelo de desarrollo agrario que no les dejó alternativas rentables-. Por ello la política ha enfatizado la eliminación forzosa de los cultivos acudiendo a la fumigación con el uso de glifosato; sólo marginalmente se ha intentado una erradicación concertada con las comunidades campesinas e indígenas. La segunda prioridad ha sido la interdicción, que parece ser la estrategia más eficaz, por cuanto ataca de manera directa a las mafias que se generan alrededor de su comercialización, pero la misma ha estado sujeta a altibajos por errores en su aplicación. La tercera prioridad ha sido el control del consumo, en lo cual igualmente se ha usado en los últimos decenios una estrategia represiva. Colateralmente se ha venido perfeccionando el ataque contra el lavado de activos.

Pero los resultados, pasado más de dos decenios de aplicación de la política pública, con varios miles de millones de dólares invertidos en la misma son precarios -4.000 millones de dólares es la cifra que se estima invertida por USA durante el Plan Colombia-. Los cultivos se mantienen relativamente estables -han mostrado una gran volatilidad para desplazarse de un sitio a otro ya sea dentro del mismo país o dentro de países vecinos, con una alta capacidad de resiembra, pero adicionalmente se han incorporado variables resistentes y de más alto rendimiento-.<sup>34</sup> Las incautaciones se incrementan, pero el volumen que llega a los mercados consumidores, especialmente el norteamericano, no varían, e igualmente los precios al consumidor.

---

<sup>34</sup> El Tiempo, reseña el 15 de Abril de 2006 que según la Oficina para Políticas Nacionales del Control de las Drogas de E. U. a finales del 2005 había 144.000 has. de coca sembradas en Colombia, mientras que un año antes se registraron 114.000 has. del cultivo. (pag. 1-4)



Este panorama debería ser un buen argumento para asumir pragmáticamente, que no se justifica persistir en una política que ha mostrado no ser la mejor respuesta. Probablemente la alternativa deseable sería cambiar el manejo del tema hacia uno de salud pública, pero no es viable por ahora y habría que pensarse en opciones intermedias, que impliquen un manejo nacional de riesgos, para ir progresivamente acercándose a soluciones realistas, pero sobretodo eficaces.

Adicionalmente tenemos un costo no suficientemente estudiado y valorado : lo que implica que una institución encargada de los temas de seguridad y defensa nacional, como lo son las Fuerzas Armadas, terminen involucradas en temas policiales con el alto riesgo de la incursión de la corrupción en éstas Fuerzas.

Todo indica que si bien la política antinarcóticos de los Estados Unidos en relación con Colombia se continúa denominando Plan Colombia, en la realidad no ha habido decisión de USA de asumir un compromiso formal para una segunda fase del mismo y las asignaciones presupuestales se sitúan en la denominación Iniciativa Andina Antinarcóticos (ACI) y sin ninguna tendencia a incrementos de las mismas. Esto a pesar de que el gobierno de Álvaro Uribe ha sido el aliado más incondicional de USA en la región y quien se ha identificado con el discurso de George W. Bush de la denominada 'guerra contra el terrorismo'. Ahora bien, en un año electoral tanto en USA para Congreso, como en Colombia para Presidente y Congreso, es probable que estemos en un momento de transición hacia lo que pueden ser énfasis distintos –no modificaciones sustanciales, hay que advertirlo- en la política antinarcóticos de USA, como en la política contrainsurgente del nuevo gobierno colombiano –aún siendo reelegido el actual Presidente-.

## **V. Las tensiones en las relaciones con los países vecinos**

En los últimos años el gobierno colombiano ha tenido múltiples tensiones, primero con el gobierno venezolano que hacen crisis por la captura irregular –secuestro denominan otros- de un miembro de las FARC en territorio venezolano y su traída a territorio colombiano y con el Ecuador, con el ataque de las FARC en Junio/2005 a la base militar en Teteyé (Putumayo) y las acusaciones del gobierno colombiano que los guerrilleros salieron del Ecuador; igualmente por múltiples acusaciones de ese país de que las Fuerzas Militares colombianas han violado las fronteras colombianas en sus

actividades contrainsurgentes —esto ha incluido notas de protesta y llamado a consultas del Embajador de Ecuador en Bogotá—.

Es necesario derivar, a partir de estos incidentes, aprendizajes para los colombianos acerca de cómo manejar la convivencia con nuestros vecinos.

1) La lucha anti-subversiva del gobierno colombiano tiene límites, los propios del Estado de Derecho y de la legislación internacional; el gobierno no puede actuar con la lógica de ‘todo vale’ porque de esta manera terminaría equiparado con las organizaciones a las que está combatiendo y perdería su principal activo que es el de la legitimidad, derivado de su comportamiento ajustado a la legalidad. Hay que partir de una realidad: la sociedad colombiana vive hace más de cuatro décadas un conflicto interno (cambiándole el nombre no se modifica la realidad), que como sucede en todos los casos similares, tiende a expandirse a sus vecinos y a buscar convertirlos en retaguardia o zona de actividad delincencial —secuestro, tráfico de armas y explosivos, circulación de personas ilegales—, independiente de qué tipo de gobierno exista allí, simplemente acudiendo a unas fronteras extensas casi siempre difíciles de controlar. El gobierno colombiano debería partir de esa realidad y hacer esfuerzos al máximo para que la cooperación de inteligencia y policial se perfeccionen y de esta manera se minimice el uso de los países limítrofes como retaguardias de las organizaciones ilegales.

2) No existe un diagnóstico común de las amenazas y riesgos en los países andinos y por consiguiente no hay una agenda común de seguridad. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojalá sean manejados por los especialistas de la diplomacia. De hecho, en relación con el conflicto interno armado colombiano existe una gran volatilidad en su caracterización en los distintos gobiernos colombianos lo cual hace más difícil una mirada compartida en los países limítrofes. De hecho no hay ningún esfuerzo por llegar a caracterizaciones comunes acerca de la naturaleza del conflicto interno armado colombiano, pero el gobierno colombiano sí les pide cooperación

e involucramiento a partir de una lectura unilateral del problema, lo cual suena a bastante incoherente.

**3)** Hay fuerzas sociales y políticas en los diversos países de la región andina que no comparten –igual que al interior del propio Colombia- la caracterización del actual gobierno colombiano de considerar el actual enfrentamiento como una amenaza terrorista y no como un conflicto interno armado y esto ya genera dificultades políticas muy grandes para cualquier estrategia de cooperación regional en materia de seguridad. Adicionalmente consideran la política del actual gobierno colombiano simplemente como la prolongación de la política antidrogas y antiterrorista del gobierno norteamericano y esto les genera gran desconfianza. “Desde la perspectiva de los países andinos, la solución al conflicto colombiano debe ser uno de los puntos de más alta prioridad en la agenda. La postura de la mayor parte de los gobiernos, en la medida en que puede discernirse con claridad, es que la solución debe ser el resultado de negociaciones políticas, más en el modelo de lo logrado Centroamérica, que el simple resultado de una victoria militar de las fuerzas regulares a las órdenes del estado colombiano...”<sup>35</sup>

**4)** El nacionalismo, que fácilmente puede transformarse en chovinismo, está relativamente a flor de piel en cualquier sociedad y por ello, ni los gobernantes, ni los medios de comunicación, deben caer en la tentación de estimularlo, porque existe el riesgo de que se convierta en una caja de Pandora que luego se vuelve inmanejable. Una cosa es el sano sentimiento de pertenencia a una nación y a partir de allí derivar las responsabilidades para con ella y otra es promover actitudes hostiles frente a otras naciones; mucho menos cuando se trata de vecinos.

**5)** El manejo de las situaciones conflictivas con nuestros vecinos no se puede dejar en manos de funcionarios (civiles o militares) ni de alto, ni de mediano nivel; para ello existe una institución especializada, la Cancillería, que tiene experiencia, tacto y recursos para el manejo de las mismas. Las situaciones vividas muestran

---

<sup>35</sup> BUSTAMANTE, Fernando, Ob. Cit., 2004.

que los mecanismos diplomáticos, que parten del respeto por los otros gobiernos, más allá de sí nos gustan o no los mismos, es el recurso fundamental para solucionar las controversias pacíficamente.

6) Es básico reconocer que los mecanismos de tipo regional cumplen el principal papel en el manejo de cualquier situación conflictiva y no caer en la tentación de creer que el contar con una relación privilegiada con la potencia hemisférica eso permitiría una cierta actitud prepotente, porque las grandes potencias actúan es en función de su agenda de intereses y en esa medida no tienen amigos sino intereses.

7) Sería deseable para Colombia que del lado de nuestros vecinos exista igualmente un manejo diplomático de la situación de conflictividad colombiana, reconociendo que es un problema interno –pero de interés regional- y manejar los problemas de política internacional canalizados siempre hacia la vía diplomática.

Podemos, cerrar este trabajo diciendo que mientras no haya una solución al conflicto interno armado colombiano tendremos allí un factor que impide la existencia de una agenda común de seguridad y un mecanismo de perturbación regional y lo que es más preocupante, probablemente un dinamizador de otros factores de conflictividad regional y extra-regional.

