
Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico

Adrián Bonilla*

Introducción

El Ecuador ha visto desfilar seis personas por su sillón presidencial en los últimos cinco años. Perú se encuentra en transición hacia un escenario que no anuncia estabilidad inmediata luego de uno de los autoritarismos más arbitrarios en la historia de la región, Bolivia tiene su economía en emergencia y enfrenta graves problemas de movilización social y, finalmente, Venezuela está gobernada por un ex oficial del ejército que lideró un golpe de Estado. En este contexto se visualiza la aproximación estadounidense hacia Colombia, que vive en un estado de violencia que amenaza a todos los países de la región.

El propósito de este trabajo es sistematizar algunos hechos que permitan comprender la diferencia de las agendas de seguridad de los países respecto de la de Estados Unidos hacia la región.

En primer lugar se examina la política exterior de los Estados Unidos hacia la región andina, básicamente alrededor del tema del narcotráfico, y se encuentra que ella, a pesar de la retórica multilateral, sólo puede ejecutarse a través de dispositivos bilaterales. La securitización del combate al tráfico de drogas ha fracasado como estrategia, pero además esa política puede ser una amenaza a la estabilidad de la región y a la seguridad de los países andinos.

* Subdirector de FLACSO-Ecuador y coordinador del programa en Relaciones Internacionales. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami (tesis defendida en 1994). Ha publicado cinco libros y numerosos artículos y capítulos de sobre temas políticos e internacionales en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Luego se analiza el conflicto colombiano y su impacto en la seguridad de los países vecinos que discriminan entre el tópico del narcotráfico y el reto que implica la masiva ayuda militar de Washington, así como por la estrategia estadounidense, compartida con el gobierno de Bogotá, de regionalizar el problema. El trabajo identifica las potenciales amenazas a la seguridad de los estados nacionales andinos.

Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades de una solución militar al conflicto colombiano, para concluir que ello es improbable, pero que una estrategia en esa dirección no sólo agudizaría el conflicto interno, sino que construiría las bases de su expansión a otros países.

Política exterior estadounidense y región andina

La política exterior de los países andinos procesa los temas que aluden a los Estados Unidos en un contexto que se caracteriza por la globalización como dinámica global, la asimetría en términos de la influencia económica y política, procesos de integración regional inconclusos, y un nuevo escenario internacional producto del fin de la Guerra Fría.

El sistema interamericano se rearticula. Los intereses de seguridad nacional estadounidenses concebidos en términos realistas para prevenir la presencia soviética en el Hemisferio, que condicionaban el conjunto de la agenda, dejan paso a temas más allegados a los valores y a la sociedad civil. Sin embargo, la inercia de la racionalidad de la seguridad nacional sigue pesando en la construcción de temas especiales como el narcotráfico, el terrorismo o la delincuencia internacional. El sistema de defensa interamericano entra en receso y se impone una visión que tiende a la disminución de la importancia de los temas de defensa, que descubre nuevos roles para las fuerzas armadas, que presiona por la disminución de presupuestos.

En estas circunstancias, salvo el caso de países que mantienen relaciones especiales con los Estados Unidos, para la mayoría de Estados latinoamericanos el procesamiento de la política exterior estadounidense es reactivo, y éste ha sido el caso de los países andinos. Es decir, la agenda normalmente se construye alrededor de los intereses, las iniciativas y las políticas de la parte más fuerte de la relación, quedando como estrategias locales la posibilidad de vincular temas que permitan ganar espacios en ámbitos distintos de interés latinoamericano.

Dos consecuencias centrales del entorno, entonces, identifican el escenario en donde operan las políticas exteriores andinas: vulnerabilidad y debilidad, como consecuencia de un entorno internacional fuera del control político de los estados de la región y de la crisis política y económica de los últimos años.

La agenda estadounidense para América Latina puede resumirse alrededor de los siguientes temas¹

Democracia, que supone básicamente la elección de gobiernos civiles en condiciones de competencia, y la vigencia de un núcleo mínimo de derechos humanos relativos a los derechos y garantías de las personas. Aquellos llamados de primera generación. Supondría también combate a la corrupción, al narcotráfico y a la delincuencia internacional.

Liberalización, que implica la construcción de un espacio que permita el flujo de bienes y servicios, con excepción de la fuerza de trabajo, y la adecuación de las legislaciones con el propósito de crear economías desprotegidas.

Comercio exterior y desarrollo sostenible: los Estados Unidos proponen la creación de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. En Miami, en 1994, se definió el 2005 como la fecha de iniciación de ese sistema que es concebido a imagen y semejanza de NAFTA².

Una de las características de la agenda estadounidense es que su procesamiento político es vinculante. Es decir, que los temas de comercio, por ejemplo, están ligados a los temas políticos³. Es difícil pensar, por ello, en la posibilidad de un gobierno autoritario con excelentes relaciones comerciales con los Estados Unidos. Al contrario, aquellos puntos que eventualmente son prioritarios para los países latinoamericanos están condicionados por las percepciones políticas estadounidenses.

Todos estos temas de los Estados Unidos se representan también para la región andina, pero aquí aparecen con especial énfasis: los Estados Unidos priorizan Narcotráfico y democracia.

El objetivo nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedades andinas. La estrategia para los países fuente está dirigida alrededor de la interdicción, el control y la represión. La erradicación, la desarticulación de los carteles, el control del lavado de dinero. El narcotráfico es visto como un tema de seguridad nacional y esto implica el desplazamiento de recursos militares y, además, la lógica de priorizar ese tema por sobre cualquier otro de la agenda.

Democracia es, frente a la región andina, un problema de estabilidad con implicaciones para la seguridad. El caso venezolano es visto con sospecha ante la eventualidad de un gobierno hostil. Colombia se debate en guerra civil y los Estados Unidos han tomado partido en defensa del gobierno electo y autónomamente en contra de las organizaciones guerrilleras a las que acusan de narcotraficantes. La inestabilidad ecuatoriana ha sido dramática y en Perú han optado por dejar de tolerar a un gobierno autoritario. Preocupa la caída económica boliviana.

El conflicto colombiano está ligado a ambos puntos de la agenda. En el contexto de la política exterior de los Estados Unidos, Plan Colombia y regionalización, es un problema inminente y real en su seguridad para todas las naciones an-

dinas. Hay cinco riesgos: operación de actores armados, migraciones y sociologización a la colombiana, desastre humanitario, desastre ecológico y dispersión de cultivos. Es en esta perspectiva un problema de seguridad nacional. Lo que se protege es la paz. El bien más alto. La política estadounidense de internacionalización, en ese sentido, es un riesgo a la seguridad de los vecinos. El objetivo de estas naciones es neutralizar ese riesgo, a sabiendas de que mucho peor para cualquiera de ellas que el conflicto podría resultar la hostilidad de los Estados Unidos.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda para la interlocución que es la estadounidense, pero al igual que el tema de la democracia, ofrece escenarios diametralmente distintos⁴. Para Bolivia, principalmente un país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente⁵. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada al narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un importante centro de lavado de dinero.

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

Más allá de eso, la salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas, y esto supone efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos, pero también no cuenta con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y la exposición al riesgo de corrupción y violencia a la institucionalidad entera de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente⁶. El problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación, una vez que el actor político más importante del escenario internacional originado alrededor del narcotráfico, Estados Unidos, ha optado por convertir a un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional.

Esta percepción, es necesario señalar, ha terminado siendo compartida por los Estados andinos. Finalmente alrededor de prácticas de subordinación complaciente como la erradicación en Bolivia, o consensuales como en el caso de Ecuador⁷, que ha cedido parte de su territorio y ha apoyado la política de Washington

sin crítica mayor en los últimos diez años. Los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Puesta en perspectiva esta política, sin embargo, contiene una reacción frente a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental, la continuidad institucional y la presencia misma de esas naciones en su entorno internacional, particularmente en el conjunto de normas e instituciones que constituyen el sistema interamericano: la potencial hostilidad de los Estados Unidos.

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

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a los Estados Unidos es diferente en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades⁸.

Las políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la élite local (anulación de visas, por ejemplo), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de Estados Unidos sobre la base de la asimetría en la relación⁹, pero esta estrategia que se inspira en una visión regional sólo puede ejecutarse a través de políticas de seguridad bilaterales.

Esta agenda común, regional, que en realidad es una política global, tiene como propósito generar regímenes internacionales cooperativos para fortalecer la interdicción, destruir las organizaciones ilegales y arrestar a los narcotraficantes, y controlar las ganancias ilícitas. Varias áreas de acción se derivan de esto: erradicación de cultivos, monitoreo de insumos y precursores para el procesamiento, mejorar la cooperación legal internacional, extradición, etc., y prevenir el tráfico¹⁰.

La agenda regional se confronta con la mecánica bilateral en los toscos procedimientos de rendición de cuentas. El más importante de ellos políticamente, es el de la certificación. Efectivamente cada país es evaluado por separado alrededor del cumplimiento de tratados firmados igualmente por separado. De la misma manera compartimentada se encuentran elaborados los presupuestos de coo-

peración contra el narcotráfico, de lo que se desprende finalmente que la política se lleva por separado con cada país.

El bilateralismo, por otra parte, es una consecuencia inevitable de la securitización de la agenda del narcotráfico, más aún cuando no hay ningún régimen de seguridad cooperativo en la región, nada parecido a un comando conjunto de ejércitos andinos. La aproximación bilateral, de otro lado, implica que la agenda estadounidense que ha militarizado la lucha contra el narcotráfico inevitablemente se imponga sin que haya retroalimentación que la pueda modificar, a pesar de su evidente fracaso a lo largo de los últimos veinte años.

La militarización de la lucha antidrogas no sólo ha disparado los escenarios menos amigables para los derechos humanos en la región andina en las últimas décadas, sino que ha erosionado los fundamentos mismos de la democracia como régimen político en la región, además de ser una amenaza a la seguridad regional de varios países latinoamericanos¹¹, pero sobre todo no ha alcanzado ni uno solo de los objetivos estratégicos en términos de desarticulación del mercado de drogas ilegales. De hecho, mientras persista la aproximación de seguridad, las probabilidades de éxito de esa estrategia son poco probables.

Un enfoque distinto es el de la salud pública. La lucha por el cambio de los significados de los psicotrópicos ilegales vistos como signos desde la seguridad hacia la salud es un interés latinoamericano, y puede ser parte de su agenda con los Estados Unidos. La inversión en hospitales, centros sociales de tratamiento de adictos, prevención, educación en el lado de la demanda es vital para los países andinos. Esto significa, entre otras cosas, discriminar los usuarios por sus patrones de consumo y los efectos sociales del mismo, y discriminar las drogas por sus efectos.

Acercarse al narcotráfico en esta dirección implica desatanizar las drogas e involucrar cierta racionalidad científica en el problema frente al orden de supersticiones sobre las que se erige la lógica del control, la interdicción y la represión, y esto es un tema que puede vincularse en la agenda latinoamericana frente a los estados Unidos.

El conflicto violento en Colombia: implicaciones para las sociedades vecinas

El conflicto colombiano enlaza precisamente la imagen de la región andina construida en la formulación de la estrategia estadounidense, y sirve de catalizador de las distintas políticas exteriores de los países andinos.

Para los países limítrofes de Colombia, especialmente, el enfrentamiento entre guerrilleros, paramilitares y tropas regulares tiene implicaciones directas en los procesos políticos domésticos, sobre todo a nivel regional, en zonas de frontera. A diferencia de lo que ocurre con la política exterior estadounidense, para

ecuatorianos, venezolanos y panameños el narcotráfico es un telón de fondo de la violencia que amenaza a sus propios países, pero no es necesariamente el escenario principal ni el peligro a neutralizar en forma inmediata. El conflicto armado sí lo es, y sus implicaciones hacen de él una dinámica vinculada pero distinta a la del narcotráfico.

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

La estrategia del gobierno colombiano consiste precisamente en internacionalizar su conflicto, y en esto coincide con Washington. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional y a los gobiernos aliados bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha visualizado sus propios límites institucionales y sus capacidades¹².

La posición colombiana, al menos desde el gobierno del presidente Gaviria, ha insistido en que el narcotráfico es un problema internacional. Colombia no tiene la capacidad de resolver este problema. Su preocupación central, sin embargo, es la violencia en su propio país ligada al narcotráfico. La visión colombiana del narcotráfico es la de una amenaza transnacional a la seguridad, una expresión del crimen organizado, que trasciende fronteras¹³. En este sentido su apreciación es casi exacta a la que hacen los Estados Unidos. No es difícil entender la complementariedad de ambas políticas exteriores para procesar este tema.

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

“Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundiales, quizás, el mayor desafío de nuestra historia (...). Colombia atraviesa hoy por su más difícil prueba y su futuro está en la cuerda floja por causa de la violencia y del narcotráfico. En Colombia vivimos un conflicto armado que nos desangra pero no una guerra civil (...) Pero, lo que es más grave, estos grupos subversivos se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes”¹⁴.

Los Estados Unidos, por su parte, apoyaron al Plan Colombia con mil trescientos millones de dólares en una aproximación también regional. De hecho el paquete de ayuda militar a Colombia se inscribe en la afirmación de que ni Colombia ni sus vecinos pueden cargar solos el peso de la lucha contra el narcotráfico y en esta premisa, la de la internacionalización, se asienta tanto la estrategia cuanto su encarnación: el Plan Colombia¹⁵.

La ayuda se destina a mejorar la capacidad de acción del gobierno, tema al que en el Congreso se le añadió también el tópico de derechos humanos: para ello, la ayuda es de 15 millones. El punto fuerte es el apoyo a la expansión de operaciones militares en el Sur del país, en la frontera compartida por Colombia con Ecuador y Perú, sector donde se calcula están las más grandes plantaciones de cultivos ilegales, pero que además está controlado por las FARC. Seiscientos millones de dólares fluirán durante el 2000 y 2001 y servirán para dotar a las Fuerzas Armadas de 63 helicópteros de última generación, la flota más importante de estos aparatos en toda Sudamérica. De hecho, el balance de armas en la región queda alterado con este suministro. Trescientos cuarenta dólares adicionales se destinarán al control militar del tráfico aéreo, y cien millones irán a reforzar a la policía. Ciento cuarenta y cinco millones invertirán los estadounidenses en programas alternativos para sustituir cultivos y mitigar el impacto de la erradicación¹⁶.

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

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

Segundo, la localización del conflicto militar se produce en un sector de la selva colombiana que limita con tres países: Ecuador, Perú Y Brasil. Uno de ellos está directamente involucrado en el conflicto, Ecuador, al haber concedido una

base aérea que respaldará las operaciones en Colombia, y los otros dos han militarizado sus fronteras.

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

La posición estadounidense se basa en la creencia de que el conflicto colombiano afecta al orden internacional y particularmente a la seguridad regional. Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, México y el Caribe son de alguna manera influenciados por las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Los objetivos estadounidenses en ese país sudamericano serían básicamente: aumentar la capacidad del gobierno para desarrollar actividades de inteligencia, erradicar las plantaciones ilegales, sostener la interdicción de los narcóticos y fortalecer las entidades colombianas de control y represión, así como su sistema de justicia¹⁷.

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

Adicionalmente, el gobierno estadounidense parte de la suposición de que ni Colombia ni sus vecinos tienen la capacidad de enfrentar solos el fardo de la lucha antidrogas. En otras palabras, la ayuda estadounidense está dirigida a suplir las deficiencias de los países vecinos a Colombia y Colombia misma. Al igual que en la visión de Pastrana, los Estados Unidos apuestan por la internacionalización¹⁸.

La lógica implícita en la estrategia de Washington sería forzar a la guerrilla, especialmente a las FARC, a negociar desde una posición debilitada en el campo de batalla, pero esta idea de derrotar militarmente a la guerrilla termina implicando que la prioridad en estos momentos es la guerra contra la guerrilla, y en segundo plano, como consecuencia de esto, la guerra a las drogas, lo cual representaría un viraje dramático en la aproximación convencional de los Estados Unidos¹⁹.

Los países vecinos, sin embargo, tienen una dimensión, desde sus propias necesidades, distinta. La aprobación del presupuesto militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia, hecha por el Congreso estadounidense, plantea un escenario de guerra inminente en la frontera que va a tener consecuencias sobre tres vecinos. En otras palabras, es una amenaza a la seguridad de los países andinos tanto por sus efectos directos cuanto porque los países andinos han tenido que admitir un rol tutelar de los Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico²⁰. Esta situación ocurre en un contexto en que la región andina es extremadamente vulnerable, por su propia debilidad, a las presiones de su entorno internacional.

Los países vecinos enfrentarán un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos²¹, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales.

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

El Ecuador particularmente se encuentra inmerso en el problema. La Base de Manta involucra directamente al Ecuador en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la base implican de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la complacencia ecuatoriana y por lo tanto su corresponsabilidad en esta estrategia. El propósito declarado de la Base de Manta es el control de actividades antinarcóticas. El acuerdo permite el acceso de aeronaves estadounidenses y el sobrevuelo a territorio ecuatoriano, para detectar, monitorear, rastrear y controlar las operaciones ilegales de narcóticos. Los aviones estadounidenses son naves con capacidad de monitorear más allá del territorio ecuatoriano. De hecho, la base de Manta está en capacidad de suministrar información sobre las operaciones militares que se desarrollarían en el lado colombiano de la frontera sur oriental con Ecuador, precisamente en el territorio en donde las operaciones de erradicación implican combates con efectivos de las FARC²².

La base de Manta fue concedida en el gobierno del ex-presidente ecuatoriano Jamil Mahuad en medio de un proceso político que aparentemente habría violado varios procedimientos constitucionales y legales²³. El contexto en que se firma este instrumento es el de una economía ecuatoriana quebrada y su gobierno aspirando a un préstamo puente del FMI, para el cual habría necesitado el respaldo político de los Estados Unidos.

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

Estas primeras posiciones de Chávez fueron moderándose con el tiempo. La neutralidad hubiese significado el reconocimiento de una de las facciones guerrilleras como fuerza beligerante, sujeto de derecho internacional, y eso, desde la

perspectiva convencional de las Fuerzas Armadas venezolanas, habría implicado un reto adicional a la seguridad nacional, máxime cuando a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, las fuerzas armadas venezolanas chocaron varias veces con efectivos del ELN, y hubo acusaciones de persecución en caliente a columnas guerrilleras en territorio venezolano.

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

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

Si algunas de las condiciones de un régimen de seguridad cooperativa son la inexistencia de un enemigo o riesgo militar, una visión estratégica compartida, procedimientos e instituciones formales comunes o existencia de formas no convencionales de cooperación²⁴, éstas no existen en la región andina, y la imagen de un orden internacional de posguerra fría levantado sobre la policización de las Fuerzas Armadas y el manto protector de los Estados Unidos, más allá de la ideología, no resuelve los dilemas de seguridad que plantea el caso colombiano.

Al contrario, parecería que en la lógica de estricta conveniencia de cada una de estas naciones la política exterior estadounidense envuelve el riesgo de involucrar a estos países en el conflicto cuando su interés es aislarse, y un régimen de seguridad andino sin la presencia estadounidense simplemente es impensable. No sólo porque ello “americanizaría” las políticas, lo cual no es necesariamente aceptable para la seguridad de esos países, sino porque tendría que involucrar a otros temas de la agenda, concretamente narcotráfico, y ello, un régimen multinacional andino para el procesamiento de este tema, en la perspectiva de seguridad que le han dado los Estados Unidos, tampoco es aceptable.

De la misma manera que el gobierno colombiano insiste en diferenciar a las guerrillas de los narcotraficantes para legitimar sus políticas de paz negociada, las entidades de seguridad de los estados andinos, aunque recurren a la retórica anti-drogas, discriminan entre los distintos actores que operan en la violencia colombiana.

La guerra en Colombia presenta a inicios de siglo escenarios distintos a los de los últimos treinta años que se diferencian por una mayor presencia estadounidense, el fortalecimiento logístico de las fuerzas guerrilleras, la negociación paralela de acuerdos de paz, la expansión de las fuerzas paramilitares y la potencialidad de internacionalización del conflicto. Estos elementos permiten comprender la posibilidad de elaborar escenarios que al menos hipotéticamente pasan por un triunfo militar de la guerrilla, la victoria armada del Estado, la prolongación indefinida de la guerra, y una distribución negociada del poder²⁵.

Hasta 1999, la guerrilla colombiana, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), había alcanzado en términos militares avances estratégicos que le permitieron llevar la iniciativa de los combates y lograr una posición relativamente ventajosa para las negociaciones. Este hecho fue respondido desde el gobierno con varias opciones de paz que llegaron a su punto más alto con la concesión de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, pero implicó además un esfuerzo de guerra que alude a tecnología nueva, especialmente de vigilancia e información, en el escenario de los combates, y que detona para el año 2000 una ayuda record de la administración estadounidense al gobierno colombiano, que será invertida en entrenamiento y equipo militar, la cual podrá usarse contra la guerrilla. El efímero desequilibrio estratégico de la guerrilla fue compensado en 1999 por el propio ejército colombiano que frustró varias ofensivas en distintas partes del país, y puede revertirse hacia políticas defensivas por parte de los insurgentes hacia el futuro²⁶.

La posibilidad de una victoria guerrillera a corto plazo en Colombia es más bien remota. A pesar de que la guerrilla ha estado en alza en los últimos años y de que ha crecido en términos militares, lo que se expresa en la construcción de una retaguardia segura, la formación de batallones experimentados en combate y con cierto nivel de profesionalización, y la capacidad de sitiar y eventualmente asaltar unidades militares y fortificaciones enemigas²⁷, las fuerzas insurgentes no tienen legitimidad política en el seno de la población y no controlan de hecho ni la institucionalidad vigente, a la que no han podido sustituir sino en muy pocos casos con una institucionalidad alternativa, ni la economía formal, ni tampoco tienen en su poder las plazas militares más fuertes de Colombia.

El Estado Colombiano es extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido el hecho de que el gobierno constituido controla la eco-

nomía formal, las relaciones exteriores, es legítimo alrededor de la idea de democracia frente a la guerrilla, está respaldado por unas Fuerzas Armadas y policía mucho mejor equipadas y más numerosas, y ocupa muchísimo más espacio del territorio colombiano que las fuerzas insurgentes.

El gobierno colombiano tiene la capacidad en estos momentos, sobre todo por el mayor involucramiento de Washington, de retomar la iniciativa militar y de condicionar a futuro la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla no tiene la capacidad de enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus capacidades por fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington, por ejemplo²⁸.

La guerra en Colombia por otra parte involucra a una compleja constelación de actores que interpelan una serie de intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno colombiano no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa²⁹.

Las FARC, que operan como el más activo y cohesionado grupo insurgente, están diseminadas a lo largo de Colombia, y sus niveles de coordinación militar están supeditados a una política común que deja bastante libertad a cada una de sus columnas en la interpretación. A estos hechos, comunes a todos los actores involucrados en la violencia, hay que añadir la presencia de otros actores esenciales como las otras fuerzas guerrilleras, de las cuales el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el más importante³⁰.

A los actores señalados hay que agregar las fuerzas paramilitares que, si bien nacen en la lógica de autodefensa, financiados por terratenientes y narcotraficantes, y con objetivos estratégicos no contradictorios con los de las Fuerzas Armadas, terminan en una dinámica expansiva y ofensiva y ocupando dominios territoriales alrededor de funciones de protección, contención y exterminio de la guerrilla, expansión del latifundio, control de población y cuidado de actividades vinculadas al narcotráfico³¹.

Los paramilitares, al igual que el ELN, intentan generar espacios de negociación con el gobierno colombiano, y, aunque su dinámica militar es complementaria a la del ejército y la policía en relación al combate de la guerrilla, su involucramiento en los negocios ilícitos del narcotráfico es cada vez mayor. La percepción de una actitud tolerante (sino cómplice) por parte del ejército colombiano hacia los paramilitares es una imagen común en Colombia y compartida por la mayoría de reportes sobre derechos humanos, tanto gubernamentales como de organizaciones independientes³².

Cualquiera de los escenarios de solución del conflicto colombiano pasa por la constatación de la existencia de la violencia paramilitar y de su relativa autonomía frente a los actores complementarios, en este caso, las Fuerzas Armadas. Incluso las especulaciones a propósito de la hipotética e improbable victoria militar del establecimiento gubernamental tienen implicaciones que no terminarían la violencia en el supuesto, por ejemplo, de la continuidad en prácticas delincuenciales de las organizaciones armadas o de integrantes de ellas³³.

¿Una solución armada?

La improbabilidad de una solución armada al conflicto con la victoria de cualquiera de las partes se explica en la incapacidad de construir escenarios definitivos, aunque todos los contendientes tienen la capacidad para golpear y dañar al enemigo. La erradicación de las guerrillas, o de los paramilitares, por ejemplo, de una parte del territorio, no garantiza su desaparición, ni la capacidad de reubicación en un territorio que es, para comparar, sesenta veces más extenso que El Salvador, en donde no pudo haber victoria militar, y que cuenta con una población alzada en armas seis veces más numerosa que la que hubo en ese país, para no mencionar que, además de la lógica militar, la violencia colombiana se explica en la heterogeneidad de su sociedad y la deslegitimación de un orden político excluyente³⁴.

La recomposición de la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas colombianas probablemente tenga como efecto político central restituir la capacidad negociadora del gobierno y abrirle opciones en el terreno militar, pero no garantiza una victoria en la guerra. El escenario más probable en el corto plazo parece ser el la dilación del conflicto en una dinámica doble, signada por las negociaciones y la guerra, en donde los hechos militares pesen sobre las conversaciones³⁵.

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

Venezuela y Ecuador particularmente intermedian su agenda de seguridad a sus intensas relaciones comerciales con Colombia. En el caso de ambos países, Colombia es, después de los Estados Unidos, su socio económico más importante, y representa un destino central para exportaciones y una fuente indispensable de importaciones. Ambos países, de otro lado, han sufrido la presencia de organizaciones guerrilleras colombianas operando en su territorio y la ausencia de las fuerzas armadas colombianas del control de la frontera. Sociedades regionales de frontera están atravesadas por el conflicto y la economía de la guerra colombiana, alrededor de procesos de provisión de información, armamentos, vituallas, pe-

ro además de estos fenómenos existe la percepción de una creciente presencia de los actores del conflicto colombiano más allá de sus fronteras.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales³⁶. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia. Excepcional ha sido la postura venezolana, que ocasionalmente ha mencionado la idea de “neutralidad” frente al conflicto que ha ocasionado la interpretación de cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero ha lesionado la relación diplomática entre ambos países.

Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá éstas han sido ocasionales, aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los decisores de seguridad nacional. El ELN ha hecho incursiones y se le han atribuido voladuras de oleoducto y dos secuestros masivos de técnicos petroleros en 1999 y en el 2001. Más de una vez paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos³⁷.

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

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera y de los otros actores violentos es prioritaria sobre tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de este actor colombiano en los respectivos territorios nacionales³⁸. Esto se debe básicamente a la inminencia de la presencia guerrillera en zonas de frontera y a su impacto en las sociedades regionales y también al hecho de que no hay una identificación clara que confunda en un mismo imaginario las políticas y prácticas de la guerrilla colombiana con las de los narcotraficantes.

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

Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente no tienen la capacidad de participar en él, sino que

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

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

Los límites para la construcción de un régimen cooperativo vienen, por otro lado, de la compleja red de relaciones de interdependencia que genera el conflicto colombiano. La interdependencia no implica necesariamente cooperación, puede suponer conflicto, y éste parece ser el caso³⁹. En Colombia el tema no es la omnipresencia del estado sino su ausencia. Ello provoca, entre otras causas, la percepción de la amenaza. El conflicto colombiano para los países andinos no es un problema de estabilidad en la imagen de mantener el balance de poder internacional.

Por el contrario, el inexistente poder del estado colombiano en sus fronteras *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos los lados de la frontera colombiana, solamente con medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciertamente es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional⁴⁰, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno.

Reflexión final

La proliferación de regímenes y la ampliación de la agenda de aquellos existentes en los países andinos han implicado la aparición de tendencias estructurales que apuntan a la erosión de las competencias de los estados en el manejo de varios asuntos de la sociedad, el traslado de los centros de toma de decisión relevantes hacia agencias internacionalizadas vinculadas con el manejo económico y la emergencia de tensiones locales o sectoriales⁴¹. La crisis andina se caracteriza también por el debilitamiento de sus estados y la pérdida de competencias y de sus capacidades de mediación e institucionalización del procesamiento de conflictos.

En el caso concreto del conflicto colombiano, la política estadounidense se encuentra con la de Bogotá en la necesidad de regionalizar el tema. Sin embargo, la crisis colombiana construye agendas contradictorias en los países vecinos sobre percepciones de la amenaza distintas. Las consecuencias del conflicto armado, como tema vinculado pero distinto al narcotráfico, marcan las preocupaciones de los países andinos. La estrategia estadounidense, en ese sentido, apunta a la construcción de un régimen internacional de seguridad subordinado a sus objetivos de combate a la guerrilla y al narcotráfico. Ese proyecto es en sí mismo una amenaza a la seguridad regional y a la de cada uno de los países andinos en particular.

La soberanía, entendida como la capacidad de los gobiernos de ejercer autoridad sobre su población dentro de su espacio nacional, ha ido perdiendo paulatinamente capacidad en la región andina, y esto ha implicado que los temas de seguridad sean al mismo tiempo cada vez más numerosos e intensos dentro de la agenda doméstica e internacional. Cada conflicto relevante se convierte potencialmente en una amenaza, puesto que la densidad política de los Estados y su habilidad para procesar las contradicciones de la sociedad han disminuido.

Las sociedades andinas nunca han tenido Estados fuertes, si bien han existido innumerables regímenes autoritarios. Su heterogeneidad estructural y su diversidad social y cultural han producido una constelación de prácticas políticas que, ante la deficiencia del Estado, han recurrido a redes societales no institucionalizadas cuyo uso finalmente ha reproducido la inequidad. Esas redes, en un contexto de economía abierta, sin protecciones, signado por la globalización, la emergencia de identidades políticas subordinadas como las regionales y locales, así como sometidas a presión por parte de movimientos sociales de carácter transnacional, no son suficientes para estabilizar la política. El conflicto de hecho se vuelve también abierto y radicaliza los instrumentos de su resolución, sin descartar entre ellos el acceso a la violencia.

Bibliografía

- Aravena, Francisco Rojas 1999 “Cooperación y seguridad en las Américas: nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas”, en *Cooperación y seguridad internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile. Nueva Sociedad, Wilson Center).
- Bagley, Bruce 2001 “El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia”, en *Iconos*, (Ecuador) N° 10.
- Bagley, Bruce y William, Walker (eds.) 1994 *Drug Trafficking in the Americas* (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Bonilla, Adrián (1994) *National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs* (Miami) Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.
- Buitrago, Francisco Leal 2001 “El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional”, en *Iconos* (Ecuador) N° 10.
- Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet March 2001, *Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda* (Washington).
- Clinton, William Jefferson 2000 *Statement by the President*, January 11.
- Domínguez, Jorge 1998 “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en Domínguez, J. (ed.) *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur* (Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue).
- Duarte, Ricardo García 1999 “Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.
- Franco, Andrés 1998 *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración* (Bogotá: Universidad Javeriana).
- Hey, Jeanne 1992 “Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador” en *Latin American Studies Quarterly*.
- Marcella, Gabriela y Schulz, Donald 1999 *Colombia’s Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads* (Carlisle: US. Army War College).
- Ministerio de Relaciones Exteriores 2000 *El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos*, 23 de julio.
- Moon, Bruce 1983 “Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence”, en *International Organization* (Cambridge) Vol. 39 Spring.
- Orozco, Iván 1999 “La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.
- Patrana, Andrés 2000 *Colombia: Un desafío y una promesa*. Texto de la posición presidencial, distribuido por las misiones diplomáticas.

Rajeswari, P.R. 2000 “US. Counter-narcotics Policy”, en *Strategic Analysis*, Vol. 23, N° 11.

Restrepo, Luis Alberto 1999 “La Guerra como oportunidad”, en *Revista Foro* (Bogotá) N° 36.

Rueda, Rafael Pardo 1999 *Nueva Seguridad Para América Latina* (Bogotá: FESCOL).

Salgado, Manuel (2000) *¿Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Manta*, (Quito: Ediciones la Tierra).

Sanger, David 2001 “Bush Links Trade with Democracy at Quebec Talks”, en *New York Times* (New York), 22 de Abril de 2001.

Segell, Glen 2000 “The Narcotics War and Civil-Military Relations”, Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA.

Smith, Peter H. 1992 *Drug Policy in the Americas* (Boulder: Westview Press).

Vargas, Alejo 1999 “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz”, en A. Vargas (compilador) *Guerra, Violencia y Terrorismo* (Bogotá: Universidad Nacional).

Notas

1 La agenda interamericana de los Estados Unidos se concreta en las Cumbres Presidenciales. Desde Miami hasta Québec estos temas han sido reiterativos.

2 Esta agenda se reitera en la última administración republicana: democracia, libre comercio y prosperidad. Ver: Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet, March 2001, “Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda”.

3 Ver por ejemplo David Sanger, 2001, “Bush Links Trade with Democracy at Quebec Talks”, *New York Times*, Abril 22.

4 En la década de los noventa se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida en que la estrategia antidroga persiste, los efectos y supuestos de esos materiales en lo nuclear siguen siendo válidos. Ver: Bruce Bagley y William Walker (eds.) 1994 *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers, Peter H. Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

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

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

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

8 En Andrés Franco, 1998, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá: Universidad Javeriana, se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos. Probablemente es el texto más completo de los años noventa sobre el tema.

9 El concepto de complacencia (*compliance*) denota una relación dependiente entre la política exterior de dos países caracterizada por la asimetría entre los actores. Supone un sistema de castigos y recompensas que opera perfilando la conducta del actor más débil que encuentra conveniente allanarse a los intereses del otro. Ver Bruce Moon, 1983, "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en *International Organization*, Vol. 39 Spring. Jeanne Hey, 1992, "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.

10 P.R. Rajeswari, 2000, US. Counter-narcotics Policy, en *Strategic Analysis*, Vol XXIII, No. 11 p. 5.

11 Glen Segell, 2000, "The Narcotics War and Civil-Military Relations", Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA, p 14.

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

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

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

15 Ver el discurso presidencial de Clinton: "Statement by the President", January 11, 2000, The White House.

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

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

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

19 Bruce Bagley, 2001, "El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia", en *Iconos*, N° 10, FLACSO-Ecuador.

- 20 Francisco Leal Buitrago, 2001, “El Plan Colombia: Orígenes, desarrollos y proyección regional”, en *Iconos*, N° 10, FLACSO-Ecuador.
- 21 La incursión de actores violentos en el año 2000 a lo largo de la frontera con el Ecuador ha significado el secuestro de decenas de técnicos petroleros. Choques con militares brasileños se han producido también, y en Venezuela este fenómeno existe desde hace varios años.
- 22 Ver Introducción y artículos 1, 2, 3, 4, 5 del texto del Acuerdo en Manuel Salgado, 2000, *¿Guerra Sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Man - ta*, Quito: Ediciones la Tierra.
- 23 Manuel salgado, *op.cit.*
- 24 Jorge Domínguez, 1998, “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en J. Domínguez, (ed.) *Se - guridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago: Wilson Center, Flacso-Chile, Interamerican Dialogue, pp. 30-34.
- 25 Luis Alberto Restrepo, 1999, “La Guerra como oportunidad”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá.
- 26 Ver Eduardo Pizarro León Gómez, 1999, Nueva Sociedad.
- 27 Ricardo García Duarte, 1999, “Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá, p. 17.
- 28 Luis Alberto Restrepo, *op.cit.*, p.p. 10.11.
- 29 Ver en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años noventa de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.
- 30 El ELN, a diferencia de las FARC, explícitamente ha evitado relacionarse con los narcotraficantes como política de la organización. Esto marca una distancia pero no garantiza la descontaminación de esta formación guerrillera, como de ningún otro actor de la participación política violenta en Colombia.
- 31 Iván Orozco, 1999, “La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy”, en *Revista Foro*, N° 36, Bogotá.
- 32 Ver *Newsweek*, 21 mayo de 2001.
- 33 La experiencia centroamericana, en donde las guerrillas y organizaciones paramilitares, menos numerosas que las colombianas, tenían una sociedad con menos espacio físico y menor complejidad, es que a pesar de acuerdos satisfactorios para todas las partes, la violencia ha continuado bajo formas delincuenciales.
- 34 Alejo Vargas, 1999, “Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz”, en A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.
- 35 Ver García Duarte, *op.cit.* Alejo Vargas, *op.cit.*
- 36 Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

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

38 Ver Bagley 2001, op.cit.

39 De la misma manera que la hegemonía no es suficiente para producir cooperación, la interdependencia tampoco. La cooperación es contingente al bien buscado, que puede o no ser compartido, y no un resultado automático de la proliferación de interconexiones. Ver Robert Keohane, 1998 *After Hegemony*, Cap. I.

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

41 Ver Robert Cox, op.cit. Susan Strange, 1997, “the problem or the solution? Capitalism and the state system” en S. Hill J. Mittelman (eds.) *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.