

Seguridad y cooperación interamericana en la subregión andina

MICHAEL SHIFTER

Existen diversos temas que deben examinarse al analizar la situación de la seguridad en la región andina, tales como el narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares, las crisis económicas, y los desafíos de la democracia. Todos los países de la región se ven afectados por ellos en mayor o menor medida, pero cada uno con características propias bien definidas. Todos estos problemas, tomados en forma conjunta, contribuyen a crear una situación particularmente inestable a nivel regional, la cual genera alarma y preocupación en ámbitos gubernamentales y académicos, tanto en América Latina como en los Estados Unidos.

Sin embargo, cuando se analiza el tema de la seguridad en la región andina, es muy frecuente caer en dos tentaciones. Por un lado, muchas veces se suele exagerar la verdadera dimensión de la situación y se esbozan, injustificadamente, escenarios potencialmente catastróficos. Quienes caen en esta tentación, suelen exagerar una eventual reacción de los Estados Unidos, imaginando una intervención militar inminente, o bien se asustan ante un derrumbe colectivo de los gobiernos de la región en manos del narcotráfico y los grupos violentos.

Otros, en cambio, suelen tomar una postura radicalmente opuesta y simplifican exageradamente la verdadera magnitud del conflicto. Quienes incurren en este error, señalan que en la zona andina no hay elementos nuevos ni tampoco razón por qué alarmarse,

que Colombia ha convivido con la violencia por casi un siglo, o bien que la inestabilidad es característica de la región, etc. Esto es un grave error ya que constituye una negación del problema, y es también un análisis parcial e inexacto del estado de la seguridad regional. En síntesis, se debe evitar caer tanto en la tentación de negar la real dimensión del conflicto como en un análisis exageradamente alarmista.

En cambio, a fin de comprender acabadamente lo que ocurre en la región andina, se debe adoptar una postura más balanceada, para así poder efectuar un análisis cuidadosamente elaborado que nos permita comprender las verdaderas dimensiones e implicancias del estado actual de la seguridad regional. Existen nuevos riesgos que deben ser considerados, y nuevos problemas que requieren soluciones innovadoras. La realidad sociopolítica de la región no es la misma que dos décadas atrás, por lo tanto difícilmente podemos sostener que nada ha cambiado y que no hay por qué alarmarse. Debe evaluarse también el nuevo contexto internacional, el rol de las ONG, la aparición de nuevos actores (por ejemplo, las comunidades indígenas en Ecuador) y el papel de la sociedad civil.

Debemos destacar que los países de la región han obtenido muchos logros en los últimos años, logros que corren el riesgo de desvanecerse en medio de las diversas crisis. Algunos ejemplos de lo arriba mencionado son el mantenimiento de formas democráticas de gobierno, una mayor participación ciudadana, las reformas económicas de mercado, el reconocimiento de la existencia de Estados pluriétnicos, y otros. Pero estos logros pueden esfumarse ante las crecientes crisis que afectan a la región andina.

La creciente inestabilidad económica y la persistente ineficacia de los gobiernos de la región para solucionar las demandas de los sectores más desprotegidos de la sociedad, solo tienden a empeorar la situación. Asimismo, si a eso le sumamos las crisis de gobernabilidad que afectan a Ecuador y Colombia, y la concentración de poder en Perú y Venezuela, fácil es darse cuenta de que estamos frente a un escenario regional cuanto menos complejo y preocupante. Lo impresionante es que en estos países muchas de las instituciones democráticas están siendo vaciadas. Si bien se respetan las formas en cuanto al funcionamiento de los poderes como el Congreso y el sistema judicial,

hay poco contenido. Por lo tanto, un esfuerzo conjunto de los países de la región para salir de la crisis podría ser altamente productivo (aunque quizá no suficiente).

Dentro del marco regional, debemos señalar que la situación de Colombia es particularmente distinta. Existe una sumatoria de elementos y factores que contribuyen a una situación particularmente crítica. Asimismo, no podemos pensar en un caso de “autocorrección”, es decir en un caso donde se pueda salir de la crisis sin una estrategia definida, un marco cuidadosamente elaborado, y una idea clara de cuáles son los objetivos. Además, será necesario un liderazgo político firme y decidido, que abarque también a todos los sectores de la sociedad.

Existen nuevos riesgos que deben ser considerados, y nuevos problemas que requieren soluciones innovadoras.

La habilidad de los sucesivos gobiernos colombianos para enfrentar a la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico en la última década ha sido escasa y ha generado magros resultados. Tanto las FARC como el ELN y los grupos paramilitares han extendido su influencia territorial y han mejorado significativamente su capacidad operativa. Las FARC, por ejemplo, cuentan con aproximadamente 15 000 combatientes que operan en una red de contactos que consta de una cantidad de hombres de aproximadamente tres veces dicha cifra. El ELN, por su parte, cuenta con unos 5 000 hombres, los cuales son financiados gracias a la extorsión y el secuestro.

El narcotráfico, por otro lado, ha aumentado su actividad pese a la desaparición de los Carteles de Cali y Medellín. Colombia es hoy en día el principal productor de coca del mundo. Los narcotraficantes siguen expandiendo sus operaciones, en algunos casos bajo la protección misma de los grupos guerrilleros y paramilitares, protección por la cual reciben jugosos dividendos que le permiten financiar sus gastos militares.

Los grupos violentos son, a su vez, la causa de un altísimo nivel de violencia interna, violaciones a los Derechos Humanos y desplazados. Con relación a los Derechos Humanos, un informe de la Comi-

sión Colombiana de Juristas señala que desde octubre de 1998 a marzo de 1999, más de 11 personas murieron a diario debido a la violencia sociopolítica: 7 debido a ejecuciones extrajudiciales, 1 por desaparición forzada, y 1 por considerársela "socialmente marginal". Asimismo, de las masacres ocurridas, los paramilitares son responsables del 77,97% de las mismas, las guerrillas del 19,63%, y las fuerzas de seguridad del 2,39%. Con respecto a los desplazados, el último informe de CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) detalla que alrededor de 1 850 000 colombianos se han visto desplazados de sus hogares debido a la violencia en los últimos quince años. Tan solo en los primeros nueve meses de 1999, 225 000 colombianos abandonaron sus tierras por causa de la violencia.

El caso del enfrentamiento entre Perú y Ecuador es un buen ejemplo de cómo un esfuerzo regional bien puede contribuir a solucionar un conflicto de larga data. La creación del Grupo de Países Garantes compuesto por Argentina, Estados Unidos, Brasil y Chile, y la intervención de un organismo multilateral como la OEA, contribuyeron a generar el clima y las condiciones necesarias que llevaron a la celebración de un acuerdo de paz que puso fin al conflicto. Esta modalidad de trabajo bien podría ser útil en el caso de Colombia. También es relevante la experiencia generada a partir de la creación del Grupo Contadora, el cual surgió para apoyar el proceso de paz en Centroamérica. Por supuesto que habría que adaptar tal mecanismo a las circunstancias actuales y buscar un liderazgo adecuado. Pero para esto también haría falta mayor decisión y voluntad a nivel regional, y una señal clara por parte de Colombia, más un detalle de cuáles son sus necesidades.

La situación de Venezuela es distinta a la de Colombia. No tiene actores internos que desafíen el poder del Estado. Su principal problema en estos momentos es la crisis institucional que afecta al país. El derrumbe del sistema puntofijista dio paso a un nuevo sistema político aún lleno de indefiniciones. El líder de esta transición ha sido el presidente Hugo Chávez Frías, quien ha reformado las instituciones políticas y ha llevado adelante un proceso de concentración de poder que pone en duda sus intenciones democráticas. En medio de esto, la economía sigue cuesta abajo y aumenta dramáticamente la pobreza.

Pese a su excelente récord en materia de democracia, Venezuela está pasando por un momento de incertidumbre e inestabilidad, con un panorama político dominado por dos militares que en 1992 atentaron contra las instituciones democráticas.

La transición política desde el “puntofijismo” de AD y COPEI hacia la “Revolución Bolivariana” del presidente Chávez, ha tenido también impacto en el ámbito regional. Los grupos armados colombianos miran con gran interés el proceso venezolano, especialmente a la posibilidad de “refundar” el sistema político por medio de una “revolución pacífica”. Cabe resaltar que el reciente grupo político lanzado por las FARC tiene un nombre (Movimiento Bolivariano) que hace recordar a la prédica del presidente Chávez. Un eventual quiebre de la democracia en Venezuela podría también alentar un escenario similar en Ecuador.

Perú, por su parte, presenta también un escenario distinto. Durante los sucesivos mandatos del ex presidente Alberto Fujimori, el país dejó atrás la inestabilidad política y creó un ambiente estable de gobernabilidad. Sin embargo, no cabe duda que esto se logró en un esquema de poder muy concentrado y con algunas prácticas abusivas.

Con respecto a Ecuador, su principal problema es la inestabilidad política interna. Desde el golpe de Estado que derrocó al presidente Mahuad, la situación de la democracia ecuatoriana es altamente precaria. Los dos actores más importantes en dicha crisis aún no están satisfechos en sus demandas y nada garantiza que no vuelvan a actuar en conjunto. Dichos actores, los militares y los indígenas, articulan distintas demandas con distintos objetivos. Con relación a los primeros, la institución militar está claramente fracturada entre altos oficiales (que aparentemente serían los guardianes de la democracia), y un sector compuesto por jóvenes oficiales descontentos con las implicancias para el sector militar, resultantes de la firma del tratado de paz entre Perú y Ecuador.

Con relación a los indígenas, la CONAIE exige mejoras en las condiciones de vida de estos grupos, mayores derechos para sus comunidades, mayor participación en la gestión de las políticas públicas, etc. (uno de los principales objetivos del levantamiento de enero del 2000

fue detener el plan de dolarización lanzado por Mahuad y continuado por Noboa). Cabe señalar que las agrupaciones indígenas no constituyen una amenaza a nivel regional ni son un serio peligro para la estabilidad andina, sino que su potencial desestabilizador reside en la capacidad de desestabilizar a Ecuador en el ámbito doméstico.

Para los países de la región, la inestabilidad de Ecuador no es un peligro en sí mismo, sino un ingrediente más que puede contribuir a la volatilidad de la región andina. Asimismo, un escenario de caos político en Ecuador puede brindar-

Los grupos violentos son, a su vez, la causa de un altísimo nivel de violencia interna, violaciones a los Derechos Humanos y desplazados.

le mayor libertad de movimiento en la frontera a los grupos guerrilleros colombianos. La comunidad ecuatoriana, acostumbrada ya a las incursiones de dichos grupos en territorio nacional, se

consternó recientemente ante la noticia de la existencia de un presunto grupo armado local llamado Fuerzas Armadas Revolucionarias del Ecuador, que sería el brazo de las FARC en Ecuador.

En cuanto al rol de las Fuerzas Armadas, la situación de la región andina debe ser claramente diferenciada de la de América Central y el Cono Sur. Mientras que los países andinos han incrementado la participación del sector militar en el sistema político, tanto los países del Cono Sur como los vecinos de Centroamérica han reducido dicha participación. El crecimiento en la región andina obedece a distintos motivos. En Colombia se debe a la necesidad de enfrentar a la guerrilla; en Venezuela al descrédito de los partidos políticos; en Perú a un esquema de poder elaborado con base en una fuerte presencia militar; y en Ecuador se han convertido en una suerte de árbitros de los conflictos políticos domésticos.

Pero si bien las crisis abundan, no debemos atribuírselas a una suerte de “virus andino” que haya infectado la región. Muy por el contrario, cada país andino presenta un diagnóstico distinto, con síntomas y características propios. Mientras que Colombia debe luchar contra el narcotráfico y los grupos violentos, Venezuela vive hoy una profunda transformación y redefinición de su sistema político. En Ecuador, por su parte, reina el caos y la inestabilidad, mientras que su

vecino Perú, por cierto muy estable hasta el momento, vive una crisis de su sistema democrático. Es por ello que debemos diferenciar claramente los distintos problemas que afectan a cada uno de los países de la región.

En cuanto a la seguridad regional, la combinación de las crisis individuales de cada uno de los países da como resultado un panorama preocupante. En especial, si tenemos en cuenta que solamente el caso de Colombia constituye en sí un importante riesgo para la seguridad regional. El efecto “derrame”, es decir, la expansión de los efectos de la violencia doméstica colombiana, más allá de las fronteras nacionales, ha generado diversos conflictos con los países vecinos. Así, los paramilitares y grupos guerrilleros incursionan en territorio de países limítrofes; la producción creciente de drogas extiende los brazos de su organización en toda la región; los desplazados que huyen de la violencia doméstica inundan las zonas fronterizas con Panamá, Venezuela, Ecuador y Brasil; y las violaciones de Derechos Humanos ya no se restringen al territorio colombiano. Colombia es sin lugar a dudas la principal fuente de inestabilidad en la región andina.

En vista de lo anterior, es fundamental crear un marco y una estructura regional para manejar y responder mejor ante tales desafíos y riesgos. Es cierto que, particularmente con respecto a Colombia, los gobiernos y líderes vecinos tienen distintas agendas e intereses, que deberían ser mejor coordinados con las políticas nacionales de Colombia. De otro modo, se agravaría la fragmentación ya muy marcada entre las fuerzas políticas colombianas.

También es fundamental que tal estructura sea integral y comprensiva, abarcando temas tales como el aspecto político, económico y la seguridad. Si bien es cierto que las estructuras regionales no son capaces de fortalecer al Estado colombiano para enfrentar sus múltiples crisis, por lo menos pueden reducir las consecuencias negativas del accionar de actores externos.

Para los Estados Unidos, hoy la región andina es un área de bastante preocupación, tal como lo fuera en los años setenta el Cono Sur y en los años ochenta Centroamérica. Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría hace falta mayor claridad y una estrategia coherente res-

pecto de cuál es la mejor forma de responder ante la crisis colombiana. Existe una sensación de pérdida de control, más que una política consistente. El único tema que tiene resonancia política en la actual coyuntura es el narcotráfico. En tal sentido, la Cámara Baja aprobó el marzo pasado un paquete de ayuda a Colombia de 1 600 millones de dólares, con un enfoque eminentemente antinarcóticos. Pero con respecto a este tema, aún hay mucha ambivalencia, ya que la política que los Estados Unidos llevó adelante por muchos años carece de credibilidad dado que no ha logrado sus objetivos.

Es fundamental intentar replantear la política de los Estados Unidos hacia Colombia, y hacia la región andina en general. El paquete bajo consideración está mal concebido y planteado, con demasiado énfasis sobre la cuestión del narcotráfico, y sin tomar en cuenta temas muy importantes como la democracia, los Derechos Humanos, y sobre todo la gobernabilidad de los Estados. Por lo tanto, una reorientación de la política de los Estados Unidos es crítica. Esto significaría llenar el vacío existente con un liderazgo claro, superando los estrechos intereses políticos domésticos, y apuntando hacia una política más amplia, global y balanceada.

Además, dicha reorientación es necesaria no solo con respecto a los temas de la agenda, sino también al estilo en que los Estados Unidos se relaciona con los países andinos. La agenda exige un enfoque multilateral, sin la amenaza de que si los Estados Unidos no controla las relaciones se retira de la región. Hay precedentes en este sentido, incluso en el tema del narcotráfico, como las cumbres andinas de Cartagena y San Antonio efectuadas una década atrás. Asimismo, ha llegado el momento de terminar con el instrumento más unilateral, dañino y que más ha castigado a todos: el proceso de certificación de los países en cuanto a su cooperación en la lucha contra el narcotráfico, vigente desde 1986. Si bien es cierto que la certificación es "la ley", ha sido una ley sumamente contraproducente y hay que cambiarla.

Hay muchos ejemplos que señalan claramente por qué una cooperación regional más fluida y eficaz sería fundamental, más allá del tema del narcotráfico. La falta de anticipación y de una respuesta enérgica en el ámbito internacional frente al golpe contra el gobierno del entonces presidente Jamil Mahuad en enero del pasado año,

demuestra claramente la importancia y necesidad de una estructura hemisférica mejorada. Frente a la notoria fragilidad del gobierno ecuatoriano, la Organización de Estados Americanos podría haber tenido un rol mayor de tipo preventivo, mientras que el Fondo Monetario Internacional podría haber disminuido sus presiones en materia económica.

Estamos ante un momento de prueba, y la situación en la región andina en particular parece muy incierta y complicada. No importa el país o el tema, un enfoque multilateral es fundamental para responder de manera adecuada. Los países de la región, tanto los gobiernos como sus sociedades, deberían construir y fortalecer mecanismos de cooperación en el marco de una agenda amplia. Los Estados Unidos, por su parte, deberían actuar más como una superpotencia, sin dejar que intereses políticos domésticos definan su política hacia la región. Asimismo, deberían desarrollar una concepción más estratégica, para así colaborar con los socios de la región andina hacia el fortalecimiento de las instituciones políticas y el mejoramiento de los sistemas de gobernabilidad democrática que hoy se ven en riesgo.