

Bajo la Mirada del Halcón

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes
Editor



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269.
Vitacura, Santiago de Chile.
Teléfono: 290 02 00
Fax: 290 02 63
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,
FLACSO-Chile, 2004.
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o
electrónicos, incluidas las fotocopias,
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, jeac616@esfera.cl
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN,
en los talleres de LOM Ediciones,
Maturana 9, Santiago de Chile,
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

Francisco Rojas Aravena

9

ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

Claudio Fuentes

19

Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

David R. Mares

51

VISIONES SUBREGIONALES

Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre

Ignacio Labaqui

65

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio

Fernando Bustamante

93

La región Centroamericana

Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero

135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio

FERNANDO BUSTAMANTE

INTRODUCCIÓN

Una vez lograda la pacificación de Centro América y una consolidación aceptable de las transiciones políticas en México, Brasil y el Cono Sur; es posible que el área andina esté camino a emerger como la sub-región latinoamericana con mayores niveles potenciales de conflictividad estratégica.

Junto con ello, la naturaleza de los problemas de estabilidad que aparecen en el horizonte de estos países, son aquellos que tiene más probabilidades de concitar la atención de Estados Unidos y de sus actuales políticas de seguridad. En efecto, en al menos tres de los cinco países andinos la evolución de los acontecimientos está en condiciones de presentarse para Washington como un directo desafío a sus intereses y puede llevar a la potencia hegemónica a concentrar en ellos su atención, especialmente si el gobierno del presidente Bush tiene éxito en lograr una mínima consolidación de su postura en el Medio Oriente.

En efecto, la violencia civil colombiana es, sin duda, la primera prioridad de la agenda estadounidense¹; pero la renacida inestabilidad boliviana así como los problemas de gobernabilidad venezolanos, pueden también dar lugar a un involucramiento estadounidense más intensivo. Más aún: Ecuador y Perú son países donde la paz doméstica y la predictibilidad distan aún de haberse consolidado. Por ejemplo, no es posible descartar que los movimientos étnicos ecuatorianos se apresten a intentar repetir un escenario de tipo "boliviano" y montar un movimiento insurreccional contra el gobierno del ex Coronel Lucio Gutiérrez. Tampoco el horizonte se presenta del todo despejado en Perú,

¹ "US National Security Strategy"; Octubre 2002.

donde los problemas del presidente Toledo para hacer frente a un generalizado descontento demuestran, claramente, que el proceso post-fujimorista no puede darse aún por exitosamente concluido.

De esta forma, todos los países andinos podrían (y tal vez de manera concatenada) terminar convirtiéndose en la década del 2000 en el equivalente de lo que fueron los países centroamericanos en los ochenta. La preocupación se incrementa si se considera que, en varios casos, las fuentes de inestabilidad están vinculadas a problemáticas extremadamente prioritarias y sensibles para Estados Unidos: terrorismo y narcotráfico, que, a partir del año 2001 han tenido a ser ligados más estrechamente en la cosmovisión prevaleciente en Washington². Los responsables estratégicos de la administración republicana intentan mostrar que insurgencia interna, drogas y terrorismo son tres aspectos que forman parte de un mismo "síndrome"³ y que el combate de uno de ellos, implica también una lucha contra los otros dos⁴. Ciertamente que intentar asimilar insurgencia, tráfico de sustancias ilegales y terror hace extremadamente difícil entender los procesos respectivos fuera de la lógica aniquilatoria de la alteridad absoluta⁵.

En las siguientes páginas se intentará pasar revista al contexto en que se desarrolla la relación actual de la sub-región y de sus estados con el hegemon y se procurará desarrollar una perspectiva sobre la posible evolución de la agenda bilateral en sus distintas y a veces contradictorias dimensiones. Al final se intentará esbozar alguna reflexión sobre las opciones abiertas a los estados andinos frente a Estados Unidos, y bajo los escenarios esbozados.

LAS TENDENCIAS DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA RELACIÓN ENTRE LOS PAÍSES ANDINOS Y ESTADOS UNIDOS

En estos dos últimos años se ha producido una importante transformación en el contexto internacional estratégico pertinente para la relación entre Estados Unidos y los países andinos. Estas transforma-

² "US National Strategy for Combating Terrorism"; Marzo 2003.

³ Henry Salgado; "Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente"; CINEP, Colombia, 2003.

⁴ Claudio Fuentes; Claudio Fuentes: "Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo"; FLACSO, Chile; 2003.

⁵ Claudio Fuentes Saavedra y Francisco Rojas Aravena; "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*; N° 185; 2003.

ciones han sido resultado de procesos y dinámicas ajenas al ámbito sub-regional y fuera del control de los gobiernos, pero, de todas formas han determinado un cambio del escenario cuyas consecuencias recién se está en el proceso de aquilatar.

En primer término, a partir del año 2000, como consecuencia de la subida al poder de la administración republicana del Sr. Bush y de los atentados contra la ciudad de Nueva York y contra el Pentágono, el tema central de la política exterior estadounidense ha sido el de la lucha o “guerra” contra el terrorismo. Este combate, en realidad ha significado una extensión del teatro de operaciones doméstico y de los problemas de las seguridad interna de Estados Unidos al conjunto del planeta. En otros términos, a partir del 2001, el Gobierno Federal de Estados Unidos ha tendido a incorporar al mundo entero dentro del ámbito de su seguridad ciudadana⁶.

Un impacto inmediato de esta tendencia ha sido que la “guerra contra el narcotráfico” –elemento central de la política de Estados Unidos en el área andina–, ha sido desplazada por la lucha anti-terrorista. Esto tiene un especial impacto en países como Colombia y Bolivia, aunque también afecta colateralmente a Ecuador y Perú.

Hasta inicios de la década presente, el problema central que determinaba las preocupaciones norteamericanas en la región andina era la represión del tráfico de drogas ilegales. Incluso la asistencia militar y de seguridad que se brindaba a países como Colombia, se hacía en nombre de la luchas contra el contrabando de sustancias psicotrópicas. El uso de dicha asistencia para combatir a movimientos subversivos tales como las guerrillas colombianas, se presentaba como una consecuencia colateral de la lucha anti-drogas. La necesidad de inventar el término “narcoguerrilla” demostraba que la lucha contra los elementos insurgentes solo podía justificarse en la medida en que podía encontrarse un vínculo sistemático entre estos y las actividades delictivas. La lucha anti-guerrillera desde la perspectiva de Estados Unidos, solo era presentable en tanto es parte de la lucha anti-narcóticos y solo en la medida en que (contingentemente) pudiese encontrarse un vínculo entre los rebeldes y las actividades de mercado negro.

A partir de los ataque terroristas del 11 de Septiembre de 2001, en cambio, la figura parece invertirse. Ahora la lucha tiene como blanco central la guerrilla (clasificada como “terrorismo”) y el combate al narcotráfico se hace crucial solo en tanto se presenta como un sistema

⁶ “US National Strategy for Combating Terrorism”; Marzo 2003.

de apoyo accesorio a las actividades de la guerrilla. De esta forma, podría decirse que hay un desplazamiento crítico del “enemigo principal”: de los carteles de la droga a los combatientes irregulares⁷. En este sentido es particularmente preocupante que todas las organizaciones clasificadas como terroristas en América del Sur pertenecen a países andinos: las FARC, ELN y Autodefensas Colombianas y Sendero Luminoso y MRTA en Perú.

La clasificación de estos ejércitos irregulares como organizaciones terroristas, tiene, entre otras consecuencias, la de impedir y bloquear toda negociación o conversación con estas y de negarles un estatuto “político”. En la particular mentalidad de Estados Unidos, un terrorista es algo más y algo peor que un enemigo. Un enemigo es, después de todo alguien con quién se podría negociar una paz o una contención del nivel de hostilidades. En cambio un terrorista es un ser que ha quedado más acá de toda posibilidad dialogo. Más aún, cualquier esfuerzo de dialogar con el terrorista convierte ipso facto al pretendiente al dialogo en un terrorista o cómplice del terrorista. Con el narcotráfico era incluso posible establecer alguna forma de comunicación, por ejemplo para convencer a los productores campesinos de que acepten la erradicación de especies que proporcionan materias primas o para que acepten reemplazar sus cultivos. En cambio, tal cosa no es posible con el terrorista.

Este desplazamiento de la lógica desde una de conflicto político-militar al de una radical e intransable alteridad reduce considerablemente los márgenes de libertad de los países andinos en su manejo de los conflictos de seguridad doméstica que los han venido aquejando, en algunos casos, por décadas. Y esto se vincula a una subrepticia “anexión” del espacio del conflicto a la propia seguridad interna (“homeland security”) de Estados Unidos. Si el terrorismo es una amenaza contra la seguridad ciudadana interna, entonces, por lógica consecuencia, todo movimiento terrorista, donde quiera que se ubique (Afganistán, Irak, Colombia, Palestina), es una sombra de temor que se proyecta sobre la vida de los estadounidenses en su propia patria⁸. Por tanto lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos involucrados (y los andinos lo están o corren el riesgo de estarlo), ya no es un asunto solo de ellos y que implique una responsabilidad hacia “sus” ciudadanías. Ahora los gobiernos pasan a ser

⁷ Henry Salgado; “Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente”; CINEP, Colombia, 2003.

⁸ Anthony Romero; “La Importancia de una Agenda Pro-Paz en las Américas”; American Civil Liberties Union; Estados Unidos, 2003.

responsables directamente ante la población norteamericana, o sea hacia una opinión pública que no los eligió.

En cambio, otras preocupaciones que podrían haber sido centrales en otro contexto, pueden haberse diluido. Por ejemplo, la conquista de Irak y el control norteamericano sobre el Golfo Pérsico alejan de manera casi definitiva y por un buen tiempo cualquier fantasma de escasez energética en los propios Estados Unidos. De esta forma los recursos petroleros y energéticos del área andina se hacen menos importantes en términos relativos⁹. Tal vez está mayor seguridad estadounidense explica, al menos en parte, la relativa tolerancia que manifiesta hacia gobiernos “inseguros” o “problemáticos” en Venezuela y quién sabe, en Bolivia.

En cambio, adquiere una importancia mucho mayor todo lo que pueda tener un impacto en la “seguridad inter-doméstica”, o sea en aquellos elementos de la paz doméstica o de la vida social de los países que pudiesen afectar por contagio, rebote o consecuencias no anticipadas a la propia seguridad ciudadana de Estados Unidos. Esta preocupación sin duda ya estaba presente durante la Administración Clinton, pero entonces el enfoque dominante giraba en torno a la idea que el desarrollo y la modernización económica y política, operarían como los mejores preventivos para el derrame eventual de las problemáticas sociales andinas hacia los propios Estados Unidos. Bajo el Sr. Bush, en cambio, la perspectiva parece centrarse mucho más en una “policialización” transnacional de los problemas de seguridad de raíz societal¹⁰.

En todo caso, esto ha llevado otros problemas al frente de la agenda: el tema de las migraciones sigue siendo, y con mayor virulencia y sentido de urgencia un tema central en la relación de las partes¹¹. Para Estados Unidos, la migración ya no solo es un problema laboral y social, sino que puede ser entendida como un vector de la amenaza terrorista, como al caballo de Troya de conflictos nacionales en vías de ser trasladados a territorio de la Unión, y como una complicación adicional al control sobre los extranjeros residentes o transeúntes.

Pero, al mismo tiempo, los responsables políticos de Estados Unidos parecen percibir que la estabilidad doméstica y la gobernabilidad

⁹ Michael Klare, entre otros, ha sostenido que el factor decisivo de tras de la formulación de la estrategia global de los Estados Unidos es el acceso a recursos energéticos y materias primas industriales. Al respecto, ver: Michael Klare; “The New Geography of Conflict”, en *Foreign Affairs*; Volumen 8 N° 3; Mayo/Junio 2001.

¹⁰ Ver: Pablo Dreyfus “Experiencias Subregionales y Nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz; Viva Río; Brasil; 2003.

¹¹ Carlos Castañeda; “La Relación Olvidada”; *Foreign Affairs*; Vol. 3 N° 2; 2003.

de los propios países andinos puede tener un impacto en su propia seguridad. El temor parece centrarse en que la desestabilización del imperio de la ley, las turbulencias políticas y sociales y los descontentos generalizados de la población, puede proporcionar un caldo de cultivo idóneo para la formación de un continuo de organizaciones que van de lo criminal a lo terrorista. Ahora, la seguridad ciudadana de Estados Unidos, va a demandar crecientemente que los países andinos se hagan cargo más efectivamente del control sobre su propio territorio y sobre los posibles focos y causas de rebeldía y alienación en segmentos importantes de su público¹².

De esta forma, Estados Unidos toma un interés creciente por ayudar a revertir un proceso ya iniciado en la década anterior: el de la privatización de la violencia y de la seguridad contra ella¹³. En cierta forma, ahora se hace necesaria una recentralización de los medios de coerción, que en años anteriores parecían escaparse del control de los organismos estatales formales¹⁴. Es posible pensar que, lentamente y un poco a tientes, la estrecha ligazón entre las violencias societales del hemisferio (lazo a la cual la propia vida cotidiana en Estados Unidos no podría ya pensar en escapar), irá llevando a Estados Unidos a exigir de los estados andinos una creciente capacidad coercitiva, un mayor control sobre la población, sobre las armas disponibles, sobre los desplazamientos de las personas y sobre las actividades contestatarias de grupos descontentos.

Es preciso hacer un alcance final: en medio de la policialización creciente de la relación estratégica de Estados Unidos con los países andinos, la agenda de la cooperación económica aparece extrañamente intacta. Cabría preguntarse, sin embargo, sino existe alguna reflexión en torno a la posible ayuda que el libre comercio podría plantear a reducir la criminalidad, las migraciones, los negocios ilegales y la privatización de la violencia.

¹² Claudio Fuentes Saavedra y Francisco Rojas Aravena; "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*, N° 185; 2003.

¹³ Klaus Bodemer: "El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: "RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas; 2003.

¹⁴ Esta privatización y societalización de la violencia ha ido aparejada con la aparición de propuestas y de políticas de resolución de conflictos también privatizadas o, al menos, societalizadas. Ver por ejemplo el rol que se le ha querido dar al "tercer sector" (ONG's, Fundaciones, etc.), ver Ingrid Bolívar "El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones"; CINEP Colombia; 2003.

En todo caso, no puede soslayarse que el peso de las negociaciones comerciales, sean estas bilaterales, sean estas en el marco del ALCA, será muy importante en los años venideros dentro de la agenda entre la sub-región y Estados Unidos.

El unilateralismo¹⁵ y el bilateralismo se presentan crecientemente como estilos de fuerza cada vez más importante en la relación sub-regional con Washington¹⁶. Bajo la administración Bush las relaciones han tendido a canalizarse con cada nación por separado y de acuerdo a una agenda iniciada e impuesta por Estados Unidos. Para la diplomacia norteamericana no existe en realidad un “bloque andino” o una entidad sub-regional a ser reconocida como interlocutora real y válida. El gobierno de Estados Unidos ha aplicado en los últimos años, y en esta parte del mundo con menos trabas que en otras áreas geopolíticas, su tendencia actuar por su cuenta y riesgo y sin mayor preocupación por darse la cobertura de una legitimidad multilateral, hemisférica o dentro de un orden institucional internacional (como podría ser la OEA o algún otro mecanismo de seguridad colectiva). Aparentemente, para Washington los costos y molestias de darse la cobertura de un régimen internacional ya no compensan y puede ser fácilmente soslayado en aras de un abordaje directo y por separado con cada actor de su interés. Incluso la idea de “regionalizar” el conflicto colombiano, no implica la formación de una instancia sub-regional o regional de gestión del conflicto, sino simplemente forzar a los países vecinos a colaborar con acciones, políticas e iniciativas impuestas por Estados Unidos, sin que ello implique que los países que colaboran tengan o hayan tenido ningún papel en definir las políticas e iniciativas, las metas o la doctrina de la acción colectiva.

Esto implica que los países andinos, por ser el escenario del tipo de problemas que más pueden molestar o preocupar a Estados Unidos en el hemisferio, corren el serio peligro de ver drásticamente reducida su capacidad de definir sus propias políticas o prioridades internacionales y se encuentran bajo una presión particularmente fuerte para participar activamente y a su propia costa en la guerra contra el terrorismo y en políticas preventivas de tipo militar, policial, social, legal y psico-social.

¹⁵ Francisco Rojas Aravena, “Unilateralismo, Securitización y Guerra Preventiva”; FLACSO; Santiago; 2003.

¹⁶ Claudio Fuentes, “Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo”; FLACSO, Chile; 2003.

LA AGENDA ESTADOS UNIDOS-PAÍSES ANDINOS

En esta sección se pasará una rápida revista de los principales temas de la agenda pendiente entre Estados Unidos y los países andinos o la región andina como tal.

Como se señaló más arriba, desde el año 2001 dicha agenda está dominada (aunque no de manera exclusiva) por las preocupaciones globales de seguridad de Estados Unidos y por una visión que convierte a los movimientos insurgentes (armados o no) en posibles amenazas para los propios Estados Unidos¹⁷.

En este sentido, la preocupación dominante precedente: el tráfico ilegal de estupefacientes, aunque no desaparece, pero se subordina y se vincula de manera dependiente (de la manera ya descrita) a la agenda anti-terrorista¹⁸.

La concentración de Estados Unidos en esta dimensión de sus relaciones con la sub-región, tiene un foco geográfico central: Colombia, pero también incluye políticas destinadas a prevenir el resurgimiento de movimientos combatientes irregulares en Perú, su aparición en Bolivia, sobretudo a partir de las resistencias vernáculas y ligadas al neo-indigenismo contra las políticas de erradicación forzosa de plantaciones de coca; y finalmente, a impedir la posible difusión de la guerrilla colombiana o de sus efectos desestabilizantes sobre Perú, Ecuador y Venezuela.

La política de la administración Bush ha buscado comprometer a los países vecinos a Colombia en renovados esfuerzos para colaborar en los planes de solución bélica del conflicto. La llamada Iniciativa Andina ha tenido un énfasis muy importante en dotar a las fuerzas militares de la sub-región de los elementos para llevar adelante el rol que podría dárseles en el combate contra los grupos insurgentes. Se calcula que el 75% de los fondos destinados a este programa son destinados directamente a las fuerzas militares y policiales. En cambio, se ha reducido mucho la parte de la ayuda que va destinada a los programas de desarrollo que, al menos durante la administración demócrata, se consideraban importantes para prevenir la difusión de la guerrilla y para contener su atractivo en zonas alejadas y mal atendidas por los estados.

Estados Unidos ha redoblado sus esfuerzos para conseguir presencia operativa militar in situ. La base de Manta, en territorio ecuatoriano, se

¹⁷ José Miguel Vivanco; "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos; 2003.

¹⁸ José Miguel Vivanco; "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos; 2003.

usa ostensiblemente para labores de inteligencia anti-narcóticos, pero existen fundadas razones¹⁹ para pensar que su uso es mucho más complejo y que puede incluir el apoyo a acciones anti-guerrilla en Colombia (así como para la interdicción de emigrantes ilegales)²⁰. Asimismo, Estados Unidos ha buscado realizar ejercicios conjuntos con fuerzas peruanas y es factible que se intente obtener acceso a instalaciones en el departamento amazónico de Loreto, colindante con Colombia.

Esta búsqueda de presencia militar, va asociada a un intento por conseguir una multilateralización militarizada y subordinada de la política de seguridad hacia Colombia. La búsqueda de un mayor compromiso sub-regional con las acciones anti-guerrilla, no se encamina a dar un papel importante y propio en el tema colombiano a la Comunidad Andina, sino que lo que procura es reclutar apoyo de los países a las propuestas de política y a las acciones promovidas por el eje Bush-Uribe. Existe, junto con ello una fuerte tendencia a darle un carácter bélico-operativo a tal involucramiento plural de las naciones andinas.

Estas tendencias parecen tener también un impacto importante en la forma en que Estados Unidos ve el tema de la consolidación democrática y de la calidad de las instituciones gubernamentales.

Hasta la administración Clinton, aunque no siempre de manera muy consistente, la diplomacia norteamericana en la sub-región había manifestado un compromiso con el desarrollo de las instituciones democráticas, sobretodo en tanto portadoras de la posibilidad de la expansión de los derechos civiles, de la ciudadanía y de la resolución de los problemas de desigualdad y de inequidad que comprometían a largo plazo la estabilidad política, el desarrollo social y la posibilidad de un crecimiento adecuado de los mercados nacionales. Sin embargo, después del año 2000, el énfasis parece estar puesto mucho más en los temas de la gobernabilidad (entendida esta como capacidad de generar predictibilidad y control), de la seguridad ciudadana y de la plena vigencia de la "ley y el orden". Si antes el más grave peligro parecía provenir de las amenazas neo-autoritarias al orden constitucional y a los derechos políticos de los ciudadanos, ahora el problema más álgido

¹⁹ Teodoro Bustamante Ponce; *¿Inconsistencia? ¿Absurdo? ¿Ingenuidad? ¿Una Estrategia de Dominación? ¿O Una Estrategia de Auto Humillación?*? FLACSO-Sede Ecuador, Quito; 2003.

²⁰ Bustamante Muñoz Teodoro: "Comentarios sobre algunos aspectos del "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso por los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la base aérea Ecuatoriana de Manta para actividades aéreas antinarcóticos". Manuscrito, Quito 13 septiembre 2000.

parecería centrarse en la amenaza de un derrumbe de la seguridad doméstica y sus posibles repercusiones allende las fronteras nacionales (la posible exportación de la violencia y de la criminalidad).

En realidad, todo indica que la política post-septiembre de 2001 representa una extensión internacional de las propias preocupaciones del gobierno federal respecto al orden interno de la Unión. Así como en el manejo del tema de la seguridad se asiste a una "militarización" unilateral del enfoque, en el manejo de los problemas políticos y de la democracia, se presenta una especie de "policialización", que tiende a resolver los problemas del estado de derecho y del orden público a los de una adecuada vigilancia y represión del delito, de las conductas criminales y de ilegalidad, incluida, en esta categoría, por cierto, la corrupción político-administrativa.

En este plano, las preocupaciones van más allá del caso colombiano. Todos los países del área Andina tienen problemas de inestabilidad institucional y de debilidad estatal. Venezuela²¹, Ecuador, Perú, y más recientemente Bolivia, padecen de serios problemas de inestabilidad y de erosión de las instituciones gubernamentales. En este sentido, el área andina es diferente a otras sub-regiones de Latinoamérica, que han logrado (por ahora) sostener estructuras gubernamentales relativamente estables y ordenadas. A esto se asocia que los niveles de violencia y criminalidad han alcanzado cotas alarmantes en varios de estos países, y donde las muertes violentas son una de las causas más importantes de mortalidad entre la población adulta.

Aquí también se puede sospechar de un deslizamiento de la agenda de Estados Unidos. Si hasta el año 2001 se procuraba impulsar unas democracias que fuesen, al mismo tiempo, intachables desde el punto de vista de las normas constitutivas de un orden "poliárquico" (aunque probablemente desde una visión más cercana al schumpeterismo que a una versión de democracia radical) y además colaboraran plenamente con la agenda norteamericana de seguridad hemisférica y global; en cambio, desde la fecha antes señalada, parecen reducirse las exigencias en cuanto la calidad "democrática" del orden político encarnado en los gobiernos, y se presenta una mayor tolerancia y flexibilidad hacia gobiernos de credenciales tal vez menos atractivas desde el punto de vista de normativo, pero que puedan ofrecer ante todo dos cosas, a) capacidad o perspectivas de capacidad de control interno y b) voluntad de ofrecer

²¹ Francine Jacome; "Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios"; CRIES, Venezuela; 2003.

una mínima colaboración en la agenda militar y policial de las seguridad norteamericana doméstica (en su versión expandida). La creciente moderación de Washington en el manejo del caso venezolano es una muestra de esta flexibilización. El temor a desestabilizar es mucho más fuerte que el ansia de democratizar y, mientras el presidente Chávez no de muestras de apoyar (más allá de lo verbal) a los enemigos de Estados Unidos, el gobierno de Washington parece preferir convivir –aunque sea incómodamente– a provocar más caos en la sub-región.

La temática económica entre los países Andinos y Estados Unidos se encuentra, sin duda marcada por la iniciativa del TLC (Tratado de Libre Comercio), pero, de manera creciente, también por los esfuerzos de Estados Unidos para socavar los intentos del Brasil por montar una negociación comercial hemisférica que ponga frente a frente a un bloque sudamericano unido frente a Washington. La Administración Bush, sin duda que desea avanzar hacia la integración económica entre la región y Estados Unidos, pero lo hace guiada por sus peculiares prioridades que deben estar condicionadas por su propia política interna y por su propia relación con otras contrapartes (Comunidad Europea, Japón, China etc.). Al parecer, Estados Unidos busca alcanzar la meta del TLC sin por ello hacer concesiones en el tema de los subsidios agrícolas, al menos hasta no resolver sus propios problemas con los subsidios europeos. Junto con ello, no desearía negociar con un “sindicato latino” o con bloques tales como el MERCOSUR y la CAN. El modelo ejemplar que se trata de promover es el de la negociación con Chile, y de hecho, ya Washington ha anunciado que iniciará conversaciones bilaterales de libre comercio con Colombia y Perú, dejando para una segunda fase a Ecuador y Bolivia.

Esta estrategia, busca sin duda dividir a los potenciales socios de una negociación en bloque y pretende desarrollar mecanismos de incentivo colateral a fin de socavar la colaboración coalicional entre los propios países andinos o la posibilidad de una negociación con el CAN como tal, y no con los cinco países miembros por separado.

Durante la administración Clinton se concibió al desarrollo y al libre comercio como parte de un esfuerzo por aumentar la seguridad de la región disminuyendo las causas “sociales” de posibles formas de rebeldía o de inquietud política. Tal temática no se encuentra, sin duda, ausente de la óptica de los actuales responsables de la política estadounidense, pero asimismo, existen matices que apuntan más a enfatizar los acuerdos comerciales como parte de una estrategia nacional de competitividad frente a otros bloques comerciales, así como un forma de crear palancas adicionales para asegurarse la colabora-

ción irrestricta del hemisferio y de los países andinos en temas políticos y de seguridad. El problema del libre comercio entre la sub región andina y Estados Unidos, no puede ni debe ser visto al margen de los “encadenamientos” (linkages) que pueden estar siendo contemplados entre los aspectos estrictamente mercantiles y los de tipo militar y diplomático. El libre comercio es un fuerte incentivo para condicionar el conjunto de la conducta doméstica e internacional de los potenciales beneficiarios.

De hecho, es posible dudar de que el interés del gobierno de Estados Unidos en el tema del libre comercio pueda ser satisfactoriamente explicado tan solo por referencia a intereses geoeconómicos. La verdad parece ser que Estados Unidos no necesita –en sentido estricto– de la sub región andina para sostener su hegemonía comercial global. La parte del comercio exterior de EE.UU. que involucra a América Latina en su conjunto (dejando de lado a México) es relativamente pequeña y la capacidad de compra futura de los países de la región es muy secundaria en relación a otros actuales y posible mercados globales. Es por ello, que es posible sospechar que –sin descontar las motivaciones estrictamente económicas– deben suponerse también otras de control geopolítico, posicionamiento estratégico y dominio político por vías del condicionamiento de las economías regionales y andinas a la dinámica de las políticas exteriores y de seguridad de Washington.

Existe, por último, una temática muy importante que es central en la relación de USA con la sub región: se trata del asunto “geo-social” de las migraciones internacionales entre ambas partes.

Algunos de los países andinos (sobretudo Colombia y Ecuador), han sido importantes expulsores de población, por razones fundamentalmente económicas, y por motivaciones más cercanas a lo político y de seguridad respectivamente. Por otra parte, Estados Unidos hace extensiva su preocupación por la inmigración ilegal de personas originarias de otras sub-regiones hemisféricas, al conjunto de los países andinos, aún en aquellos casos en que los flujos de población no adquieren la dimensión que en los casos más conspicuos.

La preocupación norteamericana con la ilegalidad migratoria se ha visto potenciada por la sensación que el inmigrante, y el extranjero, en general, no son ya tan solo problemas de tipo social y económico, sino que pueden involucrar amenazas para la seguridad interna del país. La experiencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001, ha dado un nuevo tipo de urgencia y otra dimensión a la cuestión del control y vigilancia de los flujos de viajeros y residentes foráneos.

Esto ha llevado a una intensificación de la presión sobre los gobiernos andinos a fin de obligarlos a tomar, por su propia cuenta, medidas mucho más severas en contra de los potenciales emigrantes ilegales. Estados Unidos, por ejemplo, mantiene naves guardacostas frente a las costas de Ecuador y Colombia y realiza rutinariamente supervisiones, abordajes e inspecciones de aquellas que podrían ser sospechosas de estar llevando (generalmente vía Guatemala) posibles viajeros ilegales. Las fuerzas militares y policiales ecuatorianas llevan a cabo detenciones e interdicciones de personas acusadas de pretender viajar sin sus papeles en regla (incluso en violación de normas básicas de derechos humanos y civiles, ya que muchas veces las detenciones se realizan en territorio ecuatoriano contra personas que aún no han llegado a puerto o a alguna frontera y que se encuentran movilizándose legalmente en el propio territorio de su país). La presión de Estados Unidos ha llevado a las autoridades de varios países andinos a intensificar sus controles migratorios, pero, una vez más, estas medidas han revestido casi exclusivamente una óptica policial, y en ningún caso se ha cuestionado la conveniencia de seguir al pie de la letra la línea oficial de Washington en estas materias.

La postura de Estados Unidos respecto a la migración tiene ciertos paralelismos conceptuales con aquella que desde hace décadas rige el enfoque de la lucha contra el contrabando de drogas ilícitas: tratar de llevar el esfuerzo preventivo-represivo, lo más cerca de la sociedad oferente y lo más lejos de las playas de la sociedad demandante, en este caso, de fuerza de trabajo. Es posible que se piense que los costos políticos y operacionales de la represión son mucho más altos en las inmediaciones o en el propio territorio de EE.UU., que en los países de origen, donde por otra parte, las fuerzas policiales y militares locales pueden eximir a las norteamericanas de ser las que sufran del posible desgaste político de la ejecución directa de la represión de los flujos migratorios.

Es posible que el enfoque del tema de las migraciones esté también de alguna manera ligado al tema del TLC. Algunos analistas piensan que parte de la motivación respecto al libre comercio está vinculada a la esperanza de que una activación de las economías andinas, pueda generar más empleos localmente y así reducir la presión migratoria sobre América del Norte. Esto agregaría otro elemento de “encadenamiento” adicional al tema del libre comercio.

LAS RESPUESTAS DE LOS PAÍSES DE LA SUB-REGIÓN A LA AGENDA DE ESTADOS UNIDOS

Es difícil a estas alturas discernir un patrón sub-regional de respuesta más o menos común ante los cambios en la agenda estratégica de Estados Unidos bajo el gobierno del Sr. Bush. En general, estas respuestas han estado condicionadas por las particulares situaciones y vulnerabilidades de cada estado, tomado por separado. Asimismo, la precaria estabilidad reciente de algunos de estos países ha llevado a considerable incertidumbre en cuanto al camino que sus políticas externas y de seguridad vayan a tomar: tal es el caso, en particular de Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque también Perú es vulnerable a este problema. Paradojalmente, Colombia, el país más afectado por la violencia interna, mantiene un rumbo mucho más predecible en su política externa y sus reacciones son más previsibles.

Parece necesario, pues realizar un análisis caso por caso, más que un estudio de un inexistente patrón "andino". A pesar de ello pueden hacerse algunas observaciones generales y preliminares al tratamiento de cada situación nacional.

En general, y con la posible excepción de Venezuela, los países andinos se han encontrado frente a un serio dilema o "tijera" política en su relación con las nuevas políticas de Washington. Por un lado, sus serias vulnerabilidades domésticas y su necesidad de consolidar precarias situaciones de gobernabilidad, las ha llevado a tener un especial interés en el apoyo estadounidense, incluso considerando los condicionamientos bastante severos que Estados Unidos tiende a imponer. Venezuela es un caso algo diferente, en primer lugar debido al margen de maniobra estratégico que le ha permitido al muy alto precio del petróleo²², en segundo término por el ya señalado aumento de la tolerancia norteamericana al gobierno del Comandante Chávez²³, y, en tercer término, debido a que la estabilidad y solidez de este gobierno nunca dependió ni se apoyó con especial énfasis en la ayuda o colaboración de Washington.

²² Algunos autores han creído ver en el acceso a recursos petroleros una motivación estratégica fundamental de Estados Unidos en la región. Cabe dudar que esto sea tan importante a raíz de los acontecimientos del Golfo Pérsico, pero para un buen ejemplo de tal línea de pensamiento ver: Gustavo Castro: "Petromilitarización del Continente y de la América de en Medio"; CIEPAC, México, 2003.

²³ Michael Shifter; "Venezuela Fuera del Radar"; *Foreign Affairs en Español*; Vol. 3 N° 2; 2003.

En cambio, Colombia, debido a las apremiantes necesidades de su contienda civil, Ecuador y Bolivia por los problemas de inestabilidad política y desafío étnico al estado central y Perú debido a la debilidad de las instituciones como resultado del fujimorismo y de las secuelas de su caída; han carecido de condiciones para llevar adelante políticas exteriores asertivas e independientes. En otros términos, los condicionamientos estadounidenses han encontrado en estos países un terreno favorable y se han enfrentado a gobiernos muy necesitados de, al menos, encontrar un respiro externo a sus dificultades domésticas.

Por otra parte, sin embargo, estas mismas debilidades internas han hecho a los gobiernos sumamente susceptibles a las presiones políticas contrarias a ceder ante las imposiciones de Estados Unidos. La reciente caída del presidente Sánchez de Losada en Bolivia es un buen ejemplo de los peligros a los que se encuentra sometido un gobernante que va demasiado lejos en su apoyo a la agenda estratégica de Estados Unidos. De esta forma, varios de los gobiernos sub-regionales han debido mantenerse en una cuerda floja muy delicada, lo cual también ha determinado en ocasiones un curso político zigzagueante y lleno de inconsistencias. Un buen ejemplo lo proporciona Ecuador: la administración del presidente Gutiérrez ha tratado de mantener una gran cercanía con Estados Unidos y ha ofrecido una amplia colaboración en el plano militar, sobretodo en el contexto del "Plan Colombia". Sin embargo, sus condicionamientos domésticos y una opinión pública fuertemente opuesta a la visión estratégica norteamericana, no le han permitido, por ejemplo, ofrecer inmunidad al personal norteamericano frente a la Corte Penal Internacional, o hacer gala de un abierto apoyo a las acciones bélicas de Washington en Irak y otros lugares del globo.

En suma, gobiernos a menudo débiles, que deben hacer frente a graves conflictos políticos o incluso militares internos, con un problemático apoyo ciudadano y que enfrentan el dilema de buscar el apoyo norteamericano en las condiciones que este es ofrecido y enfrentar la ira de la ciudadanía, o bien, tratar de mantener un cierto grado de consenso doméstico, a costa de desafiar la ira de Washington y soportar el costo –también desestabilizante–, de la privación de la asistencia o colaboración estadounidense.

En estas condiciones, tampoco ha sido posible para los gobiernos andinos buscar ciertas concertaciones a fin de promover conjuntamente una agenda propia o realizar contrapropuestas más afines a las necesidades de seguridad de la sub región. En este sentido, su colaboración en esfuerzos por participar de consensos alternativos ha girado más

bien en marcos más amplios que los de la sub-región. Por ejemplo, los países andinos se han sumando a los diálogos del Grupo de Río en torno a la agenda de seguridad y ha sido en la concertación con los miembros de este grupo, donde han logrado alguna capacidad de desarrollar ideas e iniciativas propias. Asimismo, los esfuerzos por desplegar nuevas formas de "regionalismo" han tendido a darse en el marco de las Naciones Unidas y en la expectativa de lograr reforzar su rol en la resolución de conflictos a nivel global, regional y sub-regional²⁴. Por otra parte, las iniciativas "disidentes" como la "Alternativa Bolivariana para las Américas" anunciada por el presidente Chávez de Venezuela, han carecido de viabilidad y no parecen tener futuro.

En estas condiciones es hasta notable que los países de la sub-región hayan mostrado el grado de independencia que han mostrado, en relación a las exigencias norteamericanas de plegarse a sus planes y estrategias globales y hemisféricas. Un buen ejemplo es la negativa de aceptar declarar a los insurgentes colombianos "organizaciones terroristas". A pesar de los esfuerzos en este sentido, tanto del Departamento de Estado, como del propio Gobierno del presidente Uribe, ha sido imposible encontrar un mínimo de consenso, en este punto, entre los países vecinos y los miembros de la CAN.

Esta negativa, ha llegado incluso a generar tensiones sub-regionales, como, por ejemplo, las que han aflorado periódicamente entre Venezuela y Colombia en torno al real o supuesto apoyo o tolerancia de Caracas hacia las actividades insurgentes, o con Ecuador, en torno a la pretendida venta de armas de origen ecuatoriano a los combatientes irregulares. Es posible que semejantes acusaciones y quejas colombianas sean la contrapartida de un malestar en sordina por la falta de una adecuada colaboración de estos gobiernos con las prioridades y perspectivas estratégicas de la administración del Sr. Uribe y de sus protectores estadounidenses. La insinuación o abierta acusación de colaboración con fuerzas calificadas de "terroristas" puede entrañar una seria extorsión moral sobre los gobiernos imputados: de hecho, la negativa a sumarse plenamente a las políticas Bush/Uribe puede ser interpretada como una forma de apoyo o complicidad con la guerrilla y con el "terrorismo", y por tanto, y de manera extremadamente grave y peligrosa, como un acto hostil hacia Estados Unidos y Colombia. Estas presiones, deben entenderse como señales que

²⁴ Rosario Green; "Un Nuevo Regionalismo Latinoamericano para un Orden Multilateral Alterado"; Embajada de México en Argentina, 2003.

demandan un alineamiento más estricto de los afectados con las políticas dominantes en Bogotá y Washington.

Lo notable, sin embargo, es que a pesar de sus vulnerabilidades externas y domésticas, la mayoría de los gobiernos andinos (Colombia es un caso aparte) han logrado mantener un cierto grado de libertad de maniobra frente a las presiones de Washington y han podido –aunque sea de forma puramente negativa– resistir una completa incorporación a la visión estratégica de la administración Bush.

A continuación se harán ciertas observaciones caso por caso y se tratará de delinear la especificidad de la situación de cada país frente a la agenda de seguridad norteamericana.

Bolivia

El problema central de la política externa boliviana frente a la agenda estadounidense está centrada en las dificultades del estado altiplánico para obtener un mínimo de consenso interno para insertar al país dentro de una política de globalización afín a las prioridades neoeconómicas de Washington y para conseguir el apoyo de la población a la lucha contra el narcotráfico y a las prioridades anti-terroristas del gobierno del Sr. Bush.

La administración Sánchez de Losada apostó a apoyar a Estados Unidos irrestrictamente en ambas dimensiones. La Paz sostuvo las prioridades anti-narcotráfico de Estados Unidos y mantuvo la decidida colaboración de las administraciones Banzer y Quiroga a los programas de erradicación de cultivos de coca. Asimismo, se prestó soporte a la agenda post Septiembre del 2001.

La resistencia interna tanto a las políticas anti-narcóticos como a la globalización se han expresado, sin embargo, en el amplio crecimiento del movimiento de apoyo a los campesinos cultivadores de coca y a la resistencia en contra de las políticas destinadas a incrementar y profundizar la inserción del país en la división internacional del trabajo promovida por el “Consenso de Washington”. El estallido de octubre de 2003, que culminó en la renuncia de Sánchez de Losada tuvo como ejes articuladores el repudio a la erradicación de plantaciones de coca, a la asociada presencia norteamericana en la sociedad y en los aparatos de seguridad bolivianos y a la manipulación política de la embajada de Estados Unidos para impedir la posible elección de Evo Morales como presidente de la República. La lucha en contra del proyecto de exportar gas por un gaseoducto que pasaría por territorio chileno y a través

de puertos de dicho país forma de parte de un arco de resistencia más amplio, que abarca un fuerte repudio populista al ALCA y a los planes de integración económica con Estados Unidos.

La resistencia ciudadana a la agenda promovida por Estados Unidos se apoya en un indigenismo reactivado, que se presenta como la defensa de la auténtica nacionalidad frente a la invasión foránea, explotadora y destructora de la identidad nacional y cultural boliviana. Cabe señalar, sin embargo, que dicha postura despierta la resistencia de ciertas regiones que no comparten las identidades indigenistas y que esperan beneficiarse de la exportación de gas natural a Estados Unidos así como del ALCA. Los Departamentos de Tarija y Santa Cruz han llegado a amenazar con lanzar movimientos autonomistas destinados a contrarrestar al indigenismo de raigambre altiplánica, al que se acusa de retardatario y particularista.

De esta forma, la agenda de lucha anti-narcotráfico y anti-terrorismo es vista por amplias capas de la opinión pública boliviana como básicamente una agenda anti-nacional y contraria al interés del país. Esto ha puesto a las nuevas autoridades de La Paz ante un serio dilema: Estados Unidos ha advertido al nuevo gobierno que no aceptará ninguna vacilación en los actuales programas anti-narcóticos, pero, por otra parte, buena parte de la inquietud social anti-estatal surge precisamente del repudio popular a estos programas. Asimismo, la oposición boliviana se opone fervorosamente al ALCA y a todo esfuerzo de integración que tenga a Estados Unidos como centro o eje articulador. Pero, es difícil imaginar a algún futuro y razonable gobierno boliviano rehusando participar en una iniciativa que probablemente arrastrará a las más significativas economías de la región. El peligro del asilamiento internacional es particularmente grave para Bolivia y para sus intereses a largo plazo.

Las políticas de las administraciones Banzer, Quiroga y Sánchez de Losada fueron de un apoyo irrestricto a la lucha anti-terrorista y anti narcotráfico. De hecho, para la diplomacia boliviana era motivo de orgullo el notorio avance de la erradicación de las plantaciones excedentes de coca, que, según cifras oficiales alcanzaría a inicio del año 2003, el 90% de la extensión previamente cultivada. Asimismo, Bolivia proporcionó un apoyo sin discusión a las posturas norteamericanas respecto a Irak y Afganistán y respaldó a Washington en Naciones Unidas en lo tocante al conflicto del Golfo Pérsico. Esta obsecuencia, es la que ha contribuido, sin embargo, a debilitar la legitimidad doméstica de los gobiernos bolivianos, lo que sumado a la poco delicada actuación

del Departamento de Estado en asuntos de política interna, ha contribuido al debilitamiento de las instituciones democráticas locales. En efecto, detrás de la rebelión anti-institucional que obligó al presidente Sanchez de Losada a renunciar, se esconde la sensación de que la democracia boliviana había perdido su sentido de expresión soberana de la voluntad del elector y que se encontraba fuertemente condicionada por la no imputable voluntad de una potencia extranjera y por los oscuros arreglos tras bastidores que la suspicacia popular creyó columbrar detrás de la elección del renunciado mandatario. En efecto, una democracia que debe consultar a una potencia extranjera antes de decidir quién la ha de regir, está en cierta forma, vaciada de su contenido y hace escarnio de su basamento putativo en el consentimiento ciudadano. De esta forma la presión estadounidense para evitar la posible elección del dirigente indígena Evo Morales puede ser visto como un antecedente fuertemente cargado de simbolismo para el levantamiento de El Alto y sus consecuencias ulteriores.

En tales circunstancias se abre una interrogante sobre el curso que ha de seguir en el futuro próximo el gobierno del Sr. Mesa, el cual deberá, por fuerza, buscar un punto de equilibrio entre demandas hartamente contrapuestas, pero que tienen la capacidad de debilitar seriamente a su administración.

Colombia

Colombia ha sido, al menos desde el ascenso al poder del actual Presidente Uribe, el más firme e incondicional aliado de Estados Unidos en la sub-región. En parte esta incondicionalidad tiene que ver con una afinidad "electiva" entre la cosmovisión del Presidente Uribe y la de su contraparte estadounidense. Esta sintonía se ha expresado en el gradual deslizamiento del Plan Colombia desde un programa de lucha anti-narcóticos a una abierta política de contra-insurgencia. Por otra parte, una estrategia de resolución de la guerra civil colombiana por vía de un énfasis en los métodos bélicos requiere, de todas formas, de una fuerte dependencia en la ayuda militar y económica que solo Estados Unidos puede proporcionar.

Es por ello que Colombia ha sido la primera nación andina en apresurarse a garantizar al personal estadounidense la inmunidad frente a la Corte Penal Internacional, así como en apoyar y sostener en su conjunto la estrategia anti-terrorista del Pentágono y de la Casa Blanca. El apoyo de Bogotá a la invasión a Irak y a Afganistán ha sido la contra-

parte de un programa de asistencia que alcanza niveles que ya colocan a Colombia como el tercer receptor mundial de este tipo de ayuda (detrás de Israel y Egipto). Por lo demás, bajo la dupla Bush-Uribe, se estima que esta asistencia ha ido tomando un carácter cada vez más militar, en detrimento del componente destinado a sostener programas y proyectos de desarrollo destinados a aislar políticamente a las fuerzas insurgentes y a proporcionar al campesinado fuentes de ingreso alternativos al cultivo de hoja de coca y amapola.

La clasificación de tres movimientos armados colombianos (AUC, FARC y ELN) como movimientos "terroristas" por parte de Washington, y el consiguiente apoyo de Colombia a esta clasificación y a sus consecuencias político-militares, ha dificultado aún más las posibilidades de una salida negociada al conflicto colombiano. De acuerdo a la doctrina de Washington, con los movimientos terroristas no cabe ningún diálogo esfuerzo mediador. De hecho, buena parte de los esfuerzos diplomáticos de la cancillería colombiana en la sub-región andina se han encaminado a conseguir (hasta ahora sin éxito) que los países del área se unan a Bogotá y a Washington en la nueva clasificación de los citados movimientos. En parte, esta reticencia andina a colaborar se debe al tenor de que al hacerlo se cerrarían las puertas a la posibilidad de hacer propuestas o participar en esfuerzos destinados a desbloquear las salidas políticas. De estas forma, los vecinos de Colombia podrán verse arrastrados a un dilema sin salida satisfactoria: ante una solicitud de asistencia militar o de intervención armada, (por ejemplo, bajo la forma de una fuerza multilateral liderada por los Estados Unidos), una denegación podría ser vista como una negativa a aportar en la cruzada contra el terrorismo, y arriesgaría poner a los gobiernos bajo la sospecha de ser "colaboradores objetivos" del enemigo. Por otra parte, someterse a tales demandas e intervenir en el conflicto desde una óptica militarizada, pone en peligro a los países vecinos de convertirse en otros tantos escenarios de la violencia y en blanco de las organizaciones insurgentes y de potenciales aliados internos. El miedo al síndrome de "Kampuchea" es una realidad que inquieta a las elites políticas y militares de los países andinos y los hace resistirse vivamente a satisfacer los deseos estadounidenses y colombianos, aun bajo el riesgo de enfrentar altos costos políticos en su relación con estos actores.

Asimismo, la diplomacia colombiana ha contribuido a ejercer presión sobre Ecuador y Venezuela a fin de conminar a sus gobiernos a suavizar su actitud frente a las políticas contra-insurgentes militarizadas promovidas por el eje Washington-Bogotá. El gobierno venezolano

ha sido atacado por su supuesta tolerancia al uso de su territorio para el repliegue y entrenamiento de fuerzas insurgentes y oficiales de las fuerzas venezolanas han sido acusados de colaborar con las guerrillas. Esto arroja fácilmente una sombra sobre el propio presidente Chávez, al cual no es complicado suponerle ciertas afinidades izquierdistas y tal vez pro-guerrilleras.

El escándalo de la presencia de armas provenientes de arsenales ecuatorianos en manos de guerrilleros de las FARC ha tenido también un efecto coercitivo sobre el debate dentro del propio Ecuador. Ha hecho que los militares y el gobierno ecuatoriano sean vistos como “sospechosos” de posturas ambiguas frente al terrorismo y se ha dado a entender que la tolerancia a la corrupción y a posturas “tercermundistas” en el cuerpo de oficiales podría traducirse en una velada hostilidad de ciertos elementos castrenses contra el gobierno colombiano. Las investigaciones dentro de Ecuador tienden a sugerir que la venta de armas irregulares colombianas ha venido ocurriendo en modesta escala y como resultado de corrupción de oficiales de baja graduación y personal alistado, pero en ningún caso como política de altos mandos o como resultado de la acción de mafias de tráfico de armas ubicadas en altos niveles de la jerarquía. En todo caso el incidente de las armas contrabandeadas hacia Colombia pone a las FF.AA. ecuatorianas bajo una sombra de sospecha y ante la eventual necesidad de mostrar con su futura conducta una clara e inequívoca postura anti-terrorista.

Ecuador

La política ecuatoriana en relación a Estados Unidos en temas de seguridad, ha estado marcada, en cambio por una complicada ambigüedad, la cual no da señales de resolverse.

La elección del ex-Coronel Lucio Gutiérrez a la presidencia del país a fines del año 2002, hizo temer a los círculos pro estadounidenses la incipiente formación de un eje Castro-Chavez-Gutiérrez-Lula. El Coronel Gutiérrez podía fácilmente ser visto como una especie de cruce entre Hugo Chávez y Evo Morales: un antiguo militar rebelde que subía al poder apoyado por un movimiento indígena antagónico a la globalización y al Plan Colombia.

Sin embargo, a pocas semanas de asumir el gobierno, el presidente Gutiérrez se había distanciado radicalmente de semejante posibilidad. Durante un viaje a Estados Unidos, se proclamó como el “mejor amigo” de Estados Unidos en la región, firmó una carta de intención con el Fon-

do Monetario Internacional y dio a entender que estaba dispuesto a incrementar significativamente el apoyo ecuatoriano en la lucha anti-guerrillera en Colombia. Finalmente, y para consternación de sus aliados indígenas, Gutiérrez descartó cualquier revisión o anulación de los acuerdos que permiten a Estados Unidos utilizar la base aérea de Manta para labores de inteligencia e interdicción del narcotráfico. Más aún, a lo largo del año que lleva en el poder, Gutiérrez ha tratado de ampliar la colaboración militar con Estados Unidos, y aunque la fuerte oposición de la opinión pública y del Congreso lo han obligado a archivar, por ahora, tales planes, es evidente que el actual presidente piensa que es conveniente para el Ecuador cooperar con Colombia y Estados Unidos y apoyar las políticas de seguridad promovidas por ambos países. Este acercamiento a Estados Unidos, está, sin duda, vinculado a la decisión tomada en agosto, de prescindir del apoyo del movimiento indígena y de despedir a los ministros de Estado pertenecientes a dicho movimiento.

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 bando 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. Sin embargo, en años recientes Estados Unidos y el gobierno del señor Uribe han intentado convencer al Ecuador que tal éxito se verá amagado ante los efectos del Plan Colombia, y que Ecuador debe tomar un rol más agresivo y de apoyo militar a Colombia a fin de hacer frente a la escalada horizontal que se presume podría sobrevenir. Se sostiene que las guerrillas, al verse presionadas en Colombia, podrían intentar establecer santuarios en Ecuador y lanzar operaciones desde este país, arrebatando al Estado ecuatoriano el control efectivo sobre amplias zonas de su territorio. De acuerdo con esta versión, Ecuador debe estar preparado para ser el yunque de una operación "yunque y martillo" destinada a la aniquilación final de las guerrillas colombianas. No solo que esto conviene estratégicamente al Ecuador, sino que sería su obligación jugar el rol asignado como parte de la lucha global contra el terrorismo.

A pesar de los intensos esfuerzos por convencer a la opinión pública que el peligro guerrillero ya es una realidad, los incidentes que periódicamente

camente se esgrimen como prueba terminan siempre careciendo de importancia o resultan ser asuntos de tipo criminal o manifestaciones de bandolerismo propia de zonas de "hinterland" y de débil presencia estatal. En general, la opinión pública ecuatoriana sigue tremendamente reticente frente a cualquier propuesta destinada a darles a sus FF.AA. un papel más activo en la guerra civil colombiana o a multilateralizar el conflicto. El presidente Gutiérrez ha intentado, de manera por lo demás desmañada, insertarse en el tema ofreciéndose como mediador entre las partes o proponiendo sus buenos oficios, pero tales iniciativas, como era de esperar, han sido fríamente recibidas y han terminado en nada.

Las autoridades ecuatorianas se mueven, pues, entre el deseo de complacer a Estados Unidos, y el temor a las repercusiones antagónicas que un alineamiento muy ostensible con Washington pueden provocar en una ciudadanía que abriga sentimientos muy hostiles al Plan Colombia y las presencia estadounidense en la base de Manta. Esta hostilidad no se circunscribe a la izquierda o al movimiento indígena, pero, el efecto demostración de los acontecimientos bolivianos, no ha dejado de hacer sentir su impacto y ha llevado al gobierno del presidente Gutiérrez a una mucha mayor cautela en sus tratos con Bogotá y Washington.

Esta misma cautela ante la presión doméstica puede explicar que, a pesar de su política declaratoria a favor de la agenda de seguridad de la administración Bush, Ecuador se ha rehusado apoyar la invasión a Irak o la inmunidad del personal norteamericano ante la Corte Penal Internacional. En contraparte, el gobierno de Quito ha ido derivando paulatinamente a una política cada vez más dura en temas migratorios, autorizando –aún en contra de las leyes ecuatorianas– la operación de barcos de la marina y de los guardacostas estadounidenses en la intercepción de naves cargadas de emigrantes ecuatorianos que buscan llegar a Estados Unidos por vía de puertos mexicanos o guatemaltecos. Las preocupaciones con la emigración se complementan, asimismo con un endurecimiento de los controles y vigilancia de extranjeros, especialmente colombianos, a los cuales se acusa de ser causantes del aumento de la criminalidad en las principales ciudades ecuatorianas.

Perú

Para el Gobierno peruano la componente más relevante de la agenda de Washington para la región es la que dice relación con el tema del narcotráfico. El Fujimorismo dejó a la política peruana un pesado lastre de corrupción y degradación institucional que el régimen sucesorio

ha debido ir normalizando. Esto ha implicado hacer frente a las secuelas de la profunda desmoralización y desprofesionalización de las FF.AA. y de los servicios de seguridad. La creación de un Ministerio de Defensa dirigido por civiles y vigorosas iniciativas destinadas a afianzar la conducción democrática de los órganos del poder militar, han ocupado intensamente a la planificación estratégica peruana en los últimos años. En cierta forma, esto ha llevado a cierta "introversión" de la temática de seguridad y a una reducción de la acción diplomática peruana en la sub-región en esta dimensión²⁵.

A pesar de ello, el Gobierno del Presidente Toledo ha debido posicionarse frente a la agenda estadounidense en el tema terrorista y sus ramificaciones Colombianas. El Perú ha desarrollado ciertos niveles de colaboración aunque básicamente ella se inserta dentro de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Al igual que el Ecuador, el Perú tiene una vasta y casi desierta frontera con Colombia y también (aunque en menor medida) es visto como un "estado del frente". Unidades estadounidenses han realizado ejercicios con fuerzas peruanas en la selva amazónica, y el apoyo a la interdicción de narcotraficantes ha sido reanudado. Estas actividades se han mantenido dentro de un perfil relativamente bajo y en una escala reducida.

El Gobierno peruano ha mantenido ciertas distancias con la manera como la Administración Bush ha enfrentado el tema de la lucha anti-terrorista y al igual que Ecuador ha buscado maniobrar entre las exigencias de la legitimación doméstica y las del realismo internacional. A pesar de estas reticencias se ha buscado mantener optimas relaciones con la Administración Bush, sobretodo en términos de la lucha contra la corrupción y la criminalidad, terreno particularmente sensible para la opinión pública Peruana después del Fujimorismo.

Por otra parte, el Perú también es muy sensible al tema del anti-terrorismo, a raíz de su propia y traumática experiencia con Sendero Luminoso y el MRTA. LA caída de la dupla Fujimori-Montesinos, no ha significado, ni mucho menos una reivindicación de Abimael Guzmán y de sus seguidores. La posibilidad de un renacimiento del senderismo es algo que todavía quita el sueño a muchos peruanos e impedirlo sigue siendo una prioridad para la mayoría de los políticos activos en dicho país. Ante esta sola perspectiva (por lejana que pueda parecer actualmente), es importante para el Gobierno de Lima mantener abier-

²⁵ Ana María Tamayo; "Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos Regionales y Extraregionales"; Instituto de Defensa Legal; Lima-Perú; 2003.

tas las vías y los mecanismos para una colaboración estadounidense. Ello pone un reno a cualquier pretensión alternativista en materias de políticas de seguridad hemisféricas y da un alto incentivo para apoyar las estrategias de Washington en la lucha contra el narcotráfico, aunque el Perú mantiene (al igual que Bolivia) su insistencia en el tema de la "responsabilidad compartida" y en la solicitud de que Estados Unidos debe hacer más por reducir los niveles de demanda doméstica por las sustancias prohibidas. Este deseo peruano, por cierto, no sale del plano declaratorio, puesto, que, en la práctica no tiene ningún efecto condicionante para la colaboración del país con las agencias de seguridad norteamericana encargadas de la lucha global contra el narcotráfico.

La Administración del Presidente Toledo ha retomado algunos temas que son tradicionales de la diplomacia Peruana, al menos desde los años setenta. Estos dicen relación sobretodo con el problema del control del gasto militar. Dentro de la sub-región es el gobierno de Lima el que ha puesto más consistentemente en la agenda este tema, el cual esta justificado no solamente en términos de seguridad, como medida reducción de tensiones y de probabilidad de conflictos bélicos, sino, y de manera más indirecta en la teoría de que la promoción de desarrollo requiere que una parte de los recursos que se gastan en defensa sea reasignada a la lucha contra la pobreza. Según la doctrina peruana, la reducción de la pobreza implicará, de rebote, una reducción de la conflictividad social, lo cual a su vez disminuirá los incentivos para la inestabilidad social y política y las amenazas contra la paz interna de los países. A su vez esta reducción de riesgos domésticos, reducirá posibles "derrames" transnacionales de la violencia, el terrorismo y los negocios ilegales o criminales.

Las autoridades peruanas impulsan, también el desarrollo de las Medidas de Confianza Mutua, e incluso son pioneras en el contexto andino en propuestas de inter-operatividad de las FF.AA. del área. Aunque estas ideas han sido consideradas prematuras, ellas avanzan en el sentido de dar pie a una agenda de seguridad relativamente independiente (aunque no necesariamente incompatible) de la de Washington. Estas MCM incluyen la reducción de fuerzas militares fronterizas, transparencia en los gastos militares y de defensa, creación de zonas de paz, homologación de sistemas de reporte de gastos y adquisiciones militares y mayor control democrático (civil) de los organismos de seguridad. Todo este paquete, sin embargo, encuentra hasta ahora un interés relativo de parte de los otros socios andinos, probablemente debido a que las prioridades norteamericanas ejercen un efecto de distracción

de la atención de los responsables de las políticas de la defensa en la mayoría de los países (Venezuela siendo la excepción en este aspecto).

Venezuela

A partir de 1998 y de la subida al poder del Comandante Hugo Chavez, Venezuela ha sido el actor "díscolo" de la sub-región. Las discrepancias de Caracas con las propuestas estadounidenses de seguridad se manifiestan en casi todos los planos, aunque es sabido que en algunos casos puntuales, los servicios secretos venezolanos han colaborado con sus contrapartes estadounidenses.

En primer término, Venezuela ha mantenido una postura de celosa defensa de su soberanía y de su autonomía estratégica frente a los Estados Unidos y a sus propuestas de regionalización en materias de seguridad. En efecto, la política venezolana ha sido una especie de reedición "post-festum" del tercermundismo en boga en los años sesenta y setenta y de las proposiciones de autodeterminación frente a las grandes potencias²⁶.

Es por ello que el Presidente Chavez ha intentado de continuo impulsar ideas destinadas a desarrollar políticas de seguridad regionales y continentales alternativas y sin los Estados Unidos. Estas iniciativas le han llevado a buscar acercamientos con el Gobierno Cubano y luego con otros regímenes regionales presuntamente más independientes de Washington, como el de Brasil, e inicialmente con el de Gutiérrez en Ecuador (hasta que el gobernante Ecuatoriano dio su brusco viraje pro Estados Unidos).

Por ejemplo, Venezuela se ha negado a permitir sobrevuelos de aviones espías norteamericanos en espacio aéreo nacional. En Administraciones anteriores tal práctica era tácitamente aceptada, a pesar de representar una violación de las propias leyes Venezolanas. Los vuelos se hacían con el propósito expreso de detectar y monitorear las actividades de los contrabandistas de drogas. El Presidente Chavez puso fin a tal política y ha insistido en que Venezuela cuenta con los medios para llevar adelante tal vigilancia, así como para adquirir la tecnología y las destrezas necesarias, en caso de ser preciso.

²⁶ Para autores como Wolf Grabendorff, es precisamente la tradición latinoamericana de anti-intervencionismo la que impide el desarrollo de capacidades locales de regulación y resolución de conflictos y lo que promueve, aun sin quererlo el intervencionismo de USA, ver Wolf Grabendorff; "Medidas Para Contener la Polarización y la Militarización en la Región: EL Rol de los Actores Externos": FESCOL; Colombia, 2003.

Venezuela ha sido extremadamente crítica, asimismo de las certificaciones estadounidenses, que establecen estándares de colaboración y cumplimiento en la lucha anti-drogas como condición para la ayuda norteamericana al país involucrado. Caracas considera humillante y esclavizante este procedimiento y se ha mostrado renuente a someterse a él, aunque, finalmente siempre se ha evitado llevar el tema al punto de ruptura. En realidad Venezuela siempre ha jugado con el temor de Washington a que una desestabilización aún mayor que la del pasado reciente, pudiese llevar a situaciones de aún mayor descontrol y conflictividad en un importante abastecedor de petróleo para la economía de los Estados Unidos.

En esta perspectiva de estricta defensa de la soberanía nacional y del principio de no intervención, el actual Gobierno Venezolano no puede apoyar, ni mucho menos colaborar con la política norteamericana posterior a los atentados de las Torres Gemelas y el Pentágono. El Presidente Chavez ha rechazado firmemente el Plan Colombia y cualquier sugerencia de regionalizar o multilateralizar el conflicto Colombiano. Por cierto que esto ha hecho a Caracas vulnerable a acusaciones de ser "aliado objetivo" del terrorismo y culpable de "neutralidad culposa" en la cruzada anti-insurgente. Las relaciones entre Colombia y Venezuela han sido tradicionalmente tensas en conexión a diferendos limítrofes de tipo tradicional (la incierta delimitación de las aguas territoriales en el Golfo de Maracaibo y la disputada propiedad de los islotes de "Los Monjes" en dicha zona); pero las divergentes percepciones respecto al tema del terrorismo y de la insurgencia armada, las han hecho aún más complejas en los actuales momentos. Han sido frecuentes las insinuaciones o acusaciones frontales de que Venezuela apoya subrepticamente o al menos tolera a las fuerzas insurgentes y la conducta de la Administración Chavez es considerada con extrema suspicacia en Bogotá y Washington.

Las propuestas del presidente Chavez para "mediar" en el conflicto han resultado irritantes para las autoridades Colombianas y para Washington, ya que contradicen la postura prevaleciente en las Administraciones Uribe y Bush de que la guerra civil Colombiana es un asunto de represión al terrorismo y no puede ser vista desde una perspectiva política que involucre el reconocimiento del "otro" como interlocutor legítimo²⁷. Estas ideas del Comandante Chavez solo pueden fortalecer la sensación de que se trata de un solapado simpatizante de la guerrilla y que puede ser un colaborador de esta, al menos en potencia.

²⁷ Para un enfoque alternativo de la solución a la violencia, ver: Kimberly Krasevac-Szekely y Luis Gilberto Murillo; "Give Peace a Place: LWE's Initiative to Fit the Pieces Together"; LWE, Colombia, 2003.

La diplomacia Venezolana se ha esmerado en lanzar toda suerte de iniciativas “anti-hegemónicas” que apuntan a la formación de bloques regionales de contrapeso a los Estados Unidos, tanto en los temas de seguridad como en los comerciales. Esto se asocia a las resistencias ante el proyecto de ALCA y a la búsqueda de una asociación preferencial con el Brasil y los socios de la Comunidad Andina, en el seno de la cual Venezuela ha impulsado un proceso de profundización de la integración. Esto explica, en buena medida que Venezuela no se ha incorporado a las iniciativas de los demás países andinos de intentar negociar con los Estados Unidos tratados de libre comercio bilateral. Caracas, se juega más bien por fortalecer todos aquellos foros y asociaciones donde Estados Unidos no es la pieza central (OPEP, CAN, asociación con MERCOSUR, bloque sud-americano etc.).

LAS RESPUESTAS SUB-REGIONALES

Para entender las respuestas de los países andinos a la presión que ejerce sobre ellos la agenda de los Estados Unidos, es preciso comenzar por entender cual ha sido, a lo largo de la década pasada, la propia percepción de prioridades y la propia agenda autónoma, vista desde su lógica doméstica y vecinal.

El fin de la guerra fría coincidió con un período que en el área andina se caracterizó por tres procesos centrales: la culminación de las transiciones a la democracia, la liquidación de un número importante de conflictos o hipótesis de conflicto vecinal de corte territorial “convencional”, y el enfrentamiento –exitoso en algunos casos, incompleto e otros–, de conflictos civiles de tipo guerrillero o insurgente armado.

En efecto, con la excepción notable y notoria del caso Colombiano, la percepción de amenaza guerrillera o de violencia extra-sistémica se trasladó desde la acción de grupos armados contestatarios a la mucha más difusa y policial de la criminalidad, bandolerismo y de la desintegración del estado de derecho, no solo en las periferias nacionales, sino al interior de los sistemas institucionales y políticos (corrupción, anomia).

En todo caso, las preocupaciones centrales de los países han estado vinculadas al problema de la consolidación democrática, a la liquidación de las fuentes remanentes de conflicto convencional y a las dificultades para conservar la seguridad ciudadana y la institucionalidad cívica.

Es verdad que el tema de la criminalidad y de la corrupción se liga con las preocupaciones estadounidenses con el narcotráfico y con las

secuelas del terrorismo, pero la forma de verlo de los países andinos y de su opinión pública (dejando de lado, de nuevo, al caso Colombiano) tiene matices muy propios. Desde la perspectiva de las sociedades andinas, estos fenómenos de ilegalidad y violencia doméstica están relacionados con descontentos y disfunciones intra-sociales, y por tanto, sus actores son ante todo miembros de la comunidad nacional y, en consecuencia, no “alteres radicales” o enemigos exógenos²⁸. Salvo en los casos como el de bandoleros extranjeros (Colombianos en Ecuador o Venezuela), en general el actor vinculado al desorden es, después de todo, un actor político o politizable (ejemplo: los campesinos cocaleros en Bolivia). La diplomacia del Departamento de Estado tiene serias dificultades para ponerse e en estas perspectiva y tiende a ver el problema de la ilegalidad doméstica como parte de una gran guerra global, cuyos agentes son una entidad (“el terrorismo”) reificada y deshumanizada, que debe ser aborda desde la lógica pura del “enemigo”. De allí por ejemplo, la impaciencia de los diplomáticos y funcionarios norteamericanos ante la necesidad de negociar o siquiera considerar la interlocución de los indígenas del Chaparé.

En todo caso, se podrían enumerar las líneas fundamentales de la iniciativa de los países andinos en materia de seguridad durante los años noventa y principios del nuevo siglo. Estas convergen en los siguientes aspectos o dimensiones:

a) Consolidación democrática y búsqueda de garantías multilaterales de los procesos democráticos. Se considera que la democracia es en sí misma una garantía de seguridad al reducir la violencia, aumentar la legitimidad del poder, y proporcionar canales legítimos y aceptables a las inconformidades y reclamos de grupos que podrían volverse violentos al no encontrar conductos adecuados para expresar sus aspiraciones. En este sentido, los países andinos han sido participantes entusiastas de todas las iniciativas destinadas a dar una garantía multilateral a los procesos de democratización y a proporcionar apoyo a aquellos en los cuales este proceso se halle en peligro. Un ejemplo claro ha sido el apoyo a las acciones de la OEA para ayudar a resolver situaciones de inestabilidad (como en Ecuador en 1997 y 2000) o en Perú durante el ocaso del Fujimorismo. Otro caso reciente es el del Grupo de Amigos

²⁸ De hecho, una perspectiva política de la lucha contra la violencia da un papel importante de mediación, seguimiento y articulación de propuestas a la sociedad civil ya sus organizaciones, y por tanto, hace de los actores armados, interlocutores y parte de esa sociedad civil; ver Ingrid Bolívar “El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones”; CINEP Colombia; 2003.

que se formó a fin de asistir al proceso de resolución de la crisis venezolana del año 2002.

De esta forma, ha tendido a haber un consenso en que la consolidación democrática es en si misma una política de seguridad, no solo doméstica, sino que también internacional y regional, al menos sobre la base del aceptado supuesto liberal que las democracias no son belicosas entre si y de que la democracia ofrece el mejor contexto para la resolución amigable de conflictos entre estados, para la transparencia y para la profundización de la confianza mutua entre naciones.

b) La resolución de los conflictos tradicionales de tipo vecinal que han subsistido desde el siglo XIX. La firma de la paz definitiva entre Perú y Ecuador en 1998 dio un gran impulso a este proceso, que para los países de la sub-región ha resultado en hipótesis de conflicto centrales para su planificación estratégica. Es verdad que aún se encuentran latentes posibles problemas fronterizos entre Colombia y Venezuela, y países de la sub-región mantienen potenciales focos de disputa con otros vecinos no andinos: tal es el caso de la latente disputa entre Colombia y Nicaragua por las Islas de San Andrés en el Caribe o la reivindicación marítima de Bolivia contra Chile.

Pero, en todo caso, sigue en pie el hecho que la liquidación de todo el legado de disputas convencionales ha progresado de manera importante desde los años ochenta a esta parte. Tal situación ha dado pábulo a nuevas posibilidades, como por ejemplo iniciar procesos sub regionales de avance hacia regímenes de confianza mutua (Ecuador y Perú ya han firmado un tratado de MCM), hacia la transparencia en el gasto de defensa, hacia la homologación de las cuentas nacionales de defensa y hacia el control del gasto y de las adquisiciones militares.

Desde la perspectiva estadounidense estos procesos carecen de mayor relevancia o al menos no tiene un carácter tan crítico, ni tan central como los de su propia agenda, que se deriva de preocupaciones globales. En todo caso, la reducción y eliminación final de las fuentes de tensión vecinales y el avance hacia medidas de pacificación de nivel más elevado sí es un tema central para los países de la sub-región y se considera –en general– que pueden resultar en respuestas adecuadas, incluso para los temas de la agenda de Washington. En efecto, es posible sostener que la reducción de tensiones fronterizas y la cooperación entre las FF.AA. andinas, disminuye las cargas de seguridad sobre los estados, disminuye los focos de inestabilidad, facilita los procesos de democratización, reduce la tentación de la autonomización castrense y, de esta manera facilita las acciones destinadas a reducir las fuentes de violencia doméstica así como disminu-

ye las tensiones que pueden dar lugar al desarrollo de amenazas terroristas, la tentación del narcotráfico y los incentivos “expulsivos” de poblaciones en riesgo de convertirse en emigrantes ilegales.

c) La erosión del imperio de la ley, del estado de derecho y de la soberanía interna de los estados constituyen otros serios problemas desde la perspectiva de todos los países andinos. Este conjunto de fenómenos van desde el aumento de la criminalidad, la inseguridad ciudadana, la crisis de los sistemas judiciales, penitenciarios y policiales, y la anomia cultural, hasta la desintegración de las instituciones gubernamentales, la sobrecarga de las organizaciones formales, el desprestigio de los poderes públicos, los partidos políticos y de las comunidades y, finalmente, pero no menos importante, la generalizada percepción de un galopante aumento y ubicuidad de la corrupción. Este conjunto de fenómenos son mucho más complejos y de amplia gama que el simple problema de la droga o de la violencia (terrorista o no). En todo caso, y ciertamente, todos los países andinos comparten este problema y tienen un interés objetivo en colaborar en su solución.

A pesar de ello, y de la una abundante retórica, los gobiernos de la región no han logrado implementar una política o una perspectiva común y operacional ante estos temas de la seguridad “político-social”. Aparte de programas de coordinación policial, los países andinos no han logrado poner en práctica un abordaje alternativo al que propone Estados Unidos. Existe, eso si, un incipiente y creciente consenso en que la resolución de los problemas de entropía institucional, corrupción y seguridad ciudadana se aproximan a una temática de “seguridad humana” y que es desde esta óptica que deben intentarse las políticas de prevención, recuperación y rehabilitación de los marcos de convivencia cívica domésticos²⁹.

Los tres aspectos, enumerados, constituyen, al parecer, el núcleo de una agenda andina de seguridad autónoma. El avance en llevarla adelante, armonizarla o contrastarla (según venga al caso) con la que viene desde Estados Unidos se encuentra desigualmente desarrollada según la temática. Mucho más en el tema de la consolidación y de las garantías multilaterales para la democracia, mucho menos en los temas de la seguridad ciudadana y de la entropía institucional.

²⁹ Cecilia Cortés; “Mayores Sinergias Entre Actores Locales e Internacionales para la Contención de Conflictos”; FUNPADEM. Costa Rica, 2003 y Carmen Rosa De León-Escribano; “Experiencias subregionales y nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz”; IEPADES, Guatemala; 2003 Pilar Gaitan: “La Reconstrucción del Estado el Papel de la Sociedad Civil Frente al Conflicto Interno de Colombia”; Fundación Ideas Para la Paz, Colombia; 2003.

Sin embargo, con respecto a la agenda norteamericana los países andinos se han mostrado incapaces de armonizar una contrapropuesta propia o coordinada. Lo que ha primado ha sido un tratamiento fragmentado y bilateral con Washington, en donde ha primado la especificidad de las problemáticas de cada país y la búsqueda de ventajas particulares en función de las peculiares características de la problemática de seguridad de cada cual. Por ejemplo, la fuerte presencia del tema de la droga en Colombia y Bolivia, ha llevado a estos países a privilegiar sus problemas de seguridad interna desde esta óptica casi exclusiva. De esta forma, Bogotá y La Paz han permitido la “narcotización” de su agenda de seguridad doméstica y ello se ha reflejado no solo en su manera de vincularse con Estados Unidos, sino también en una falta de propuestas para ir a la raíz de los problemas de violencia, corrupción y desintegración institucional que se han visto incrementados en años recientes en ambos países.

La incapacidad de los países andinos de presentar ante Estados Unidos un conjunto de posturas sobre sus propios problemas y necesidades de seguridad, no solo que se relacionan con las propias peculiaridades de sus agendas nacionales: después de todo, no es raro ni excepcional que cada país tenga sus desafíos de seguridad específicos; sino que es resultado también de una creciente tendencia de Estados Unidos a desechar cualquier perspectiva de relación multilateral con los países andinos (o con cualquier otra agrupación de países). Desde el fin de la guerra fría Estados Unidos han debido balancear dos diferentes tipos de consideraciones: el multilateralismo puede incrementar la legitimidad de los acuerdos obtenidos, pero, en contraparte, presenta el peligro de que los socios potenciales puedan formar un frente único que dificulte imponer los propios puntos de vista. Desde una perspectiva de orden internacional autorizado, la negociación con bloques resulta más conveniente, pero desde una perspectiva de poder “puro” resulta más favorable tratar cada país por separado. En años recientes y, de manera más marcada bajo la administración Bush, los negociadores estadounidenses han preferido el camino de los tratos por separado con cada gobierno y han bregado por evitar la formación de frentes unidos de países del hemisferio³⁰. Esta tendencia se ha hecho presente no solo en los temas de seguridad, sino que también en otras áreas

³⁰ Lars Schoultz; “La Política Estadounidense hacia América Latina. Objetivos Fundamentales y Desarrollos Recientes”, en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stallings y Diana Tussie: *Escenarios Post 11 de Septiembre. El Futuro de las Relaciones Interamericanas*; Nueva Serie, FLACSO-Chile.

(comercial, tecnológica, ambiental etc.). Estados Unidos posee poderosísimos recursos y palancas de poder como para crear una situación de incentivos/sanciones casi irresistible y el uso metódico de tales recursos permite, por lo general, presentar a los distintos gobiernos con estímulos convincentes para apostar a una relación de tipo clientelar/bilateral y desarrollar en las contrapartes una tendencia a “desertar” de la acción colectiva. El manejo de incentivos secundarios colaterales (en el sentido Olsoniano del término), es por lo común motivo suficiente para desarmar cualquier pretensión (más allá de la retórica) para armar agendas comunes o bloques negociadores de los países hemisféricos (y/o andinos) frente a la diplomacia estadounidense.

Las razones antes señaladas, pueden, pues dar cuenta de la falta de acción concertada de los países andinos en términos de definir –frente a Estados Unidos– una agenda de seguridad, o de hacer valer aquellos aspectos de dicha agenda que son de especial interés objetivos para sus estados. En todo caso, está parece ser una restricción estructuralmente fundamentada y depender, en mucha menor medida de la “voluntad política” de las partes.

Esto no significa que no exista una creciente incomodidad frente al unilateralismo de Estados Unidos. En realidad, lo que parece existir, es un temor a que Washington esté en camino a radicalizar sus tendencias al bilateralismo, para desarrollar y profundizar un tipo de política “unilateral”, que implique un estilo de acción que ya ni siquiera requiera del apoyo o anuencia de la contraparte. En esto caso, el problema estribaría en buscar las maneras que permitan reducir esta propensión y mostrarle a la administración republicana algún beneficio de tener en cuenta las necesidades y opiniones de las contrapartes regionales y sub-regionales.

En esta perspectiva, es posible pensar que los países andinos se alejan progresivamente de la posibilidad de poder formar, entre ellos, un bloque o frente común en materias de seguridad, así como también ya ocurre crecientemente en los temas comerciales de la agenda. En efecto, es claro que el atractivo de Brasil como posible foco de aglutinación de las agendas y de las posturas negociadoras con Estados Unidos ha ido “in crescendo”. De esta forma, la articulación de unas posturas conjuntas parece que implicará un lazo más fuerte con el gobierno de Lula y con los países del MERCOSUR, más que una formulación propiamente “andina”.

Esta concertación con Brasil, Chile y el MERCOSUR pasa, sin embargo, por algunos condicionamientos previos de tipo nacional. En pri-

mer término se deberá buscar resolver la tensión política doméstica de Venezuela y evitar que este país se convierta en un foco de inestabilidad³¹. Debe asimismo comprometerse al gobierno venezolano en un curso de política exterior y doméstica que la aleje de esfuerzos protagónicos, individualistas y meramente retóricos, y así permitir que sus posturas se hagan susceptibles de una mejor articulación con las del resto de los países del continente. En segundo término, sería necesario hacer valer el peso de los países de la región –en su conjunto– para convencer al gobierno colombiano de la conveniencia de no descansar tan exclusivamente en una alianza dependiente de Estados Unidos y sobre la necesidad de un enfoque más político al tema de la paz interna en su país, y finalmente, se deberá colaborar en dar un seguimiento al proceso político boliviano, a fin de apoyar a sus autoridades en encontrar una solución que no destruya la trizada gobernabilidad del país y no lo convierta, al mismo tiempo en un buen candidato a país “paria”.

Otro aspecto central que es preciso enfatizar es la necesidad de poner en un lugar central de la agenda, el desarrollo de un consenso práctico regional sobre la importancia y urgencia de construir y profundizar sistemas nacionales de conducción democrática de la defensa y de la seguridad nacionales³². Uno de los muchos elementos perturbadores de la posibilidad de elaborar una agenda nacional y estatal de la seguridad o de hacerla conjunta, es que, aún hoy, la conducción de la defensa por parte de las autoridades elegidas y responsables, es extremadamente débil y esporádica. Los gobiernos de la sub-región tienen, en ocasiones, serias dificultades para armar una agenda de seguridad, debido a la alta autonomía que las FF.AA. y policiales tienen en desarrollar su propia política, sus propias RR.EE. y sus propios nexos con actores sub y supra nacionales. Las fuerzas armadas y de orden deben ser puestas efectivamente bajo la dirección de las instancias institucionales de la democracia y deben ser democráticamente conducidas, si ha de ser posible que los gobiernos civiles y constitucionales del área puedan, efectivamente asumir compromisos serios en materia de políticas comunes en estas materias.

Un último aspecto que debería revisarse es el de las respuestas que se plantean al tema de la seguridad ciudadana y de la lucha en contra de las nuevas formas “difusas” de violencia interna. En casi todos los

³¹ Francine Jacome; “Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios”; CRIES, Venezuela; 2003.

³² Klaus Bodemer; “El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: “RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas; 2003.

casos, los gobiernos, y con frecuencia, la ciudadanía han tendido a pensar que la solución a estos desafíos debe ir por el lado de un mayor involucramiento de las fuerzas militares regulares en la lucha contra la delincuencia y la ilegalidad. Al mismo tiempo, se siente una enorme presión por dar mayores poderes y recursos a las policías respectivas. Este enfoque basado en la pura coerción, se complementa con una tolerancia cada vez mayor a las violaciones al debido proceso, al aumento de las penas y al endurecimiento de los regímenes penales. En este punto la mayoría de los países andinos parecen coincidir. La creciente popularidad de enfoques "hobbesianos" de la seguridad doméstica amenaza con socavar "por debajo" los trabajosos avances realizados en décadas recientes en materia de democratización, vigencia de los derechos humanos y civiles, así como en materia de transparencia, rendición de cuentas y ciudadanización de la seguridad.

OPCIONES EN DISCUSIÓN

En el estado actual del debate sobre la seguridad en los países andinos, pueden constatarse algunas tendencias que subyacen a las propuestas y planteamientos que se hacen desde la sub-región. En este capítulo final se hará una breve reseña del tipo de planteamientos que parecen dominar la visión contemporánea sobre el tema, sin entrar necesariamente a calificar estas visiones, ya sea desde un punto de vista teórico o normativo (cosa que puede quedar para un ulterior debate académico).

En primer lugar, la mayor parte de las opciones que se discuten hoy en día involucran lo que podríamos llamar un "multilateralismo cooperativo". Esta perspectiva tiene dos grandes variantes: una que considera fundamental comprometer a Estados Unidos en el enfoque y atraer a esta potencia al terreno señalado, y otro que sostiene que tal posibilidad solo se hace posible si los países del hemisferio desarrollan su propia propuestas y conciertan sus propias agendas antes de negociar con Estados Unidos o como condición previa a ello. Estas dos perspectivas se vieron enfrentadas en la reciente "Conferencia Especial de Seguridad" realizada en 2003. La falta de articulación de los enfoques llevó a los gobiernos participantes a una peligrosa solución, so pretexto de evitar discusiones sin salida: agregar a la agenda de seguridad una enorme variedad de temas hasta ahora considerados ajenos a esta problemática³³.

³³ Francisco Rojas Aravena; "La Política de la Administración Bush"; *Foro 21*; N° 18, Octubre 2002.

En suma, a lo que se asiste es a un amplio ensanchamiento de los temas que son vistos como posibles de un tratamiento de “seguridad” o como asuntos de impacto directo en la seguridad. Este desenlace revierte lo que había sido la tendencia de los años noventa: a restringir el concepto de seguridad para hacerlo más específico y concentrado en aquellos desafíos vinculados al uso de la violencia física organizada entre actores estatales o con el fin de incidir política/estratégicamente en el Estado³⁴.

Esta nueva expansión de la agenda de seguridad, es un reflejo de tendencias que empiezan a perfilarse en los países de la región (en los andinos sin duda, pero en otros también, y por supuesto, en Estados Unidos). Estas tendencias se orientan a una “reseguritización” de la “lebenswelt”, así como de lo político-estatal, y a una toma a cargo de estos mundos por los aparatos especializados que se inclinan por un carácter cada vez más policial de su enfoque político-social³⁵. Esta “seguritización” de nuevo cuño, es algo diferente a la de los años sesenta/setenta, en cuanto se hace menos en nombre del desarrollo y construcción (neo-bismarckiana) de un estado nación, y más en nombre de un orden de seguridad personal globalizado y de un aseguramiento de la propia vida cotidiana, aunque desde la coerción de aparatos especializados de tipo estatal.

En la expansión de la agenda y de los temas a ser discutidos desde la perspectiva del neo-hobbesianismo en ascenso, se nota la huella de un aumento de la demanda de por una mayor seguridad doméstica y vital, no solo en Estados Unidos, sino en otras sociedades, como las andinas, que sufren diariamente sus equivalentes más callados y menos espectaculares, pero igualmente dañinos, de las Torres Gemelas de Manhattan.

Sin embargo, en los círculos dirigentes de los países andinos (con la posible excepción de las autoridades colombianas): Esta renovada ampliación de la agenda de seguridad más allá de lo militar-convencional y de lo nacional-estatal; no está del todo carente de una visión que busca complementar o atemperar las tendencias “policiales” del tratamiento del tema, con una negativa a descartar del todo la consideración de las “raíces” de la violencia³⁶. Por ello, en la consideración de los

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Francisco Rojas Aravena; “Unilateralismo, Seguritización y Guerra Preventiva”; FLACSO; Santiago; 2003.

³⁶ Isabel Jaramillo Edwards; “Medidas Para Contener la Polarización y Militarización de los Conflictos en la Región: El Rol de los Actores Externos”; Centro de Estudios Sobre América Latina; La Habana; 2003.

gobiernos andinos se constata una insistencia en no olvidar la necesidad de trabajar en hacer frente a las causas políticas, sociales, económicas y culturales de la desintegración de la convivencia.

De esta forma, los países andinos (y sus socios fuera de la sub-región) han mantenido y deben seguir manteniendo en alto la importancia de la lucha por la paz intra-hemisférica, del desarrollo de la gobernabilidad democrática y del avance en los esfuerzos por disminuir la extrema desigualdad y la pobreza. A ello es posible agregar la agenda "cultural" de la búsqueda de valores y mentalidades de convivencia, solidaridad y mutua responsabilidad, que permitan hacer frente a la "evaporación" de los lazos de concordia comunitaria, que parecen subyacer a muchas de las formas de violencia, corrupción y delincuencia que campean cada vez más descontroladas, en las sociedades andinas.

La triple agenda: paz, democracia y equidad, es susceptible y, es más, puede ser que requiera de un enfoque de seguridad cooperativa, empezando con la seguridad cooperativa en el plano militar/conventional, donde es de suma urgencia alentar y apoyar todo lo que se ha venido haciendo para relanzar la profundización de las MCM de "segunda generación" y la conversión de las FF.AA. de la sub-región (al menos de aquellas que no se encuentran involucradas en conflictos bélicos presentes) en "fuerzas de paz", ojalá crecientemente conjuntas.

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 en Centroamérica, que el simple resultado de una victoria militar de las fuerzas regulares a las ordenes del estado colombiano. Sin duda que estas últimas deben recibir apoyo para realizar aquellas acciones destinadas a cautelar la soberanía del estado nacional, pero la estrategia global en las cuales su actividad combatiente debe estar enmarcada en una conducción política y políticamente orientada. En otras palabras se debe combatir para negociar mejor y no en la esperanza o perspectiva de aniquilar a un adversario, que, después de todo, es parte de la sociedad colombiana y expresa reivindicaciones que no carecen de asidero en las serias limitaciones representativas y de legitimación del actual sistema político en el citado país. Los gobiernos de la sub-región deberían desarrollar un plan y una estrategia destinados a ayudar al estado colombiano a lograr una conducción políticamente determina-

da de la guerra y de las negociaciones destinadas a terminar con décadas de violencia³⁷. Esto debe ir acompañado de medidas destinadas a bloquear e impedir la “escalada horizontal” del conflicto y la expansión del involucramiento de actores militares o militarizados hasta ahora marginales al conflicto. En realidad, las fuerzas de seguridad de los países andinos no deben tener otro rol que el de prevenir la expansión del conflicto y garantizar el rol diplomático de sus estados en facilitar y presionar por una salida pacífica a la brevedad.

El otro “polvorín” que la sub-región debe manejar con sumo cuidado es el de Venezuela. En este sentido, la iniciativa de Chile, Brasil y México destinada a formar un Grupo de Amigos que ayude a las partes en pugna a encontrar vías de interlocución debe ser mantenida y alentada por los países andinos, y debe procurar que al menos uno de ellos (aunque no Colombia), se incorporen y formen parte de la iniciativa. Para los países andinos es de extrema importancia que el sistema político venezolano se establezca y se consolide en sus rasgos constitucionales y de estado de derecho. Para ello es preciso alejar a la oposición de las tentaciones golpistas y maximalistas, pero, al mismo tiempo, es preciso desarrollar un sistema de incentivos eficaces que permitan moderar y anular las tendencias caudillescas, plebiscitarias y pretorianas del actual presidente, así como lograr una disminución de sus maximalismos retóricos.

En todos los países andinos es preciso buscar programas conjuntos destinados a fortalecer el estado de derecho, la eficacia del poder judicial y la independencia de sus órganos. Es preciso también consolidar el poder de los organismos de control constitucional y de la veeduría ciudadana, así como la prevención y lucha en contra de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado.

Esto se asocia a la necesidad de no permitir que el tema de la consolidación y de la profundización de la democracia “se salga del radar”. Los acontecimientos en todos los países de la sub-región indican que los avances registrados son muy parciales y muy frágiles. Uno de los puntos débiles de los procesos de democratización parece ser que su legitimidad no se ha echado profundas raíces, debido, tal vez a una concepción excesivamente procedimental e institucionalista, que ha descuidado la necesidad de demostrar ante amplias capas de la población que su existencia y sus condiciones de vida pueden encontrarse

³⁷ Dario Villamizar; “Sociedad Civil y Conflicto Armado en Colombia” Medio para la Paz, Colombia; 2003.

positivamente ligadas a la preservación de las formas de la democracia constitucional y representativa. Para muchísimos habitantes de los países andinos, la democracia se ha convertido en una palabra “hueca”, ritual y carente de contenidos positivos en la praxis social al alcance de su experiencia y percepciones.

Sobre la lucha contra la droga es preciso también hacer alguna propuesta. La política estadounidense contra el narcotráfico, es uno de los factores más importante en la generalización de la criminalidad, la violencia y de severas distorsiones macro y micro económicas tanto en los propios Estados Unidos como en los países llamados “productores”. Desafortunadamente, la descriminalización de las sustancias ilegales no se encuentra en la agenda factible de la política estadounidense, la cual es decisiva a la hora de establecer las prioridades internacionales. Ausente la posibilidad de dirigirse a las causas de fondo de la destabilización producto de la “guerra contra las drogas”, los países andinos deben procurar, al menos, promover maneras de llevarla adelante que reduzcan el precio político doméstico que se ha de pagar. La reciente experiencia boliviana indica bien a las claras que a la hora de formular estas políticas es preciso, de alguna manera, plantear programas que consideren las sensibilidades y necesidades de las poblaciones campesinas, así como el trasfondo etno-cultural en el cual debe moverse toda campaña anti-narcóticos. Debe combatirse todo esfuerzo por circunscribir el tema a un problema de estrategia militar o puramente instrumental. Por el contrario, es necesario mostrar la multidimensionalidad del problema de la droga, y no para “policializar” o “securitizar” a las variadas dimensiones de ella, sino precisamente, para promover una visión que le de un limitado lugar a la visión represiva y resalte las dimensiones antropológicas, sico-sociales y socio-políticas del problema. Asimismo, los países andinos deben insistir y profundizar en su campaña para lograr un mayor reconocimiento internacional del concepto de “responsabilidad compartida” entre los países que alientan la demanda y aquellos que satisfacen la oferta de estas sustancias estigmatizadas.

Finalmente, los gobiernos andinos deben y pueden establecer una mayor coordinación a fin de desarrollar políticas destinadas a aumentar y mejorar su capacidad para manejar problemas humanitarios y de refugiados, los cuales son una amenaza latente para la estabilidad política y la seguridad humana en varios de los países de la sub-región.

BIBLIOGRAFÍA

- BODEMER, KLAUS (2003) "El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: "RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas.
- BOLIVAR, INGRID (2003) "El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones"; CINEP Colombia.
- BUSTAMANTE PONCE, TEODORO (2003) ¿"Inconsistencia? ¿Absurdo? ¿Ingenuidad? ¿Una Estrategia de Dominación? ¿O Una Estrategia de Auto Humillación"?; FLACSO-Sede Ecuador, Quito.
- (2000) "Comentarios sobre algunos aspectos del "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso por los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la base aérea Ecuatoriana de Manta para actividades aéreas antinarcóticos". Manuscrito, Quito 13 septiembre.
- CASTAÑEDA, CARLOS (2003) "La Relación Olvidada"; *Foreign Affairs*; Vol.3, N° 2.
- CASTRO, GUSTAVO (2003) "Petromilitarización del Continente y de la América de en Medio"; CIEPAC, México.
- CORTÉS, CECILIA (2003) "Mayores Sinergias Entre Actores Locales e Internacionales para la Contención de Conflictos"; FUNPADEM. Costa Rica, 2003.
- DE LEÓN-ESCRIBANO, CARMEN ROSA (2003) "Experiencias subregionales y nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz"; IEPADES, Guatemala; 2003.
- DREYFUS, PABLO (2003) "Experiencias Subregionales y Nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz; Viva Río; Brasil.
- FUENTES, CLAUDIO (2003) "Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo"; FLACSO, Chile.
- FUENTES SAAVEDRA, CLAUDIO Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA (2003) "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*; N° 185.
- GAITAN, PILAR (2003) "La Reconstrucción del Estado el Papel de la Sociedad Civil Frente al Conflicto Interno de Colombia"; Fundación Ideas Para la Paz, Colombia.
- GRABENDORFF, WOLF (2003) "Medidas Para Contener la Polarización y la Militarización en la Región: EL Rol de los Actores Externos"; FESCOL; Colombia.

- GREEN, ROSARIO (2003) "Un Nuevo Regionalismo Latinoamericano para un Orden Multilateral Alterado"; Embajada de México en Argentina.
- JACOME, FRANCINE (2003) "Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios"; CRIES, Venezuela.
- JARAMILLO EDWARDS, ISABEL (2003) "Medidas Para Contener la Polarización y Militarización de los Conflictos en la Región: El Rol de los Actores Externos"; Centro de Estudios Sobre América Latina; La Habana.
- KLARE, MICHAEL (2001) "The New Geography of Conflict", en *Foreign Affairs*; Volumen 8, N° 3; Mayo/Junio.
- KRASEVAC-SZEKELY, KIMBERLY Y LUIS GILBERTO MURILLO (2003) "Give Peace a Place: LWE's Initiative to Fit the Pieces Together"; LWE, Colombia.
- ROMERO, ANTHONY (2003) "La Importancia de una Agenda Pro-Paz en las Américas"; American Civil Liberties Union; Estados Unidos.
- WORLD RELIEF, LUTHERAN (2003) "Developing a Framework that Links Local Peacebuilding to National and International Policymaking.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2002) "La Política de la Administración Bush"; *Foro 21*; N° 18, Octubre.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2003) "Unilateralismo, Securitización y Guerra Preventiva"; FLACSO; Santiago.
- SALGADO, HENRY (2003) "Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente"; CINEP, Colombia.
- SCHOULTZ, LARS (2003) "La Política Estadounidense hacia América Latina. Objetivos Fundamentales y Desarrollos Recientes", en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stallings y Diana Tussie: *Escenarios Post 11 de Septiembre. El Futuro de las Relaciones Interamericanas*; Nueva Serie, FLACSO-Chile.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Medidas para Contener la Polarización y Militarización de Conflictos en la Región: El Rol de Actores Externos"; Inter-American Dialogue, Estados Unidos.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Venezuela Fuera del Radar"; *Foreign Affaire en Español*; Vol. 3, N° 2.
- TAMAYO, ANA MARÍA (2003) "Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos Regionales y Extraregionales"; Instituto de Defensa Legal; Lima-Perú.
- "US NATIONAL SECURITY STRATEGY"; Octubre 2002.
- "US NATIONAL STRATEGY FOR COMBATING TERRORISM"; Marzo 2003.
- VILLAMIZAR, DARIO (2003) "Sociedad Civil y Conflicto Armado en Colombia" Medio para la Paz, Colombia.
- VIVANCO, JOSÉ MIGUEL (2003) "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos.

