



## La política de seguridad democrática de Álvaro Uribe y el conflicto armado en la región andina

José Antonio Sánchez Román\*

En diciembre de 2004, Rodrigo Granda líder de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), fue apresado en Venezuela y entregado a las autoridades colombianas tras el pago de una recompensa. Esta acción provocó una gran tensión entre ambos gobiernos. El Ejecutivo venezolano acusó al colombiano de violar su soberanía, e indicó una presunta participación de la policía colombiana en el secuestro del líder guerrillero. Por su parte, el gobierno de Álvaro Uribe acusó al de Hugo Chávez de servir de refugio a terroristas y de simpatizar con las FARC<sup>1</sup>. A mediados de enero la crisis alcanzó su cima cuando el gobierno colombiano reconoció que había pagado una recompensa a los secuestradores de Granda y como reacción las autoridades venezolanas suspendieron sus relaciones diplomáticas con el país vecino. Finalmente, una visita de urgencia de Uribe a Caracas calmó los ánimos, aunque Chávez afirmó que se había estado al borde de la guerra<sup>2</sup>.

Este tipo de tensiones no son nuevas ni afectan tan sólo a las relaciones entre Colombia y Venezuela. El conflicto armado en Colombia y los problemas relacionados con el narcotráfico se han extendido a otros países del área. Sin embargo, el último conflicto entre Venezuela y Colombia incorporó elementos novedosos vinculados a la política de Seguridad Democrática del presidente colombiano Uribe. Este trabajo analiza esas novedades y sus repercusiones sobre la estabilidad regional.

### Inestabilidad regional y el conflicto colombiano

Uno de los principales focos de inestabilidad de la región se encuentra en sus fronteras caracterizadas por su porosidad y por la ausencia estructural del Estado. Esto ha permitido el desarrollo de varios fenómenos. En primer lugar, el contrabando que con el avance de la producción de coca en Colombia se ha orientado hacia el tráfico de productos que sirven de precursores químicos para elaborar la pasta básica<sup>3</sup>.

En segundo lugar, el conflicto en Colombia ha generado incursiones de guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes en países vecinos incrementando la actividad delictiva en la frontera, en

---

\* Departamento de América Latina Contemporánea, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

<sup>1</sup> Natalia Escobar, “Las claves del conflicto Colombia-Venezuela. El impasse que involucró a la región”, *Observatorio N° 1*, FLACSO-Chile, enero, 2005.

<sup>2</sup> Se pueden seguir los acontecimientos en *El Tiempo*, 17 de enero de 2005, 20 de enero de 2005 y 28 de enero de 2005.

<sup>3</sup> International Crisis Group, “Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”, *ICG, Informe sobre América Latina N° 9*, Quito/Bruselas, 23 de septiembre de 2004, p. 20.

particular los secuestros y el robo de ganado, pero también asesinatos y enfrentamientos entre distintos grupos armados.

Un tercer efecto del conflicto bélico ha sido el desplazamiento de colombianos tanto dentro del país como hacia territorios vecinos. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en diciembre de 2003 había más de 2.000 colombianos solicitantes de asilo en Venezuela<sup>4</sup>. Ecuador, también ha atraído a un creciente número de colombianos, particularmente campesinos de Putumayo buscando refugio<sup>5</sup>. Se estima que en Putumayo se encontraba el 50% de las plantaciones de coca de Colombia por lo que esta región ha sido un objetivo central del Plan Colombia y la campaña de erradicación de ese cultivo lanzada por el gobierno colombiano con la ayuda del norteamericano<sup>6</sup>, así como también el otro departamento fronterizo con Ecuador, Nariño. La inexistencia de alternativas a la coca ha llevado a la migración hacia Sucumbios (Ecuador) a muchos de los campesinos de la región. El desarrollo de la ofensiva del ejército colombiano (Plan Patriota) en el sur del país y la disputa por el control de Putumayo entre paramilitares y guerrilla también ha forzado a muchos colombianos a desplazarse al país vecino<sup>7</sup>.

Otro aspecto transnacional del conflicto está relacionado con el narcotráfico. Tradicionalmente Perú y Bolivia eran los mayores productores de hoja de coca y los lugares donde se elaboraba la pasta de coca o "base". Luego se vendía a Colombia donde se transformaba en cocaína en sus laboratorios. Durante la década de 1990, el gobierno norteamericano lanzó con cierto éxito una política de intercepción de aviones sospechosos de transportar la pasta de coca desde Perú o Bolivia a Colombia, lo que incorporaba a esos países en la esfera del conflicto internacional.

Brasil y Panamá, vecinos de Colombia aunque no se encuentran en el área andina, no se puede subestimar su relevancia para la estabilidad de la región y sus vinculaciones con el conflicto colombiano. Las selvas del norte de Brasil son los lugares más remotos y difíciles de controlar para el Estado. A través de esa frontera, cruzan fácilmente guerrilleros y narcotraficantes. La selva brasileña ha sido un lugar propicio para la instalación de aeropuertos clandestinos utilizados por los traficantes de drogas.

Panamá resulta relevante para este análisis por su importancia geoestratégica y por la vulnerabilidad de sus fronteras -terrestre, aérea y marítima- con Colombia. Panamá es el puerto de embarque de la droga hacia sus mercados europeos y estadounidense, y sirve también como punto de entrada de armas hacia Colombia<sup>8</sup>. Lo que vuelve la situación inestable es que las autoridades panameñas apenas controlan la provincia de Darién en la frontera con Colombia, donde guerrilleros de las FARC y narcotraficantes no encuentran excesivas dificultades. El gobierno panameño se ha visto obligado a llegar a una suerte de entendimiento con los grupos armados colombianos, permitiéndoles desarrollar sus actividades<sup>9</sup>. Esta vulnerabilidad del Estado en Panamá y la presencia del Canal como un objetivo estratégico importante, convierten al país en una fuente de tensiones para la región.

---

<sup>4</sup> Colombia Internacional, "¿Es posible disminuir la emigración transfronteriza? Escenarios Posibles, *Policy Paper 8, La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Bogotá, Septiembre 2004, p. 5.

<sup>5</sup> En el 2003, había en Ecuador 23.036 colombianos solicitantes de asilo, según el ACNUR. *Ibidem*, p. 5.

<sup>6</sup> Ricardo Vargas, "Alternative Development and Conflict in Colombia: Cross Purposes", *Drug & Conflict, Debate Paper No. 7*, Transnational Institute, Amsterdam, June 2003, p. 8.

<sup>7</sup> Adam Isacson, "De Faluya al Plan Patriota", *Semana*, (Colombia), 13 de febrero de 2005.

<sup>8</sup> "Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado. ¿Asunto militar o humanitario?", *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 55, Bogotá, Diciembre 2004, [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co), pp. 24-26.

<sup>9</sup> Angel Rabasa and Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, RAND Corporation, 2001, pp. 84-85.

La inestabilidad regional no es sólo fruto del conflicto colombiano, sino también el resultado de la fragilidad política de la mayoría de los gobiernos, como pudo observarse en la última crisis política en Ecuador. Los gobiernos peruano y boliviano no se encuentran menos asediados. En Venezuela, aunque Hugo Chávez vio fortalecida su legitimidad tras superar un golpe de Estado y un referéndum sobre su permanencia (revocatorio), el país sigue fuertemente polarizado y el presidente tiene una gran dependencia de los militares para mantenerse en el poder. Por ello, no es extraño que los dirigentes de la región exageren la amenaza que el conflicto colombiano supone para su estabilidad al tiempo que tratan de minimizar sus propias tensiones internas.

### La seguridad democrática de Álvaro Uribe: cambios y continuidades

La situación se ha hecho más compleja desde la llegada de Uribe a la presidencia de Colombia en agosto de 2002. Su estrategia para alcanzar la pacificación del país se ha concretado en la política de Seguridad Democrática<sup>10</sup>. Aunque dicha política está orientada a la transformación de las estructuras de poder local e implica importantes cambios sociales y políticos, la mayoría de los analistas han coincidido en que su objetivo último es la victoria militar sobre la guerrilla. La estrategia consistiría en negociar por separado con los paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y también con el más débil de los grupos guerrilleros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), mientras se obtiene una clara superioridad militar sobre las FARC que les obligue a aceptar la negociación<sup>11</sup>. El proyecto se concretó en dos estrategias: un renovado ataque a la producción de narcóticos con el objetivo de asfixiar económicamente a los grupos guerrilleros y una amplia ofensiva militar, el Plan Patriota, dirigido contra las FARC en el sur del país. La intensificación de la estrategia “militarista” ha alarmado a los países vecinos por los riesgos de un creciente derrame del conflicto al otro lado de las fronteras colombianas y por una mayor presencia de las fuerzas armadas estadounidenses en la región.

La estrategia de Uribe se inserta en un contexto interno e internacional que merece destacarse. Internamente, la apuesta por una opción militar para la paz frente a una opción negociada, como había sido tradición en los últimos años en Colombia, recibe un amplio apoyo de la población. Este apoyo obedece al cansancio frente a una guerrilla que demostró poca voluntad de paz durante las negociaciones con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-1999), y que se ha deslizado hacia la pendiente del terrorismo de manera evidente. Es este cansancio de la población, más que los éxitos “relativos” de la política de Uribe, lo que explica los índices de popularidad del presidente y de aprobación de su política. Según una encuesta de Invamer Gallup realizada a finales de 2005, la popularidad de Uribe supera el 70%.

Internacionalmente, Uribe accedió al poder tras los atentados del 11 de septiembre y el lanzamiento de la “guerra contra el terror” por la administración de George W. Bush. El presidente colombiano aprovechó esa oportunidad y vinculó su combate contra las FARC a la política internacional estadounidense. Esto significó alinear estrictamente la política internacional colombiana a la norteamericana, por ejemplo, apoyando la invasión norteamericana de Irak<sup>12</sup>.

La pérdida de autonomía en su política internacional se compensó con la ayuda militar y de otras características que Colombia ha recibido y con la asunción de un programa político que en nombre de la defensa frente al terrorismo legitima las actividades del gobierno colombiano. Así,

---

<sup>10</sup> Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 16 de junio de 2003. Ver también: International Crisis Group, “Colombia: La política de seguridad democrática del presidente Uribe”, *Informe sobre América Latina* N° 6, Bogotá/Bruselas, 13 de noviembre de 2003 y Colombia Internacional, “Seguridad regional andina y escenarios posibles”, *Policy Paper 1. Cooperación en la seguridad regional andina*, Bogotá, abril de 2004.

<sup>11</sup> Eduardo Pizarro Leongómez, “Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe”, *Nueva Sociedad*, 186, 2003, pp. 6-9.

<sup>12</sup> Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas: Balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, 2003, p. 104.

la noción de ataque preventivo que se originó en Estados Unidos antes de la invasión de Irak ha sido reformulada en Colombia con ocasión de la mencionada crisis con Venezuela en diciembre de 2004. Cuando Venezuela se quejó de la violación de su soberanía, Uribe reaccionó afirmando: "El albergue de terroristas viola la soberanía de Colombia, país ofendido, por cuanto aumenta el riesgo de terror contra su ciudadanía"<sup>13</sup>.

Estas novedosas visiones políticas han vuelto más complejas las tensiones existentes en la región. Pero las nuevas formas no son rupturas totales con viejas políticas y con los condicionamientos estructurales del conflicto colombiano. Uno de los objetivos centrales de la política de Uribe desde su llegada al poder ha sido la internacionalización del conflicto. Esa estrategia se ha cubierto de una retórica sobre la necesidad de cooperación de los vecinos para frenar el avance del terrorismo transnacional. Así, en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Quito en diciembre de 2004, el gobierno colombiano reclamó un programa regional en la lucha contra un enemigo que no era sólo colombiano: "Somos un vecindario conformado por casas de madera. Un incendio en una de ellas nos debe preocupar a todos. La situación en Colombia los afecta a todos ustedes"<sup>14</sup>, dijo el ministro de Defensa colombiano, Jorge Alberto Uribe a sus pares. Estos pedidos no eran nuevos. Durante la campaña electoral, el entonces candidato Uribe apostaba por una intervención de la ONU, bien con cascos azules o boinas azules en territorio colombiano, para terminar con el conflicto armado.

¿Por qué esta necesidad de internacionalizar el conflicto? La respuesta se encuentra, entre otros factores, en la debilidad histórica del ejército colombiano y en la necesidad de conseguir legitimar la estrategia de Seguridad Democrática más allá de las fronteras del país. Sin participación externa, las fuerzas armadas de Colombia tienen escasas posibilidades de una victoria en el corto o incluso en el medio plazo. El país ha presumido de una larga tradición de "civilismo", de ausencia de golpes de Estado e intervención militar en la política en comparación con otros países latinoamericanos. Esto es en buena medida resultado de la desconfianza de las heterogéneas elites colombianas hacia el ejército<sup>15</sup>. Su consecuencia ha sido unas fuerzas armadas que se profesionalizaron tarde y que han gozado de escasos medios para desarrollar sus actividades. Superar ese obstáculo y modernizar definitivamente su ejército supone para el Estado colombiano luchar contra otra acendrada tradición, la dificultad de cobrar impuestos a las elites<sup>16</sup>.

Estas limitaciones estructurales explican la necesidad de recurrir a la participación externa. Una de las ideas iniciales de Uribe fue solicitar la participación de ONU. Sin embargo, esa intervención no ha pasado de un nivel elemental, de los llamados buenos oficios, en los que un representante de la organización internacional ha tratado de sentar las bases para un futuro diálogo de paz o una mediación. Sin embargo, ha sido el propio gobierno de Uribe el que ha puesto trabas al trabajo del representante del Secretario General de la ONU, James LeMoyne, que terminó con el cese de su actividad en Colombia.

Los problemas para ir más allá eran y son múltiples. Entre ellos el coste financiero de su actuación, la situación de los derechos humanos en Colombia y las garantías de seguridad que ONU exige antes de intervenir<sup>17</sup>. El problema más importante, sin embargo, es que el objetivo de Uribe era tratar de involucrar a otros actores internacionales en el conflicto colombiano como un apoyo al ejército nacional antes que el deseo de someterse al control de ONU: "Necesitamos (...)

---

<sup>13</sup> Comunicado de la Casa de Nariño, 16 de enero de 2005.

<sup>14</sup> "Colombia advierte sobre peligro hemisférico", *El Nuevo Herald*, 18 de noviembre de 2004.

<sup>15</sup> Philip Mauceri, "Estado, elites y contrainsurgencia: una comparación preliminar entre Colombia y Perú", *Colombia Internacional*, n° 52, mayo-agosto 2001.

<sup>16</sup> Kate Calligaro and Adam Isacson, "Do Wealthy Colombians Pay Their Taxes?", [www.cipoline.org](http://www.cipoline.org), 3 de agosto de 2004.

<sup>17</sup> Colombia Internacional, "El papel de la ONU y la OEA en el conflicto Colombiano", *Policy Paper 3, La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Bogotá, enero de 2004, pp. 4-5.

que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores”<sup>18</sup>, afirmaba en un documento de su campaña electoral el ahora candidato a la presidencia. Sin embargo, Colombia no desea someterse al escrutinio del Consejo de Seguridad y sin su petición es difícil que el Consejo actúe. Tan sólo si el Estado colombiano pudiera ser considerado un Estado “paria” o “colapsado”, sería probable una intervención. Aún así, sería precisa la aquiescencia de Estados Unidos y de los países vecinos que se verían envueltos irremediabilmente en la misma.

Dados los límites de la relación con la ONU, Uribe fortaleció el vínculo con Estados Unidos. La política contra el terror del presidente Bush le dio la oportunidad de solicitar más ayuda militar para desarrollar su estrategia en función de la nueva catalogación de los grupos guerrilleros y de los paramilitares como organizaciones terroristas. La relación con Estados Unidos así concebida implica ciertas novedades. Primero, la ayuda norteamericana se dirige contra la insurgencia en lugar de contra el narcotráfico, como ocurría en el marco del Plan Colombia lanzado en el año 2000. Segundo, al considerar Estados Unidos a Colombia como el mayor foco de inestabilidad del hemisferio, uno de los objetivos principales de la administración Bush es crear un “cordón sanitario” militar y diplomático alrededor del país, a través de la presión o el apoyo a los países limítrofes<sup>19</sup>.

No obstante, hay algunas continuidades importantes tanto del lado colombiano como norteamericano. En primer lugar, aunque el objetivo central del Plan Colombia de 2000 era la erradicación de la producción de coca, una buena parte de la ayuda se canalizó hacia la lucha contra la guerrilla. Desde la caída, entre 1993 y 1996, de los dos principales carteles de la droga colombianos, Medellín y Calí, su lugar ha sido ocupado por una multitud de “microcarteles”, difíciles de combatir y las vinculaciones entre las guerrillas, particularmente las FARC, los paramilitares y el narcotráfico, se han hecho más intensas y complejas, resultando complicado diferenciar la lucha contra la insurgencia de la lucha contra el narcotráfico<sup>20</sup>.

En segundo lugar, el Plan Colombia también se extendió hacia los países vecinos. El objetivo del control del narcotráfico hacia Estados Unidos no podía lograrse sin la interdicción del transporte de la base de coca desde Perú y Bolivia hacia Colombia o sin la ayuda de los países fronterizos en el control del paso de narcotraficantes y droga. Así, era habitual que los aviones antinarcóticos norteamericanos sobrevolaran el espacio aéreo de los países circundantes a Colombia.

En tercer lugar, la “guerra contra el terror” no ha suplantado a la “guerra contra el narcotráfico”, sino que le ha añadido un matiz. El Plan Colombia no supuso una acción coyuntural sino que respondió a una pauta de intervención internacional de Estados Unidos contra la producción de drogas en otros países que se remonta a la década de 1920<sup>21</sup>. Por ello, la política antinarcóticos sigue siendo central en la justificación que el gobierno estadounidense elabora de su ayuda a Colombia<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Laura Gil Savastano, “La mediación de la ONU: expectativas, probabilidades y riesgos”, *Coyuntura. Análisis Político*, n° 47, 2003, p. 85.

<sup>19</sup> Juan Gabriel Tokatlian, “El plan Colombia: ¿un modelo de intervención?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 54-55, noviembre 2001, p. 208.

<sup>20</sup> Adam Isacson, “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina, 2001-2001”, *Colombia Internacional*, N° s 49/50, mayo-diciembre 2000, p. 63. p. 68.

<sup>21</sup> Paul Gootenberg, “Secret Ingredients: The Politics of Coca in US-Peruvian Relations, 1915-65”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge 2004.

<sup>22</sup> International Crisis Group, “Guerra y droga en Colombia”, *Informe sobre América Latina* N° 11, Bogotá/Bruselas, 27 de enero de 2005.

Desde el lado colombiano, el alineamiento de Uribe con la política internacional estadounidense tampoco ha supuesto una ruptura con la tradición del país. Desde la década de 1920, Colombia ha sido uno de los más fieles aliados de Estados Unidos en el continente<sup>23</sup>. A pesar de algunas crisis coyunturales, los gobiernos colombianos han sabido reconstruir sus relaciones con Estados Unidos. La posición de Uribe ha potenciado antes que transformado esta característica.

Por otro lado, la relación entre Colombia y Estados Unidos no está libre de problemas. Primero, algunos sectores de la opinión pública norteamericana e incluso miembros del partido republicano han mostrado su escepticismo con respecto a los gastos que la ayuda a Colombia supone para el tesoro estadounidense y han señalado que resulta absurdo prolongar esa ayuda con dinero de los contribuyentes norteamericanos, mientras las autoridades del país sudamericano sean incapaces de mejorar su sistema impositivo<sup>24</sup>.

Un segundo problema tiene que ver con los derechos humanos. Estados Unidos, según la enmienda Leahy, no puede ayudar militarmente a un país sobre el que pesan sospechas razonables de violaciones de los derechos humanos, como ha sido el caso de Colombia con frecuencia en los últimos años. Esta enmienda va más allá de la retórica y ha sido aplicada en varias ocasiones debido a las preocupaciones del Congreso y del Departamento de Estado<sup>25</sup>. Así, la aprobación de la ley de Justicia y Paz no fue acogida precisamente con entusiasmo por el Senado de EE.UU., que paralizó la entrega de 100 millones de US\$ de ayuda a las Fuerzas Armadas de Colombia. Por el contrario, esta paralización responde a las dudas que suscitó el proyecto en distintos sectores y que fueron manifestadas con rotundidad por un editorial en *The New York Times* a principios de julio<sup>26</sup>. No obstante, el 1 de noviembre el Congreso aprobó el proyecto de ley de los presupuestos para operaciones extranjeras del año 2006, en el que figuraban 20 millones de dólares en ayuda a la desmovilización de los paramilitares en Colombia.

La administración Bush y su “guerra contra el terrorismo” han mostrado un mayor descuido por las cuestiones de derechos humanos. En varias ocasiones el presidente Bush ha vetado el empleo de la enmienda Leahy para que la ayuda a Colombia no fuera suspendida<sup>27</sup>. Las autoridades colombianas al seguir la política norteamericana también pudieran volverse más negligentes con respecto al cuidado de los derechos fundamentales.

El tercer problema está relacionado con la petición de las autoridades norteamericanas de extradición para algunos importantes narcotraficantes, algunos de ellos líderes paramilitares en la actualidad. Los paramilitares reclaman a cambio del abandono de las armas una amnistía total y la imposibilidad de ser extraditados a Estados Unidos. El gobierno de ese país ha solicitado la extradición de cinco de los principales líderes de las AUC acusados de narcotráfico y no parece probable que pueda renunciar a este reclamo sin un alto coste político. Las reiteradas amenazas de ruptura de las negociaciones entre los paramilitares y el gobierno colombiano en parte por una negativa de los líderes de las AUC a la posibilidad de ser juzgados y extraditados así lo demuestran<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, 1989, p. 81.

<sup>24</sup> Colombia Internacional, “Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza”, *Policy Paper 6, La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Bogotá, enero de 2004, pp. 6-7.

<sup>25</sup> Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas...*, pp. 169 y ss., y “Pastrana destituye a generales acusados de nexos paramilitares”, *El Nuevo Herald*, 9 de abril de 1999.

<sup>26</sup> *The New York Times*, “Colombia’s capitulation”, 4 de Julio de 2005.

<sup>27</sup> Colombia Internacional, “Colombia y Estados Unidos...”, op. cit., p. 5.

<sup>28</sup> La ruptura se produjo después de que el Congreso colombiano aprobara la ley de justicia y paz que ofrecía canales de reinserción a los paramilitares. Para éstos la legislación era demasiado severa y dejaba abierta la puerta a la extradición. BBCnews, <http://newsvotebbc.co.uk/>: “Colombia Fighters Reject Amnesty”, 10 de abril de 2005.

A pesar de estas líneas de conflicto, la convergencia entre la estrategia de seguridad democrática de Uribe y la política contra el terror de Bush apuntan hacia una mayor intervención estadounidense en el área. Sin embargo, un despliegue masivo parece poco probable en estos momentos, dado el activismo de la administración Bush en otras partes del planeta.

Las fricciones entre Venezuela y Colombia están vinculadas de algún modo a las que vive el gobierno venezolano con Estados Unidos. Éstas se originaron antes de la llegada de Bush al poder y se relacionan con la desconfianza de Chávez hacia Estados Unidos. Para Chávez, la intervención norteamericana en la campaña de erradicación de la coca en Colombia era una "ingerencia imperialista". Además, Chávez ha señalado que la ayuda militar del Plan Colombia desequilibra el balance armamentístico en la región. El mandatario venezolano se ha mostrado poco proclive a cooperar con la política norteamericana en la región. Así, desde 1999, el gobierno de Chávez impide a los aviones antinarcóticos estadounidenses realizar vuelos de interdicción sobre espacio aéreo venezolano<sup>29</sup>.

La desconfianza es mutua. A Estados Unidos le preocupan las buenas relaciones de Chávez con Castro y de sus ocasionales muestras de simpatía por las FARC. El gobierno colombiano también ha acusado al venezolano de apoyar a la guerrilla y es cierto que algunos de sus miembros han encontrado refugio al otro lado de la frontera. Sin embargo, no hay pruebas claras en ese sentido. Como defensa, desde su llegada al poder Chávez acusó a las autoridades colombianas de no controlar sus fronteras<sup>30</sup>. El cruce de acusaciones demostró ante todo las incapacidades mutuas.

En abril de 2002, el gobierno norteamericano apoyó un fracasado golpe de Estado contra Chávez. El entonces presidente colombiano Pastrana también dio su apoyo al efímero presidente salido del golpe en Venezuela, lo que enturbió las relaciones con su vecino al regreso de Chávez al poder. Si bien la entrada de Estados Unidos en la guerra de Irak y el aumento de los suministros petrolíferos habían suavizado las tensiones, y a pesar que Chávez parece garantizar la estabilidad mejor que la dividida oposición, la realidad es que el enfrentamiento ha crecido en intensidad y Estados Unidos considera a presidente Chávez como un auténtico factor de riesgo para la estabilidad de la región.

Las relaciones económicas también podrían distanciar a Venezuela de Colombia. Recientemente Estados Unidos se ha convertido en el mercado más dinámico para las exportaciones colombianas, mientras que Venezuela ha impulsado sus relaciones comerciales (y también políticas) con Brasil. El temor a la competencia brasileña y su política de seguridad ha llevado a Colombia a desconfiar de los procesos de integración regional y a orientarse hacia acuerdos bilaterales con Estados Unidos<sup>31</sup>. Esto, sin menoscabo de las negociaciones que Colombia mantiene con la administración norteamericana a propósito de la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC).

A pesar de estas divergencias, algunos aspectos podrían estimular la cooperación entre Colombia y Venezuela. El primero es que, a pesar de las distintas estrategias comerciales, Venezuela fue tradicionalmente el principal mercado para los productos colombianos lo que sólo empezó a deteriorarse a partir de la recesión de 2001 en ambos países. En el año 2004 ya se había producido una recuperación del comercio entre los dos países. A finales de ese año, Chávez y Uribe se encontraron y discutieron varios proyectos de integración energética, como un

---

<sup>29</sup> Adam Isacson, "La asistencia estadounidense...", op. cit., p. 78.

<sup>30</sup> Bruce Michael Bagley, "Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa", *Colombia Internacional*, N° s 49/50, Mayo-Diciembre 2000, p. 23.

<sup>31</sup> Colombia Internacional, "Colombia y sus vecinos: escenarios de relacionamiento", *Policy Paper 1. La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Bogotá, Diciembre 2003, pp. 5-6.

gasoducto y un oleoducto que condujera el petróleo venezolano hasta las costas del pacífico<sup>32</sup>. En efecto, la Declaración de Santa Marta firmada por Uribe y Chavez después del encuentro que mantuvieron en la localidad colombiana en diciembre de 2005, reafirmó la voluntad de ambas partes de consolidar la cooperación bilateral. La declaración recoge la satisfacción de los dos gobiernos por: la ampliación del plan de abastecimiento de combustibles por parte de Venezuela a la frontera con Colombia; los beneficios de la iniciativa de integración energética PETROAMERICA por los avances en los planes para la construcción de un gaseoducto entre la Guajira el Golfo de Maracaibo y para la construcción de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre el Estado de Tachira y el Departamento de Norte de Santander, así como otros proyectos de infraestructuras<sup>33</sup>.

La complementariedad no sólo se da en el ámbito comercial. La cuestión de los grupos armados que cruzan la frontera preocupa a los dos gobiernos. Para Uribe, la necesidad de eliminar los refugios y de bloquear el paso de la droga y los precursores es clave en su estrategia de seguridad. Para Chávez, a pesar de su retórica revolucionaria, la presencia de grupos como las FARC, que disputan su autoridad en territorio venezolano, no es tampoco un motivo de alegría. Además, el presidente venezolano depende cada vez más de los militares, muchos de los cuales no ven con buenos ojos la presencia de la guerrilla colombiana en Venezuela.

Relacionado con este aspecto está la cuestión del creciente rearme de Venezuela, un punto en el que las posiciones de Colombia y Estados Unidos divergen. Uribe ha reclamado repetidamente a sus vecinos que colaboren en el esfuerzo de controlar las fronteras. Para ello, Venezuela ha defendido su derecho a adquirir armamento. En el encuentro que Uribe y Chávez mantuvieron en noviembre de 2004 en Cartagena, el presidente venezolano afirmó que el objetivo de su compra de armamentos era el de seguridad y que la idea de que su gobierno apoyaba a las FARC era una falsedad inventada por Estados Unidos: "Eso es una gran mentira que vienen repitiendo algunos por allá, sobre todo en el Norte"<sup>34</sup>. La compra de armamentos por parte de Venezuela ha recibido el apoyo sutil de las autoridades colombianas, que han afirmado que ambos países compran armamentos para enfrentar a los grupos armados ilegales<sup>35</sup>.

El gobierno estadounidense no comparte esta idea. La adquisición de armamento procedente de Rusia y España por parte de Venezuela provocó una reacción airada del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld quien afirmó: "No puedo imaginar por qué Venezuela necesita esos fusiles, cómo puede eso contribuir a la seguridad del hemisferio"<sup>36</sup>. El argumento de Rumsfeld es que el armamento comprado podría terminar en manos de las FARC<sup>37</sup>. En noviembre de 2005 se reavivó la polémica -sobre todo en España- por el contrato para la fabricación de barcos y aviones en España para el ejército venezolano. A renglón seguido, el ministro español de defensa, José Bono, ofreció a Colombia aviones y helicópteros.<sup>38</sup>

A pesar de las preocupaciones del gobierno estadounidense, las autoridades colombianas han mantenido silencio con respecto a este asunto, mostrando así un sutil desacuerdo. ¿Cuáles son las razones para ello? Una pudiera ser que las heridas provocadas por el episodio de enero aún no

---

<sup>32</sup> En noviembre de 2005 Venezuela y la Corporación Andina de Fomento (CAF) recibieron el aval del presidente Uribe para iniciar la construcción de un gaseoducto entre los yacimientos de Colombia y el puerto de Maracaibo. Ver "Venezuela construirá gaseoducto desde el norte de Colombia", *ElNuevoHeraldo.com*

<sup>33</sup> "Declaración del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chavez Frías y del presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez. Santa Marta, 17 de diciembre de 2005", <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/diciembre/17/06172005.htm>

<sup>34</sup> "Venezuela no apoya a las FARC: Chávez", *El Colombiano*, 10 de noviembre de 2004.

<sup>35</sup> "Presidentes de Colombia y Venezuela se comprometen a fortalecer la seguridad fronteriza", *El Tiempo*, 9 de noviembre de 2004.

<sup>36</sup> *El País*, Madrid, 25 de marzo de 2005, p. 6.

<sup>37</sup> BBCnews, <http://news.bbc.co.uk/>: "Spain Stands by Caracas Arms Sale", 25 de marzo de 2005.

<sup>38</sup> "España ofreció a Colombia 21 aviones en venta y 4 helicópteros como donación", *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2005.

están cicatrizadas del todo, y que el gobierno colombiano pretende actuar con cautela. También influye que, en el marco de su política de seguridad, Uribe ha pedido colaboración a sus vecinos en el control de los grupos armados y no puede censurarles si refuerzan su ejército y colocan más efectivos en la frontera como ha pasado en los últimos tiempos. La postura de Estados Unidos, sin embargo, se basa en premisas distintas y tradicionales de su política externa. Lo que le preocupa a la administración Bush es la escalada armamentística de un país que le provee de un recurso clave.

La política de seguridad democrática de Uribe y la mayor intervención norteamericana en el área ha encontrado también respuestas escépticas de otros países de la región. En la última Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, el presidente Uribe tuvo oportunidad de mostrar el lado internacional de su política. Allí, reclamó la solidaridad de los países americanos, y principalmente de aquellos vecinos a Colombia, en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. A pesar del apoyo de Estados Unidos, los objetivos de Uribe se cumplieron sólo a medias. Por un lado, se hizo una declaración expresa de “solidaridad con el pueblo de Colombia y...apoyo al gobierno de Colombia por los esfuerzos contra el terrorismo”<sup>39</sup>. Por el otro, el gobierno colombiano no consiguió como pretendía una acción concertada internacional contra la guerrilla y el narcotráfico. Además, una de las reclamaciones clave de Colombia y Estados Unidos, la creación de una lista de grupos terroristas por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue rechazada, gracias a la postura de Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador<sup>40</sup>.

La posición de Ecuador merece la pena comentarse. A pesar de su dependencia de la ayuda militar estadounidense, el ministro de Defensa de ese país contradijo a su presidente y afirmó que “el problema de Colombia es de Colombia y el problema de Ecuador es de Ecuador”<sup>41</sup>. Este rechazo demostraba el deseo de Ecuador de conseguir lo imposible: aislarse del conflicto colombiano cuando ya le había afectado<sup>42</sup>. También, muestra la especial sensibilidad del gremio militar del país ante la política hemisférica de Estados Unidos.

Lucio Gutiérrez, un coronel retirado, fue elegido presidente con el apoyo de varios partidos de izquierda y movimientos indígenas<sup>43</sup>. Su política económica y su acercamiento a Estados Unidos le privaron de ese apoyo y su sostenimiento dependió cada vez más del ejército. Sin embargo, el ejército ecuatoriano mantuvo una actitud escéptica ante la relación con el poderoso vecino del norte por sus tradiciones izquierdistas que le han llevado hasta la cooperación con las FARC. Además, los militares ecuatorianos se han quejado de que el apoyo a la política estadounidense de limitar la expansión del conflicto colombiano no se ha visto recompensado con un incremento en la ayuda militar como la que ha recibido Colombia en los últimos años.

Uno de los asuntos que empañan las relaciones entre los dos países es el de las fumigaciones. La estrategia de erradicación de los cultivos de coca y de amapola que ejecuta el gobierno de Colombia está afectando negativamente al territorio de Ecuador, según el ejecutivo de este país, que ha llevado el caso ante la Comisión de Derechos Humanos de la OEA y no ha descartado

---

<sup>39</sup> “Declaración de Quito. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, <http://www.resdal.org.ar/>.

<sup>40</sup> “Duro revés para Uribe Vélez en la cita americana de defensa”, *El Comercio*, Quito, 21 de noviembre de 2004.

<sup>41</sup> “Estados Unidos y Colombia, por la lucha directa”, *El Universo*, Quito, 19 de noviembre de 2004.

<sup>42</sup> Los efectos de las medidas del Plan Colombia sobre Ecuador se pueden consultar en FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS & CIF, *Observaciones de la misión internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia*, n° 434/3, diciembre de 2005.

<sup>43</sup> En abril de 2005 el Congreso ecuatoriano destituyó al presidente y eligió en su lugar al que fuera vicepresidente Alfredo Palacio.

acudir a otros organismos internacionales<sup>44</sup>. La respuesta del Ejecutivo colombiano ha sido suspender temporalmente las fumigaciones aéreas, e iniciar las fumigaciones manuales.<sup>45</sup>

La política de seguridad democrática de Uribe también provoca inquietud en Brasil. La frontera brasileña se vio agitada como consecuencia del lanzamiento del Plan Colombia en 2000, lo que alarmó a las autoridades brasileñas y provocó el despliegue del llamado Plan Cobra, con el objetivo de instalar en la frontera que comparte con Perú y Colombia 6.000<sup>46</sup>. Aunque las cifras no son del todo fiables, se dice que a finales de 2004 había unos 28.000 soldados brasileños en el límite con Colombia<sup>47</sup>.

Además, la presencia de tropas norteamericanas inquieta a las autoridades brasileñas. En primer lugar, se teme que suponga una amenaza para la zona de la Amazonia<sup>48</sup>. En segundo lugar, confronta las propias aspiraciones brasileñas a representar un papel líder en la región. La administración Lula está buscando un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y pretende demostrar su importancia política regional. Ofrecerse como alternativa a la hegemonía de Estados Unidos es una de las claves de esta estrategia. En este sentido, Brasil encabezó la negativa a la petición norteamericana-colombiana de crear una lista de organizaciones terroristas continentales en la mencionada Conferencia de Ministros de Defensa. El gobierno brasileño afirmó que eso le permitiría actuar como "facilitador" en una posible mediación entre gobierno y grupos insurgentes en Colombia<sup>49</sup>.

El papel de Brasil como un líder alternativo en el mundo andino ha sido reconocido por algunos de sus vecinos, como Venezuela, que ha buscado una alianza con el gobierno de Lula. De todas formas, el gobierno brasileño no parece sentirse demasiado atraído por el mensaje bolivariano del presidente Chávez y la construcción de una alianza permanente debe superar una larga tradición de falta de cooperación entre los países del área. La idea brasileña de un contrapeso a la hegemonía norteamericana puede ayudar a encontrar soluciones que pongan fin al conflicto colombiano, pero también puede ser un acicate para nuevas tensiones.

## Escenarios y conclusiones

La política de seguridad democrática de Uribe ha introducido como principal novedad una estrategia orientada hacia la victoria militar del estado colombiano en su largo conflicto con la insurgencia y el narcotráfico y una manifestación explícita de la voluntad de internacionalizar el conflicto. Esta estrategia cuenta con el apoyo de una buena parte de la sociedad colombiana que ha asumido que el país se encuentra en guerra.

El lanzamiento de una importante ofensiva contra la guerrilla (Plan Patriota), y la creciente ayuda de Estados Unidos a Colombia, han aumentado la zozobra entre los países del área por el temor a la extensión del conflicto hacia sus territorios y a una presencia sin contrapesos del poderoso vecino del norte. Esta reacción, sin embargo, oculta varios fenómenos. En primer lugar, el hecho de que el conflicto ya había traspasado las fronteras de Colombia a través del movimiento de los desplazados, del tráfico de drogas y armas y de actividades criminales llevadas a cabo por los grupos armados colombianos en otros países, y de las fumigaciones de cultivos ilícitos. En segundo lugar, la secular incapacidad de los países andinos para llegar a acuerdos, ya sean comerciales o políticos y la debilidad de los gobiernos democráticos del área.

---

<sup>44</sup> "Las fumigaciones a los cultivos ilícitos no respetan fronteras. Los campesinos ecuatorianos son víctima de la estrategia de guerra que aplica Colombia contra el "narcoterrorismo", <http://www.tni.org/drogas-docs/canamo1005.htm>

<sup>45</sup> "Ecuador, satisfecho con decisión del presidente Uribe de suspender fumigación de cultivos ilícitos en la frontera", *El Espectador*, 18 de enero de 2006.

<sup>46</sup> Angel Rabasa and Peter Chalk, *Colombian Labyrinth...*, op. cit., p. 91.

<sup>47</sup> Colombia Internacional, "¿Es posible disminuir...?", op. cit., p. 4.

<sup>48</sup> Colombia Internacional, "Colombia y sus vecinos...", op. cit., p. 2.

<sup>49</sup> Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas...*, op. cit., 107.

Esto ha provocado un aumento de la inestabilidad y un deseo de aislamiento de los problemas "ajenos".

La creciente presencia de Estados Unidos también es fuente de inestabilidad e inquietud. Uribe necesita de esa presencia para conseguir su objetivo de victoria militar, dadas las limitaciones de sus fuerzas armadas. Sin embargo, una vez en el terreno, la ayuda norteamericana se encamina a culminar los objetivos geoestratégicos de Estados Unidos sin que quede claro que haya contribuido a estabilizar el área. La administración Bush, con su tendencia a la resolución de conflictos de manera unilateral, prescindiendo de los mecanismos internacionales de negociación, puede, por el contrario, incrementar esa inestabilidad fomentando la desconfianza entre los países de la región.

A pesar de ello, y si se hace caso de la historia latinoamericana, un conflicto entre estados es poco probable. Los países del entorno se han caracterizado por la ausencia de cooperación entre ellos, pero también por la ausencia de graves enfrentamientos bélicos. Como en el caso colombiano, los conflictos armados en la región han sido internos antes que internacionales<sup>50</sup>. Sin embargo, algunos escenarios posibles no son más optimistas que el de una guerra entre estados. Su debilidad y la expansión de las redes de narcotráfico y crimen organizado a través de las fronteras de la región, el desplazamiento forzado de personas que no encuentran protección en las áreas de acogida, es un caldo de cultivo adecuado para el control del territorio por parte de los "señores de la guerra" (*warlords*). La propia intervención norteamericana podría coadyuvar a ese resultado como se ha visto en el caso de Afganistán.

Ante ese posible escenario, la cooperación entre los estados de la región andina y Brasil parece el camino más lógico. El fin del conflicto colombiano debe ser sin duda uno de sus objetivos. Sea o no después de una clara victoria militar, el gobierno colombiano precisará de un proceso de paz con la actuación de mediadores internacionales y los más interesados y adecuados para cumplir esa misión son los países vecinos. Ya se han mencionado las dificultades que una mediación de la ONU plantea para el caso colombiano. La intervención de la OEA no es menos problemática. Se trata de una institución con mecanismos de mediación menos desarrollados que la ONU y con una debilidad política que surge de las dificultades de los países que la componen para llegar a acuerdos<sup>51</sup>. Además, el impasse producido en las negociaciones con los grupos paramilitares, en las que la OEA actuaba como mediador, pudiera también debilitar su posición. No obstante, la elección de José Miguel Insulza como secretario general abrió la esperanza de una implicación positiva de la organización en la resolución pacífica del conflicto armado colombiano.

Los países vecinos son los más interesados en participar en un proceso de mediación en el conflicto colombiano. Ellos son los más afectados por las ramificaciones del conflicto y serían las primeras víctimas de su deterioro. Un escenario de guerras constantes entre jefes ya sean narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares e incluso militares, por el control de recursos y población, debiera ser lo suficientemente ominoso para estimular a todos los países a la cooperación. Hasta ahora, tanto Brasil como Venezuela han anunciado su voluntad para actuar como intermediarios, pero esas declaraciones parecen sobre todo el fruto de una retórica para mantenerse al margen del conflicto colombiano o, como en el caso de Venezuela, con el objetivo último de convertirse en líder regional socavando al mismo tiempo el peso de Estados Unidos. Ecuador, Panamá y Perú se encuentran en situaciones demasiado inestables o débiles para llevar el liderazgo en el proceso. También habría que señalar la actividad de algún país de fuera del área, como México, que está interviniendo en unas posibles negociaciones con el ELN.

---

<sup>50</sup> Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University, 2002.

<sup>51</sup> Colombia Internacional, "El papel de la ONU...", op. cit., p. 3.

En todo caso, cualquier proceso de paz deberá contar Estados Unidos y la Unión Europea. Sin su participación, cualquier solución correría el riesgo de ser inestable. El futuro de la región no sólo está en función de lo que sus sociedades y gobiernos decidan sino también de la evolución de la "guerra contra el terror" y del déficit fiscal norteamericano. La política de seguridad democrática del presidente Uribe es un buen reflejo de ello.