

Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica

La crisis andina en perspectiva regional

ADRIÁN BONILLA

Este artículo presenta una visión comprensiva de los escenarios políticos comunes a la región andina con el objeto de enunciar hipótesis que expliquen la crisis de sus sociedades, y la débil así como precaria legitimidad de sus Estados nacionales. El ensayo trabaja sobre cuatro temas desde una entrada que prioriza el estudio de las relaciones internacionales: la crisis de la percepción de sociedades homogéneas que acompañó a la fundación de los Estados, las implicaciones de la política exterior estadounidense en la región, las percepciones de amenaza a la seguridad nacional de los vecinos de Colombia, y los efectos de la globalización en las capacidades políticas de las naciones andinas.

El Ecuador ha visto desfilar seis personas por su sillón presidencial en los últimos cinco años. Perú se encuentra en transición desde uno de los autoritarismos más arbitrarios en la historia de la región hacia un escenario que no anuncia estabilidad inmediata, Bolivia tiene su economía en emergencia y enfrenta graves problemas de movilización social, Venezuela está gobernada por un ex-oficial del ejército que lideró un golpe de Estado, y Colombia vive en un estado de violencia que amenaza con desbordarse. El propósito de este trabajo es sistematizar algunos hechos que permitan diferenciar a los países andinos de otras subregiones del continente, y permitan reunir características comunes para poder formular hipótesis, acerca de la crisis por la que atraviesan.

Para poder abordar esta meta, es inevitable preguntarse si efectivamente la región existe como una identidad colectiva política y socialmente diferenciada. La respuesta a este cuestionamiento implica reflexionar sobre la imagen

ADRIÁN BONILLA: subdirector Flacso-Ecuador, Ph.D en Relaciones Internacionales.

Palabras clave: relaciones internacionales, soberanía, área andina.

de sus Estados y la arquitectura con que fueron diseñados, para encontrar una contradicción entre el imaginario de homogeneidad y de proyecto nacional frente a la diversidad cultural, social y regional de todos los países; un elemento del análisis que conduce a pensar en la precaria legitimidad de las instituciones como explicación de la inestabilidad. Un segundo elemento común a todos los países andinos ha sido la política exterior estadounidense. De ella, 20 años de combate contra el narcotráfico mediante una estrategia que privilegia las operaciones en los países fuente, la erradicación, la interdicción y el control, han dejado una impronta que explica, al menos en parte, el escenario conflictivo que atraviesa toda la región y varios procesos políticos que se caracterizan por la fragmentación del Estado y la dilución de la sociedad civil. Una tercera dimensión que se explora son las percepciones de amenaza a la seguridad nacional que se desprenden del conflicto colombiano y sus potenciales efectos sobre los países vecinos. Finalmente el trabajo confronta otro fenómeno transnacional, el de la globalización. En los países andinos se ha traducido alrededor de programas de ajuste más o menos ortodoxos destinados a equilibrar la economía. Políticamente todas las naciones han asistido a un paulatino pero inexorable proceso de reforma del Estado caracterizado por el abandono de políticas de protección, disminución de competencias y abandono de antiguas fuentes de recursos, entre otras, sus propiedades. Todas las hipótesis para explicar la crisis andina, exploradas por este ensayo, se refieren recurrentemente a la debilidad de los Estados y sus instituciones para procesar demandas de sociedades cada vez más complejas. La aproximación que se privilegia es el análisis político desde las relaciones internacionales.

Identidades nacionales andinas y crisis política

La identidad andina, desde una perspectiva política internacional, es una construcción levantada sobre la imagen de sus Estados nacionales, y la asociación de los mismos en redes institucionales y burocráticas que se asientan en una forma de reconstruir el pasado, erigida a su vez sobre varios signos e iconos comunes. La Comunidad Andina de Naciones es la entidad que reifica, por ahora, esta idea: la de los Andes como construcción social y política¹.

La lógica fundacional de los Estados andinos construye su identidad a partir de la preexistencia de las instituciones estatales. La ecuatorianidad o la bolivianidad debieron ser posteriores a la fundación del Ecuador y Bolivia, como consecuencia de la invasión de los ejércitos venezolanos (en un momento en que ni siquiera existía la República de Venezuela). En otras palabras, a diferencia de la leyenda fundacional de algunos Estados nacionales europeos, en las sociedades andinas el Estado republicano, continuidad directa del hecho colonial, fue previo a la nación, la misma que se fue construyendo deliberadamente desde las instituciones y los mitos que ellas fueron capaces de levantar.

1. Este trabajo entiende como sociedades andinas a aquellas cuyos países forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Parte de la explicación de la crisis de inestabilidad que acompaña al mundo andino puede explorarse en la capacidad de representación de sus sociedades políticas de aquellas fracturas centrales que les son comunes. Todas las sociedades andinas se encuentran atravesadas por contradicciones de carácter regional, por antagonismos de orden étnico y cultural, y por inmensos abismos sociales que se caracterizan por la concentración del ingreso y por la exclusión.

La crisis política andina, y ésta es una primera hipótesis, es básicamente una crisis de legitimidad provocada por la persistencia de prácticas excluyentes de origen histórico, resultado de la construcción de un Estado republicano iluminado por las ideas homogeneizantes de la modernidad frente a sociedades marcadas por la diferencia, no solo en términos culturales, sino también por las rupturas provocadas por las prácticas de dominación que acompañaron a los procesos de construcción de la propiedad y el poder político. Las sociedades andinas son racistas, jerárquicas y autoritarias, y sus instituciones estatales no son suficientes para procesar el conflicto ni las demandas sociales en contextos de globalización y complejización de la sociedad civil.

Desde mediados de los años 90 todos los Estados del mundo andino han vivido en permanente crisis política definida por una legitimidad precaria, producto de un déficit crónico de representación. Este déficit tendría por lo menos tres características: a) la mayor parte de la gente no participa en los procesos de toma de decisión estratégicos nacionales, y tampoco en aquellos que se refieren a los asuntos particulares de sus comunidades; b) no existen mecanismos eficientes ni legítimos de rendición de cuentas. Los niveles de impunidad, tanto en la sociedad civil, cuanto en el ejercicio del poder político son extremadamente altos; y c) una parte importante de las sociedades carece de la calidad de ciudadanía.

La fragilidad de las instituciones y la precariedad de su legitimidad obliga a que la política se rija por relaciones de carácter clientelar, que regulan el intercambio de servicios y de recursos por lealtades. Esta práctica atraviesa al conjunto del sistema político pero es común, además, en las relaciones privadas de carácter social. El prebendalismo y el patrimonialismo son consecuencias inmediatas de esta forma de asumir lo político y sustituyen, en la forma del procesamiento del conflicto y de las demandas sociales, la capacidad regulatoria de las instituciones.

Una consecuencia adicional de la forma de construcción del Estado es que la heterogeneidad de las sociedades, al estar crónicamente subrepresentada en su arquitectura, privilegia el surgimiento de caudillos nacionales, locales y regionales, a partir de cuya capacidad de convocatoria se organizan las dinámicas políticas y los mecanismos de participación. Los partidos se convierten, entonces, en maquinarias electorales y no en la bisagra de comunicación e instrumento facilitador de las demandas de la sociedad política. Todas las sociedades andinas tienen especificidades notables en términos económicos, étnicos, culturales y políticos. Sin embargo, también comparten numerosas di-

námicas derivadas de todas aquellas dimensiones en común. La turbulencia política y el deterioro económico son escenarios compartidos a principios del siglo XXI por estas sociedades. Aunque los indicadores cuantitativos son disímiles², en términos generales comparados con el resto de América Latina y el Mercosur, a partir de 1996 todos los países declinan en su crecimiento.

Los escenarios de gobernabilidad sin embargo no son los mismos, pese a la semejanza de los problemas. En Venezuela el conflicto parece establecerse entre una forma de gestión política plebiscitaria que se contradice con el sistema presidencialista vigente en los últimos 30 años, en el contexto de la reforma de la institucionalidad estatal y el colapso del viejo orden. Ese escenario, no es el mismo que el colombiano, donde la violencia guerrillera, los grupos paramilitares, las organizaciones ilegales de narcotraficantes y la competencia entre actores estatales cuestionan las capacidades gubernamentales. En Ecuador la inestabilidad política impide la estabilización de la economía. El Estado enfrenta presiones regionales y la necesidad de reestructurar no solo su ámbito administrativo geográfico sino su rol como promotor y protector de grupos sociales. En el Perú las presiones provienen de la capacidad del Estado para abrir el sistema político, construir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y enfrentar los retos de la violencia social y las respuestas estatales. Mientras que en Bolivia la debilidad administrativa y la levedad del peso de las instituciones auspician dinámicas de exclusión.

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas políticos que no terminan de resolverse. Surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el conjunto del espacio nacional y asediados por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía³.

La política exterior estadounidense y la región andina

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

El sistema interamericano se rearticula. Los intereses de seguridad nacional estadounidenses concebidos en términos realistas para prevenir la pre-

2. Básicamente en lo que se refiere a producto interno bruto e intercambio económico; v. *Indicadores mensuales de la Comunidad Andina*, Secretaría General, 2001.

3. A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidulf Schmidt (eds.): *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997; Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.): *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998; Felipe Burbano de Lara (ed.): *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Flacso-Ecuador / Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

sencia soviética en el hemisferio que condicionaban el conjunto de la agenda, dan paso a temas más allegados a los valores y a la sociedad civil. Sin embargo la inercia de la racionalidad de la seguridad nacional sigue pesando en la construcción de temas especiales como el narcotráfico, el terrorismo o la delincuencia internacional.

El sistema de defensa interamericano entra en receso y se impone una visión que tiende a la disminución de la importancia de las cuestiones de defensa, que descubre nuevos roles para las Fuerzas Armadas y que presiona por la disminución de presupuestos. La asimetría entre los países andinos y EEUU, y la prevalencia temática de la agenda estadounidense, podrían caracterizar a la relación como hegemónica, sin connotación peyorativa del término, en el sentido de que los temas del *hegemon* son los asumidos por el conjunto en forma consensual. Prácticamente no hay disidencia en la agenda interamericana con la excepción de Cuba, que es más un problema de carácter intermístico⁴ de la política estadounidense.

En estas circunstancias, salvo el caso de países que mantienen relaciones especiales con EEUU, para la mayoría de Estados latinoamericanos el procesamiento de la política exterior estadounidense es reactivo; éste ha sido el caso de los países andinos. Es decir, normalmente la agenda se construye alrededor de los intereses, las iniciativas y las políticas de la parte más fuerte de la relación, quedando como estrategias locales la posibilidad de vincular temas que permitan ganar espacios en ámbitos distintos de interés latinoamericano. Dos consecuencias centrales del entorno, entonces, identifican el escenario en donde operan las políticas exteriores andinas: vulnerabilidad y debilidad, como consecuencia de un contexto internacional fuera del control político de los Estados de la región y de la crisis política y económica de los últimos años. La agenda estadounidense para América Latina puede resumirse alrededor de los siguientes temas⁵:

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

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

– Comercio exterior y desarrollo sostenible. Estados Unidos propone la creación de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. En Miami

4. La definición alude a temas de la agenda internacional que también pertenecen al proceso político doméstico de los países.

5. La agenda interamericana de EEUU se concreta en las cumbres presidenciales. Desde Miami hasta Québec estos temas han sido reiterativos.



1994, se definió 2005 como fecha de iniciación de ese sistema que es concebido a imagen y semejanza del Tlcan.

Una de las características de la agenda estadounidense es que su procesamiento político es global, es decir, que los temas de comercio, por ejemplo, están ligados a los temas políticos. Es difícil pensar, por ello, en la posibilidad de un gobierno militar con excelentes relaciones comerciales con EEUU. Al contrario, aquellos puntos que eventualmente son prioritarios para los países latinoamericanos, están condicionados por las percepciones políticas estadounidenses. Todos estos temas de EEUU se proyectan también en la región andina, donde aparecen con especial énfasis, priorizando el narcotráfico y la democracia. El objetivo nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedades andinas. La estrategia para los países fuente está orientada por la interdicción, el control y la represión. La erradicación, la desarticulación de los carteles, el control del lavado de dinero. El narcotráfico es visto como un tema de seguridad nacional y esto implica el desplazamiento de recursos militares, y además la lógica de priorizar ese tema por sobre cualquier otro de la agenda.

La democracia en la región andina es un problema de estabilidad con implicaciones para la seguridad. El caso venezolano es visto con aprensión ante la eventualidad de un gobierno hostil. Colombia se debate en la guerra civil; EEUU ha tomado partido en defensa del gobierno establecido y contrario a las organizaciones guerrilleras, a las que acusa de narcotraficantes. La inestabilidad ecuatoriana ha sido dramática y en Perú han optado por dejar de tolerar a un gobierno autoritario. Preocupa la caída económica boliviana. El conflicto colombiano está ligado a ambos puntos de la agenda. En el contexto de la política exterior de EEUU, el Plan Colombia y su regionalización es un problema inminente y real para la seguridad de todas las naciones andinas. Implica cinco riesgos: operación de actores armados, migraciones y colombianización, desastre humanitario, desastre ecológico y dispersión de cultivos. Es en esta perspectiva un problema de seguridad nacional. La política estadounidense de internacionalización pone en riesgo la seguridad de los vecinos. El objetivo de las naciones es neutralizarlo, a sabiendas de que mucho peor que el conflicto podría resultar la hostilidad de EEUU.

El narcotráfico tiene como punto en común una misma agenda, que es la estadounidense, pero al igual que el tema de la democracia ofrece escenarios diametralmente distintos⁶. Para Bolivia, principalmente un país productor de hoja de coca, la cuestión supone decisiones que interpelan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrial-

6. En la década de los 90 se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida en que la estrategia antidrogas persiste, los efectos supuestos de esos materiales, en lo nuclear siguen siendo válidos; v. Bruce Bagley y William Walker (eds.): *Drug Trafficking in the Americas*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1994; Peter H. Smith (ed.): *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder, 1992.

zado, no ha podido ser sustituido exitosamente⁷. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada con el narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un importante centro de lavado de dinero.

La percepción de los Estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad de acción del Estado nacional. Se trataría más bien de un problema global, que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado de EEUU, focalizada en la interdicción y el control, no puede en este sentido ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andinos no tienen. La salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas, lo que traería efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos, pero choca con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y el riesgo de corrupción y violencia para la entera institucionalidad de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente⁸. El problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación, una vez que el actor político más importante del escenario internacional originado alrededor del narcotráfico, EEUU, ha optado por convertir un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional. El resultado es el privilegio de relaciones bilaterales para procesar temas de narcotráfico. Alrededor de prácticas de subordinación complaciente como la erradicación en Bolivia, o consensuadas como en el caso de Ecuador⁹, que ha cedido parte de su territorio y ha apoyado la política de Washington sin mayores críticas en los últimos 10 años, los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Sin embargo, puesta en perspectiva esta política contiene una reacción frente a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental.

La posibilidad de disentir de las políticas antidrogas estadounidenses, y sobre todo sobre la construcción del narcotráfico como un tema de seguridad nacional, es lejana. Los costos políticos y económicos que sufriría una nación andina al adoptar una política contrahegemónica en este tema, serían mucho más altos que los hipotéticos beneficios en términos de estabilidad o con-

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

8. V., p. ej., Bruce Bagley: «Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs» en Peter Smith (ed.): *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder, 1992.

9. Adrián Bonilla: «National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of War on Drugs», tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, cap. IV., 1994.

trol de la violencia interna. Para los países andinos mantener una relación armónica con EEUU es más importante en términos de su seguridad nacional que los propios efectos de la guerra contra las drogas. Estos antecedentes pueden servir para proponer la hipótesis de que la amenaza potencial, clara, presente, inminente, a la seguridad andina son los efectos de la política anti-narcóticos de EEUU.

Los problemas que el narcotráfico provoca en cada sociedad son diferentes, ello vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a EEUU es diferente en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades¹⁰. Las políticas de seguridad en la región andina separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar en una dinámica de complacencia con EEUU. El sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la elite local (anulación de visas, p. ej.), han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de EEUU sobre la base de la asimetría en la relación y han imposibilitado una política común andina¹¹.

Seguridad nacional: los débiles vecinos de Colombia

Un factor de la actual desestabilización política regional es el impacto del conflicto colombiano y la importancia que tiene en la construcción de las agendas de seguridad de los países vecinos. Este fenómeno no puede entenderse separado de la política exterior de EEUU y de una estrategia que ve dicho conflicto en términos regionales e involucra al conjunto de la región. El Estado colombiano ha sido extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido la distribución de los recursos estratégicos que siguen en control del Estado.

Sobre todo por el mayor involucramiento de Washington, el gobierno colombiano tiene en estos momentos capacidad para retomar la iniciativa militar y condicionar la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda

10. En Andrés Franco: *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998, se ofrecen desde distintas perspectivas nacionales ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con EEUU. Probablemente es el texto más completo de los años 90 sobre el tema.

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

a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla carece de capacidad para enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington¹².

Por otra parte, la guerra en Colombia involucra a una compleja constelación de actores con una serie de intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa¹³. Venezuela y particularmente Ecuador condicionan su agenda de seguridad a las intensas relaciones comerciales con Colombia: después de EEUU, para estos dos países Colombia es el socio económico más importante, representa un destino central para exportaciones y una fuente indispensable de importaciones. Por otro lado, los dos países han sufrido la presencia de organizaciones guerrilleras colombianas en su territorio y la ausencia de las Fuerzas Armadas colombianas en el control de la frontera. Las sociedades fronterizas están atravesadas por el conflicto y su economía de guerra, abarcando procesos de provisión de información, armamentos y vituallas. Pero además de tales fenómenos existe la percepción de una creciente presencia de los actores del conflicto colombiano más allá de las fronteras.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación con el conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales¹⁴. Todos los países limítrofes han manifestado su respaldo político al régimen establecido y a la democracia en Colombia. La postura venezolana ha sido excepcional, pues ocasionalmente ha mencionado la idea de «neutralidad» frente al conflicto, lo que indujo a interpretarse como cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero lesionó en algún momento la relación entre ambos países. Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá han sido ocasionales –aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los decisores de seguridad nacional. Más de una vez paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos¹⁵. La contención y profilaxis, sin embargo, no suponen la voluntad de participar en un régimen internacional que pueda intervenir en Colombia. En este sentido, la política exterior de los países limítrofes difiere radicalmente de la de EEUU en tres aspectos fundamentales.

12. Luis Alberto Restrepo: ob. cit., pp. 10-11.

13. V. en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años 90 de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.

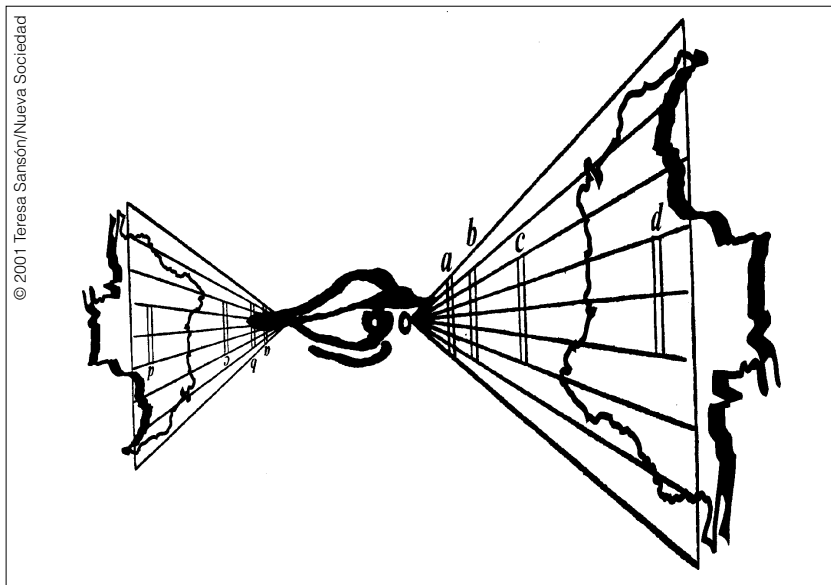
14. Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera y de otros actores violentos resulta prioritaria, incluso sobre la cuestión del narcotráfico –finalidad última de EEUU. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de aquella en los respectivos territorios nacionales. Esto se debe básicamente a la inminencia de la presencia guerrillera en zonas de frontera y a su impacto en las sociedades regionales, y también al hecho de que no hay una identificación clara que confunda en un mismo imaginario las políticas y prácticas de la guerrilla colombiana con las de los narcotraficantes. En segundo lugar, los intereses de seguridad y las amenazas son percibidas desde escenarios nacionales y no regionales; las políticas son concebidas para responder a amenazas inmediatas. Los problemas que plantea la posible acción de los actores violentos colombianos en territorios vecinos tienen que ver con ruptura de la institucionalidad, prácticas delincuenciales –como secuestro, chantaje o extorsión–, apoyo a la subversión local o generación de movimientos de este tipo. Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solo no tienen capacidad para participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el Gobierno, mediante cooperación militar directa o ayuda económica más allá de los regímenes existentes en materia de intercambio de inteligencia, siempre y cuando no sea peligroso para sus propios intereses. La política exterior de los países vecinos, incluyendo Venezuela, a pesar de la retórica de Chávez, tiene más bien una lógica aislacionista antes que intervencionista.

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

La estrategia del gobierno de Colombia consiste en internacionalizar el conflicto. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional

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



y a los gobiernos aliados, bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha entrevisto sus propios límites institucionales y sus menguadas capacidades. La respuesta más contundente la dio EEUU al aprobar el respaldo de 1.300 millones de dólares a la dimensión militar del Plan Colombia¹⁶.

La posición colombiana, al menos desde el gobierno del presidente Gaviria, ha insistido en que el narcotráfico es un problema internacional. Colombia no tiene capacidad de resolver este problema. Su preocupación central, sin embargo, es la violencia ligada al narcotráfico. La visión del país respecto del narcotráfico es la de una amenaza transnacional a la seguridad, una expresión del crimen organizado que trasciende fronteras¹⁷. En este sentido su apreciación es casi exacta a la de EEUU. No es difícil entender la complementariedad de ambas políticas exteriores para procesar este tema.

El gobierno del presidente Pastrana ha buscado internacionalizar el conflicto a través del respaldo de otros gobiernos para combatir dos fenómenos persistentes: el narcotráfico y la guerrilla. El combate al narcotráfico es el cebo con el que Pastrana ha logrado respaldo militar estadounidense y la aquiescencia ecuatoriana para desarrollar operaciones antiguerrilleras. El argumento colombiano es que sus capacidades no bastan para tratar estos asuntos¹⁸.

16. El Plan Colombia es un documento gubernamental colombiano; en alrededor de 10 puntos se desarrolla una estrategia de crecimiento y paz. Sus puntos más importantes son los que tienen que ver con erradicación de cultivos y plan de paz con la guerrilla.

17. Rafael Pardo Rueda: *Nueva seguridad para América Latina*, Fescol, Bogotá, 1999, pp. 51-55.

18. «Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundial, quizás, es el mayor desafío de nuestra historia ... Colombia atraviesa hoy por su más difícil prueba y su futuro está en la cuerda floja por causa de la violencia y

Erosión del Estado en contextos de globalización

La globalización supone un fenómeno que va más allá de la voluntad de las personas e independiente de un proyecto político específico; es más bien un proceso estructural que implica la construcción de dimensiones sociales globales en los terrenos de la producción, de las finanzas y del comercio. Ello tiene efectos en el diseño de las economías de países que no producen bienes de alta tecnología. En líneas generales el deterioro de los términos de intercambio se intensifica y obliga a las economías a producir para el mercado externo porque allí están los mejores precios. Este fenómeno se replica con políticas de ajuste estructural y se caracteriza por la bancarrota de los sistemas de protección.

La proliferación y la ampliación de los regímenes existentes en los países andinos ha implicado la aparición de tendencias estructurales que apuntan a la erosión de las competencias de los Estados en el manejo de varios asuntos de la sociedad, con el consiguiente traslado de centros de toma de decisión relevantes hacia agencias internacionalizadas vinculadas con el manejo económico y la emergencia de tensiones locales o sectoriales¹⁹. La crisis andina se caracteriza también por el debilitamiento de sus Estados, la pérdida de competencias y de sus capacidades de mediación e institucionalización en el procesamiento de conflictos. Una dimensión importante de esta dinámica de fragilidad puede explicarse por las presiones de un entorno internacional cada vez más regimentado y por el aumento de la capacidad de esos regímenes para intervenir en ámbitos que antes eran regulados por los Estados. En términos concretos, la tendencia a la estabilización de la economía a través del instrumental conceptual neoclásico, se ha expresado en los países andinos en procesos políticos que despojaron de recursos a los Estados, a través de políticas de privatización, de reducción de estructuras estatales y regulación. Esos Estados, debilitados ya en lo doméstico, tampoco encuentran soportes en el ámbito del sistema internacional. Los países andinos en términos generales se han caracterizado por políticas de corte reactivo en los organismos, fundamentadas en principios generales anclados en la tradición jurídica que ha predominado en la gestión de las relaciones internacionales, pero que no se adaptan al hecho de que la agenda multilateral del continente es un proceso contingente que expresa más bien un momento nuevo en las relaciones interamericanas, caracterizado por la ausencia de una percepción intercontinental de amenaza para EEUU.

del narcotráfico. En Colombia vivimos un conflicto armado que nos desangra pero no una guerra civil ... Pero, lo que es más grave, estos grupos subversivos se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes» en Andrés Pastrana: «Colombia: Un desafío y una promesa», texto de la posición presidencial, distribuido por las misiones diplomáticas, (s.e.), 2000, p. 1.

19. V. Robert Cox: ob. cit.; Susan Strange: «The Problem or the Solution? Capitalism and the State System» en S. Hill y J. Mittelman (eds.): *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

El impacto de la globalización sobre las políticas exteriores andinas se representa con mayor intensidad en los horizontes que los países tienen a propósito del ALCA, la zona de libre comercio interamericana, imaginada a semejanza del Tlcan. En ese proceso el peso de EEUU es nodal para la comprensión de la agenda andina. Por un lado, las expectativas de libre comercio con el resto del continente y la posibilidad de acceder al mercado norteamericano han dilatado aún más el proceso de integración económica andina porque se ha puesto a la sombra del porvenir soñado que es el mercado del Norte. Por otro lado, el diseño del sistema interamericano supone una serie de condicionalidades políticas implícitas, previas a la constitución de la zona de libre comercio. Las Cumbres de Miami, Santiago, Santa Cruz y Québec asumen el mantenimiento de instituciones democráticas como una meta asociada al comercio exterior y, en el caso particular de los países andinos, a la implementación de una estrategia antidrogas inspirada en la recurrente e inefectiva política del Departamento de Estado. Este es un requisito básico para la inclusión de un país de la región en cualquier acuerdo comercial de carácter interamericano. Con estos antecedentes, es posible argumentar que la construcción de un sistema de integración continental para 2005 pone en riesgo las economías de los países andinos y particularmente su proyecto de integración, pues cada uno de los Estados ve como mejor oportunidad el mercado continental.

Los temas procesados en común por los países de la comunidad andina no necesariamente implican una política exterior compartida. La región existe políticamente como la acción simultánea de actores sociales y estatales heterogéneos. Un elemento adicional de la debilidad andina es su relativa incapacidad de entrelazar intereses específicos, que muchas veces pueden ser contradictorios con los de sus pares, y además con el hecho de compartir o no temas de su agenda internacional. Los temas compartidos por los países andinos son preservación de la democracia, narcotráfico, problemas de soberanía, seguridad y la agenda estadounidense. En suma, la región andina aparece como un mapa en donde se expresan diferentes escenarios políticos débilmente integrados y con relaciones de interdependencia aún en construcción. Este hecho marca todavía la vigencia prioritaria de relaciones bilaterales entre vecinos. Las relaciones especiales antes que la agrupación bajo regímenes comunes definen las agendas de los Estados nacionales, que siguen siendo los actores políticos preeminentes en agendas todavía jerarquizadas y subordinadas a temas específicos.

Otro elemento común en la política exterior de los países andinos ha sido el de buscar la construcción de una relación especial con EEUU. Ninguno lo ha logrado, pero en la formulación de la política exterior es un objetivo implícito para todos ellos. Venezuela es el principal proveedor de petróleo para los estadounidenses y eso le hace suponer aquella relación. Colombia intermedia con su propio conflicto interno. El Ecuador y Bolivia a través de políticas exteriores sin disensos y, finalmente, Perú, el país que probablemente en la década de los 90 ha tenido más desencuentros con el Departamento de Estado, ha sido al mismo tiempo el más influyente de la región, pues ha mantenido

fuera de sus asuntos, aun en momentos críticos, a EEUU, y ha logrado, cuando lo ha requerido, el respaldo de esa potencia²⁰.

La soberanía, entendida como la capacidad de los gobiernos de ejercer autoridad sobre su población dentro de su espacio nacional, poco a poco ha ido perdiendo terreno en la región andina. Paralelamente dentro de la agenda doméstica los temas de seguridad han ido creciendo en importancia. Cada conflicto relevante se convierte en una potencial amenaza, puesto que la densidad política de los Estados y su habilidad para procesar las contradicciones de la sociedad ha disminuido.

Reflexión final

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

Los países andinos han estado presionados por su entorno internacional hacia dinámicas de reforma del Estado y de su relacionamiento social que les permitan interactuar con mayor eficacia en un contexto signado por la globalización de la producción, las finanzas y el mercado. Pese a esto no ha habido un aumento simultáneo de las capacidades regulatorias de los Estados nacionales, sometidos a presiones centrípetas desde sus propias sociedades. Una evidencia de la debilidad estatal en la región andina es la «seguritización» de las agendas gubernamentales. Hay un proceso inversamente proporcional entre la dilución de las fortalezas del Estado y la intensidad de los temas de seguridad. Cada paro o huelga nacional, cada acción violenta o fuera de la ley, cada movimiento de un país vecino, cada modificación de la política de EEUU, implica un alto nivel de peligro para las instituciones estatales andinas y se representa como una amenaza a la seguridad nacional. Los escenarios descritos no son buenos, pero podrían ser peores. Los procesos políticos de la región requerirían, al contrario de lo que preconizan las tendencias ideológicas predominantes al menos en el diseño de la economía, el fortalecimiento de los Estados como condición necesaria para la estabilidad política de la región.

20. David Scott Palmer: «Las relaciones entre los Estados Unidos y el Perú durante los gobiernos del presidente Clinton» en Andrés Franco: ob. cit.