Globethics Repository



¿Qué pasa en la región andina? [What happens in the Andean region?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Guáqueta, Alexandra;Peña, Paula
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-26 11:33:46
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218639

¿Qué pasa en la región andina?

Dilemas y retos de seguridad

La subregión andina se encuentra en una fase de turbulencia. Hay tensiones entre Estados y profundos resquebrajamientos del orden político y social insertos en dinámicas transnacionales que podrían llevar a enfrentamientos armados. Los instrumentos de cooperación regional disponibles apuntan a prevenir y manejar agresiones interestatales y amenazas no tradicionales, sin embargo, su eficacia es limitada. Esto se debe a las diferencias político-ideológicas. Las diversas posturas frente al conflicto colombiano y el papel de Estados Unidos en este conflicto y en la región ilustran dichas divergencias.

Alexandra Guáqueta / Paula Peña

Con la democratización del continente americano y el llamado «consenso de Washington», muchos, dentro y fuera del hemisferio, pensaron que se habían superado antiguos desacuerdos sobre el tipo de sistemas políticos y económicos que debían tener los países. Siguiendo el supuesto que tanto inspiró la

Alexandra Guáqueta: Ph.D. en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford; investiga sobre las relaciones EEUU-Colombia, narcotráfico, conflicto armado y responsabilidad social corporativa. Ha sido consultora del Congressional Research Service de EEUU en Washington, D.C. Es directora académica de la Fundación Ideas para la Paz y coordinadora del Grupo de Seguridad Regional de Fescol en Bogotá.

Paula Peña: Bachelor of Arts, Ciencia Política, Universidad de Los Andes; ex-jefe en Colombia de Planeación del Departamento Administrativo de Seguridad; coordinadora del Observatorio Colombiano sobre Consumo de Drogas de la Presidencia; asesora de la Fiscalía y del Ministerio de Justicia.

Palabras clave: seguridad, conflicto armado, narcotráfico, contrato social, cooperación regional, región andina.

Doctrina Clinton a comienzos de los años 90 y según la idea de que las democracias –a diferencia de los regímenes autoritarios– no se pelean entre sí, se creyó que cesarían las desconfianzas entre los Estados de la región, o al menos, que habría certeza de que no recurrirían a la guerra para resolver heridas históricas e indefiniciones sobre la demarcación de sus territorios. En suma, la seguridad de las Américas estaba resuelta. Eso sí, la globalización, en particular la apertura de las fronteras, acentuaría algunos problemas como el tráfico ilegal de drogas, armas y personas, pero para contrarrestarlos bastaba un poco de cooperación, dinero y eficacia de las policías y los aparatos de justicia de cada país del vecindario.

Hoy, dicho escenario optimista parece haberse desvanecido, especialmente en la región andina. Desde cualquier óptica nacional o ideológica y desde cualquier noción de seguridad, la subregión andina se encuentra en una fase de turbulencia. Ni la seguridad de sus habitantes, ni la de sus instituciones o de los Estados está resuelta. Este ensayo es un intento por identificar qué pasa en la región, qué problemas de seguridad la aquejan y si los instrumentos disponibles para tratarlos funcionan o no y por qué.

Dinámicas de inseguridad

Podemos clasificar los dilemas de la región, que en principio los llamaremos «problemas de seguridad», en tres categorías interconectadas: tensiones en las relaciones interestatales, flujos ilegales transnacionales y el resquebrajamiento de los antiguos contratos sociales, que es una categoría si se quiere especial, por sus implicaciones para las reflexiones conceptuales sobre seguridad y para el diseño de políticas públicas en la materia. El conflicto colombiano merece una mención aparte debido a las particularidades del país, que combina altos grados de institucionalización –no se puede hablar de un Estado colapsado o de una ruptura del contrato social– con islas de ausencia de autoridad legal y comportamientos mafiosos[1]. De todas formas, este conflicto también está conectado con los otros problemas.

Tensiones en las relaciones interestatales

En las estadísticas que sirvieron de soporte empírico para la «teoría de la paz democrática»[2], Suramérica clasificó como una de las regiones más pacíficas del

1. Fernando Cepeda (ed.): *Fortalezas de Colombia*, Ariel / BID, Bogotá, 2004.
2. *Correlates of War*, en <http://www.correlatesofwar.org> y Bruce Russett: *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, 1994.

mundo por el bajo número de guerras entre Estados que se dieron en el siglo XX. Sin embargo, bajo esta máscara rosa se esconden no solo un historial importante de violencia interestatal, sino tensiones entre gobiernos e incluso entre naciones, las cuales recurrentemente suben de temperatura, aunque no todas terminen en enfrentamientos militares como tal.

Varias naciones de la región andina estarían asistiendo a un proceso de desconstrucción y reconstrucción, irónicamente asistido por la globalización y la democracia

Por ejemplo, en los últimos tres años, los presidentes Álvaro Uribe de Colombia y Hugo Chávez de Venezuela han protagonizado serios roces. En 2003, Colombia criticó a Venezuela por su supuesta permisividad con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), especialmente después del atentado contra el Consulado colombiano en Caracas en febrero de ese año, y se quejó en repetidas ocasiones por la «libertad de movimiento» de la guerrilla en la frontera[3], y solicitó a Venezuela y los demás vecinos que declararan «terroristas» a las FARC. En 2004, cerca de 80 supuestos paramilitares colombianos entraron a Venezuela aparentemente para dar un golpe contra Chávez; esta vez, el presidente venezolano alegó que «desde Colombia, grupos terroristas, paramilitares y fuerzas extranjeras [refiriéndose a Estados Unidos]» querían «inyectarle violencia»[4]. Entre diciembre de 2004 y febrero de 2005 las relaciones bilaterales alcanzaron su punto más bajo desde los 80, debido a la captura en Venezuela de Rodrigo Granda, jefe diplomático de las FARC. Colombia recurrió a procedimientos poco ortodoxos y Venezuela lo calificó de «secuestro» y de violación a su soberanía. Retiró su embajador de Colombia y ordenó «paralizar todo acuerdo y todo negocio con Colombia» durante varias semanas. Luego, en un comunicado oficial, el gobierno de Uribe le recordó a Venezuela que «las Naciones Unidas prohíben a los países miembros albergar terroristas de manera 'activa o pasiva'». Más recientemente, la compra por parte de Venezuela de 100.000 fusiles AK-47 y 40 helicópteros militares a Rusia, y de corbetas y aviones de transporte a España, suscitó preocupaciones en Colombia por la supuesta «carrera armamentista» emprendida por su vecino y el temor de que las armas se desviaran hacia los grupos armados[5].

Ecuador y Colombia han tenido dificultades parecidas. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, Ecuador constantemente rechazó las fumigaciones de coca en

3. *El País*: «Urge más cooperación por parte de Venezuela», Cali, 6/2/03.
4. *El País*: «88 paramilitares fueron detenidos en Venezuela», Cali, 10/5/04.
5. *Siguiendo el conflicto*: «Guayana calibre 7.62», Fundación Ideas para la Paz Nº 6, 22/3/05.

Colombia porque supuestamente «perjudicaron gravemente a la población y a la biodiversidad», alentaban migraciones problemáticas, y exigieron mayor «corresponsabilidad» del lado colombiano[6]. Por otra parte, la captura en Quito en enero de 2004 de «Simón Trinidad», integrante de las FARC, puso en aprietos al gobierno ecuatoriano frente a sectores de la oposición, que lo acusaban de intervenir en el conflicto colombiano y veían con malos ojos la mano dura de Uribe con la guerrilla. Además, los alardes de las autoridades colombianas sobre la captura no ayudaron[7]. Después del ataque de las FARC al Ejército en Teteyé, Putumayo, en junio de 2005, Uribe dijo que los guerrilleros «abusan de la vecindad del hermano país», y Ecuador replicó amenazando con exigir visas a los colombianos[8].

También se han dado roces entre Ecuador y Venezuela y Ecuador y Perú. En junio de 2005, el secretario de gobierno ecuatoriano se refirió al proyecto bolivariano de Chávez como «horrible y diabólico», y el mismo mes, el vicealmirante Manuel Zapater, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, calificó a Perú de «amenaza» debido a la compra de fragatas misilísticas por parte del gobierno de Alejandro Toledo[9].

La pérdida de la salida al mar de Bolivia a manos de Chile en la Guerra del Pacífico (1879) ha sido un factor determinante de sus últimas crisis diplomáticas. La propuesta del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002 de exportar gas a través de un puerto chileno[10], provocó la ira nacionalista en todo el país, y el escalamiento de los disturbios en octubre de 2003 lo obligó a renunciar. El problema referido al comercio y la propiedad de hidrocarburos en Bolivia también dio lugar a controversias con Perú, Brasil y Argentina[11], y marcó la renuncia de Carlos Mesa en junio de 2005, tras violentas protestas.

Chile también tuvo enfrentamientos con Perú, relacionados con las declaraciones del ex-jefe del Comando Conjunto del Ecuador, Víctor Bayas, en marzo de 2005, sobre la supuesta venta de armas de Chile a su país durante la guerra del Cenepa de 1995 con Perú, en violación de su papel como garante del Protocolo de Río de Janeiro, firmado en 1942. Bayas sostuvo que la venta fue producto de

6. *El Universo*: «Relaciones entre Ecuador y Colombia fueron cuestionadas», 3/1/05.
7. *El Tiempo*: «Captura de Simón Trinidad, casi un lío diplomático», 18/12/04.
8. *El Tiempo*: «Las FARC están abusando de la vecindad de Ecuador, dice el presidente Álvaro Uribe», 27/6/05.
9. *El Tiempo*: «En poco más de dos meses gobierno ecuatoriano causa tensiones con Venezuela, Perú, E.U. y Colombia», 30/6/05.
10. *BBC News*: «Gas: Bolivia se toma su tiempo», 24/8/02.
11. *BBC News*: «Bolivia: indecisión sobre el gas», 16/4/04.



un contrato con los militares chilenos durante el conflicto con Perú[12]. Las revelaciones pusieron en peligro la estabilidad de las relaciones entre ambos países, al punto que Perú suspendió los acuerdos de cooperación bilateral y pospuso las reuniones programadas entre los cancilleres y ministros de Defensa chileno y peruano, al considerar «completamente insatisfactorias» las explicaciones de Chile sobre el incidente[13]. Casi simultáneamente, las relaciones sufrieron otro revés a causa de la transmisión de un video con imágenes «denigrantes» de Lima en los vuelos de LanPerú, filial de la aerolínea chilena LanChile[14].

Las causas profundas y los detonantes de cada una de estas tensiones varían. Entre ellas están las extremas diferencias político-ideológicas entre gobiernos; desacuerdos sobre el papel de EEUU en la región; nacionalismos de base, nacionalismos oportunistas de la oposición y nacionalismos agitados por el gobierno de turno como válvula de escape; la debilidad institucional y la incapacidad de frenar los tráficos ilegales que atraviesan la región; el conflicto armado colombiano y los flujos y secuelas de ese conflicto en otros países (desplazados, traspaso de guerrillas y paramilitares), así como los desacuerdos entre líderes y pueblos regionales sobre la naturaleza y solución de dicho conflicto. La consecuencia de estas tensiones es la falta de coordinación y cooperación para tratar problemas compartidos.

Flujos ilegales transnacionales

Por mucho tiempo y hasta mediados de los años 90 solo dos países, Bolivia y Perú, cultivaron casi el 90% de la hoja de coca producida en el mundo, y el país de mayor refinamiento de cocaína y punto de exportación, usualmente hacia EEUU y Europa, fue Colombia. El resto de América Latina (con la excepción de México y quizás Jamaica) parecía inmune a estos fenómenos. Además, ninguno de los tres países andinos involucrados en la cadena del narcotráfico presentaba índices importantes de consumo y abuso de drogas. No obstante, en la última década, esta división de la cadena de la industria ilícita de narcóticos se desdibujó[15]. Los cultivos de coca se esparcieron a Colombia, que en 2001 alcanzó casi 170.000 hectáreas de un total mundial de 223.700 ha., y surgieron en

12. *La República*: «General de Ecuador confiesa que Chile les vendió armas», 22/3/05.
13. *BBC Mundo*: «Perú/Chile: 'malas relaciones'», 4/5/05.
14. *Terra Noticias*: «Indignación por video denigrante para el país en aviones de LanPerú», 21/4/05.
15. Según el reporte de Naciones Unidas de 2004, la intensidad de narcotráfico para el continente americano es del 40%, contra 29% en Europa, 21% en Asia y 9% en África. Undoc: *World Drug Report*, p. 40. V. tb. Alexandra Guáqueta: «Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la Región Andina y Brasil» en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.): *Agenda de seguridad andino-brasilera*, Fescol / Iepri / Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.

otros países como Venezuela, Ecuador y Brasil, aunque en cantidades visiblemente menores. Asimismo, emergieron redes de traficantes en todos los países de la región, mientras que la industria ilegal estimulaba actividades paralelas de contrabando de gasolina, sustancias químicas para el procesamiento de droga, electrodomésticos, carros robados, piedras preciosas, armas y explosivos (de canje de drogas por armas), así como el lavado de dinero y la falsificación de documentos de identidad, certificados de tenencia de armas y billetes de circulación local, regional e internacional.

No solo se difundieron los efectos negativos del negocio, como la corrupción pública y privada, el incremento de la violencia, la degradación del tejido social y, en general, el debilitamiento de las instituciones, sino que el narcotráfico transformó otros fenómenos, aumentándolos y distorsionándolos. Entre ellos pueden mencionarse el conflicto armado colombiano y el resurgimiento de algunos activistas de Sendero Luminoso en Perú[16]. También están las reivindicaciones de los derechos indígenas, algunos de los cuales tienen lazos religiosos y culturales con la coca. El tema de la coca en la agenda indígena ha contribuido a dar visibilidad política a sus causas, y a protestar contra las «imposiciones» de Occidente, incluyendo la democracia misma, como se explica más adelante.

Además del narcotráfico, otro tráfico peligroso es el de armas y explosivos, empujado por la demanda del crimen organizado y los grupos armados ilegales, y propiciado por la corrupción pública y privada, la incapacidad de las instituciones de ejercer controles adecuados y la disponibilidad de armas en el mercado regional e internacional.

El resquebrajamiento del contrato social

Entre 1989 y 2005 hubo al menos 20 crisis institucionales de mandatos presidenciales en Suramérica, de los cuales 6 fueron solo en la región andina, en todos los países de la zona, menos Colombia[17]. En su mayoría los episodios

16. Exceptuando a Colombia y Perú, ninguno de los otros países de la región ha tenido experiencias recientes de grupos armados ilegales o grupos conectados con el nuevo terrorismo transnacional. Sin embargo, el acceso al financiamiento es una variable que puede coadyuvar a la aparición de estos grupos. Sobre la economía de los conflictos armados y el terrorismo, v. la serie del International Peace Academy: David Malone y Mats Bredal (eds.): *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2002; Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.): *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner, Boulder, 2003; y Neil Cooper y Michael Pugh: *War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.
17. Centro de Estudios Nueva Mayoría: «Si Mesa renunciase en Bolivia, en Sudamérica habrán tenido lugar 10 interrupciones de mandatos presidenciales en 16 años», 7/3/05, disponible en <http://www.nuevamayoria.com/es/investigaciones/politica_internacional/050307.html>.

estuvieron acompañados por frecuentes, masivas y violentas protestas sociales, que en algunos casos fueron controladas por el Estado con estrategias de represión, exacerbando así el descontento popular. La pregunta clave es qué significado tiene la movilización social en la región, la fuerza que ha venido tomando el movimiento indígena, las propuestas separatistas en Bolivia, y el eco en sectores locales y regionales del proyecto bolivariano de Chávez. Una interpretación es que finalmente la democracia se ha internalizado, empoderando a actores que antes no estaban concientes de sus derechos como ciudadanos y de las obligaciones (transparencia y eficacia) de los gobernantes. Sumado a eso están el descontento con la pobreza y la desigualdad, que han servido de catalíticos. De esta manera, la desilusión es con el ejercicio de la democracia y la implementación del modelo neoliberal, es decir, con las personas, mas no con los modelos como tal. Otra interpretación es que el rechazo es hacia la democracia en tanto sistema político y cuerpo de valores y normas de comportamiento social. En este caso, es posible que el fenómeno se refiera a algo más profundo, al colapso de contratos sociales. Así, varias naciones de la región andina estarían asistiendo a un proceso de desconstrucción y reconstrucción, irónicamente asistido por la globalización y la democracia, y cuyos resultados son aún inciertos.

Entre tanto, la falta de claridad sobre las reglas fundamentales que manejan las relaciones sociales, económicas y políticas entre personas facilitan la difusión de la criminalidad, lo que a su vez debilita la gobernabilidad local, creando así un círculo vicioso que progresivamente erosiona el modelo democrático. Por otro lado, el proceso genera serios obstáculos a la cooperación entre Estados, especialmente en la implementación de tratados y acuerdos sobre seguridad y aplicación de la ley, pues ante la falta de referencias para las reglas básicas de convivencia, del uso legítimo de la violencia y de las transacciones en general, es imposible llegar a un acuerdo sobre la seguridad, su significado, y cómo alcanzarla.

El conflicto colombiano

Es innegable que el conflicto armado colombiano ha traspasado las fronteras de ese país. Desde hace mucho tiempo, como parte de su propia «diplomacia», miembros de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional ya residían en el exterior para hacer contactos con partidos de izquierda, ONGs e incluso gobiernos o políticos que a título personal simpatizaran con la causa. Pero en los últimos años, tanto la economía de la guerra, basada en parte sobre el narcotráfico, como la intensidad del conflicto hicieron que el traspaso de los grupos armados ilegales a otros países se volviera más frecuente, y que desplazados

buscaran refugio en territorios vecinos. Así, en los últimos años, la presencia de las FARC y el ELN en la zona norte de Ecuador y en ciertas áreas de frontera de Panamá y Venezuela se ha vuelto recurrente. Allá no solo se esconden con campamentos de descanso y entrenamiento, sino que conforman redes de abastecimiento logístico y de avituallamiento, venden droga, buscan armas, e incurren en prácticas de extorsión, secuestro, reclutamiento y suplantación del Estado. El fenómeno no se restringe a los países que colindan con Colombia: el secuestro y posterior asesinato en Paraguay de la hija del ex-presidente Raúl Cubas por cuenta de un grupo ilegal presuntamente asesorado por las FARC, demuestra el alcance de las redes ilegales. Por esto, no sorprende que el conflicto hubiera sido tildado de «amenaza» regional y que se convirtiera en un asunto complejo para las relaciones interestatales en la región andina y América Latina, con Colombia exigiendo más colaboración y control de sus vecinos para evitar que guerrilleros y paramilitares se escapen de las autoridades, y los vecinos reclamando mayor control colombiano para contener el problema en su territorio.

Todos los fenómenos mencionados indican que hay serias amenazas a la seguridad de los Estados, las instituciones y las personas

Pero, como se señaló, los roces entre Colombia y sus vecinos no son solo el fruto de problemas de coordinación. En el fondo existen profundos desacuerdos ideológicos y políticos sobre cómo superar el conflicto y el papel de EEUU a través del Plan Colombia, el cual se ha centrado en el fortalecimiento policial y militar para la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales. Ecuador argumenta que la fumigación los afecta, Chávez visualiza el Plan Colombia como una estrategia de control regional de EEUU, mientras que Brasil lo percibe como un obstáculo para la construcción de su liderazgo en Suramérica y el resto de América Latina.

Todos los fenómenos mencionados indican que hay serias amenazas a la seguridad de los Estados, las instituciones y las personas. En teoría, los Estados tienen instrumentos domésticos e internacionales para contrarrestar las amenazas, pero es obvio, dada la situación de la región, que su eficacia y pertinencia son limitados.

Instrumentos disponibles[18]

La región andina tiene, por un lado, una serie de instancias propias, como la Comunidad Andina de Naciones, con su Carta Andina para la Paz y la Seguri-

18. Esta reflexión forma parte del trabajo que adelanta el Grupo de Seguridad Regional Andina de Fescol en Bogotá. Agradecemos a Germán Espero por su asistencia de investigación en el tema.

Existe un rico entramado legal para contrarrestar las amenazas no tradicionales de seguridad

dad y los compromisos de limitación de gastos destinados a la defensa externa, y, por el otro, mecanismos como el Grupo de Río, la recientemente inaugurada Comunidad Suramericana, la Organización de Estados Americanos (OEA) e incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para facilitar el diálogo político entre Estados. La apretada agenda de cumbres propiciada por estos espacios, además de la diplomacia bilateral, debería contribuir a manejar las diferencias políticas y los problemas de coordinación. También existe el viejo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyo propósito original fue evitar agresiones mutuas entre países de la región y actuar por solidaridad colectiva en caso de ataques de Estados fuera de ella.

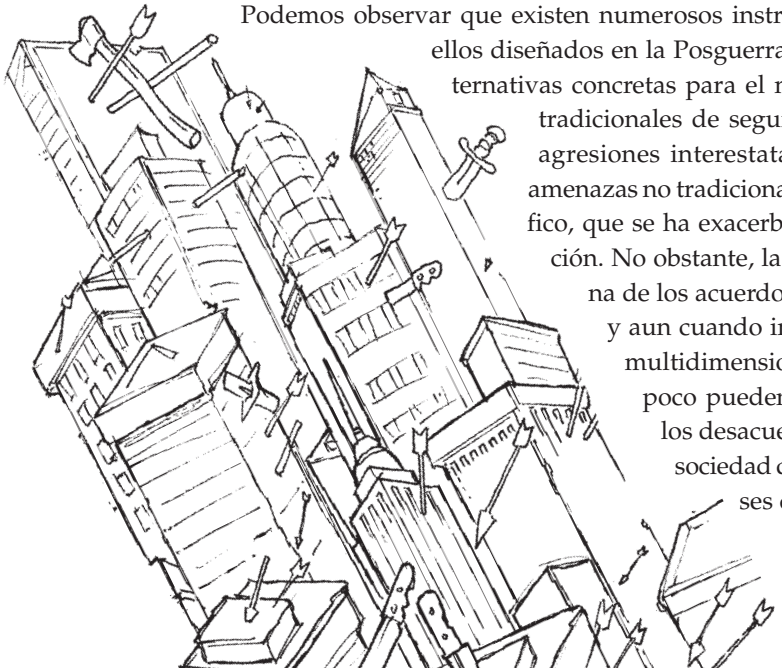
Por otra parte, existe un rico entramado legal para contrarrestar las amenazas no tradicionales de seguridad. Hay acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales. Por ejemplo, la Convención de Viena de 1988 ofrece herramientas para enfrentar el tráfico mundial de las drogas ilícitas abordando todos los aspectos de la problemática, desde el cultivo, la fabricación, la extracción, la preparación, la distribución, el lavado de activos y el desvío de sustancias químicas. El tratado especifica distintas modalidades de cooperación judicial y policial, como recibir testimonios de personas en otro país, presentar y solicitar documentos judiciales extranjeros u otra información, examinar objetos y lugares ubicados en otros países, y la extradición.

La Convención de Palermo de 2000 tipifica como delitos la participación o colaboración con grupos de delincuencia organizada, el lavado de activos, la corrupción y la obstrucción a la justicia –actividades utilizadas por grupos armados ilegales, terroristas y el crimen organizado transnacional. Sus protocolos abordan de manera específica los delitos de trata de personas, tráfico de migrantes y tráfico ilícito de armas de fuego. La Convención Interamericana de Cooperación Judicial Mutua, vigente a partir de enero de 2003, busca cerrarle espacios a los delitos fomentando la asistencia legal mutua en investigaciones, juicios y actuaciones penales, cuyo conocimiento sea competencia del Estado requirente. La Convención Interamericana contra la Corrupción, vigente a partir de 1999, logra un acuerdo sobre lo que se entiende por actos de corrupción, facilitando así la aplicación de la ley tanto a escala nacional como la cooperación internacional para procesar dichos delitos. La resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en vigor a partir de octubre de 2003, ayudan a dar nociones más

concretas sobre la definición de actos terroristas (aún sin llegar a acuerdos absolutos sobre quiénes son «terroristas» y qué es el terrorismo como fenómeno), y enfocan mecanismos ya existentes contra la financiación del terrorismo.

La Carta Andina para la Paz y la Seguridad busca prohibir el uso de la fuerza entre los Estados de la subregión al igual que la proscripción de armas nucleares, químicas y biológicas, y además tiene como objeto la erradicación de las minas antipersonales y del tráfico ilícito de armas de fuego. En lo bilateral son múltiples los instrumentos existentes en forma de acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, cartas de intención, o acuerdos interinstitucionales de cooperación policial, judicial, militar y de inteligencia.

Adicionalmente, en 2002, el continente quiso revisar y actualizar los supuestos fundamentales de sus acuerdos políticos sobre seguridad. De esta forma, la Declaración de Bridgetown durante la XXXII Asamblea General de la OEA se basó en una visión multidimensional de la seguridad, evidenciando así un salto conceptual desde la seguridad estadocéntrica y enfocada en los asuntos estrictamente militares hacia las vinculaciones temáticas entre lo militar, lo económico y lo social, y hacia el carácter no estatal y transnacional de muchas de las llamadas amenazas de seguridad. Algo similar ocurre con el «Compromiso de Lima» de la CAN de 2002, y los «Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común» de 2004. En eso, al menos, ha habido acuerdos conceptuales –a pesar de las diferencias de prioridades de cada Estado, así no se hubieran logrado traducir en estrategias integrales claras y en acciones eficaces.



Podemos observar que existen numerosos instrumentos, muchos de ellos diseñados en la Posguerra Fría, que ofrecen alternativas concretas para el manejo de problemas tradicionales de seguridad, como posibles agresiones interestatales, y para aquellas amenazas no tradicionales, como el narcotráfico, que se ha exacerbado con la globalización. No obstante, la implementación plena de los acuerdos no se ha alcanzado, y aun cuando incorporan una visión multidimensional de la seguridad, poco pueden hacer para resolver los desacuerdos profundos en la sociedad de cada uno de los países de la región andina.

No siempre está claro cuáles agencias dentro de cada Estado tienen la responsabilidad de atender las solicitudes de cooperación de los vecinos

Obstáculos a la cooperación

Los siguientes son algunos obstáculos a la implementación de los tratados y acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales existentes.

– Las ramas ejecutivas al más alto nivel son los principales artífices de los tratados y otros instrumentos de cooperación. Esto hace que su conocimiento por parte de funcionarios públicos competentes del nivel técnico, como jueces y policías, que son quienes deben usar dichas herramientas, sea limitado. La misma dinámica hace que a veces se firmen acuerdos que no son pertinentes o que no añaden cosas nuevas a lo que ya existe.

– No siempre está claro cuáles agencias dentro de cada Estado tienen la responsabilidad de atender las solicitudes de cooperación de los vecinos, si se hacen a través de las cancillerías, de los militares (dado que se trata de «problemas de seguridad»), de los policías o del aparato judicial. Las demoras burocráticas hacen que las respuestas se dilaten en el tiempo, que no sean oportunas. En materia de asistencia legal mutua, por ejemplo, Colombia ha recurrido a las autoridades centrales competentes para dar o recibir cooperación. Sin embargo, Brasil y Ecuador no siempre hacen lo mismo.

– En el caso de Colombia, se ha visto que las modificaciones en la estructura del Estado, el paso de un sistema inquisitorio a uno mixto, más cercano al sistema acusatorio, y los cambios en el sistema judicial, como es el caso del Código de Procedimiento Penal, han generado incertidumbres sobre roles y responsabilidades entre agencias y en aspectos concernientes a la ley.

– La capacidad de los Estados para conocer, analizar y entender las dinámicas políticas de sus vecinos es limitada. Esta información es de «inteligencia» o información no reservada. Tanto las carencias del recurso humano en los organismos de seguridad como la falta de coordinación entre estos y las cancillerías y ministerios que se presentan en cada país, dificulta la recolección sistemática de información. Esto se presta para malentendidos diplomáticos.

– Las debilidades del recurso humano y de técnicas hacen que no se aprovechen los instrumentos de cooperación; los Estados no saben qué solicitar o no pueden responder los requerimientos de otros. Por ejemplo, aun en los casos

en que Panamá quisiera cooperar decididamente con Colombia en materia de seguridad e inteligencia, ese país no tiene recursos para satisfacer las necesidades de la cooperación. Panamá carece de fuerzas militares y en su lugar toda la responsabilidad de la defensa y la seguridad recae sobre la Policía Nacional, que todavía no cuenta con el entrenamiento adecuado para contrarrestar amenazas de grupos armados ilegales. Otro ejemplo son las incompatibilidades en los sistemas de comunicación entre Colombia y Brasil y entre Colombia y Ecuador.

– Finalmente están los problemas de orden político y las prioridades de los gobiernos de turno de acuerdo con sus percepciones de seguridad y la voluntad de los líderes de hacer cumplir los tratados.

Reflexión final

Si existen diferencias políticas importantes entre los Estados, ¿qué puede hacerse para contrarrestar los problemas de seguridad de la región? Hay al menos un mínimo denominador común sobre actividades tipificadas como delitos que pueden formar parte de fenómenos más amplios y sistemáticos: narcotráfico, redes traficantes transnacionales, conflictos armados o terrorismo. Es posible promover desde un enfoque técnico la aplicación de la ley en este ámbito sin entrar a discutir, como en el caso de Colombia, si la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe es viable o legítima. En este sentido, organismos regionales como la CAN o la OEA pueden financiar e implementar entrenamientos y capacitaciones a funcionarios públicos, o ayudar a reestructurar burocracias estatales. Pueden también promover el diálogo directo entre las autoridades responsables de la cooperación judicial, policial, de inteligencia y militar para hacer eficiente la asistencia mutua en las temáticas.

No obstante, una dimensión clave de la seguridad es más de carácter local y profundo en cuanto al funcionamiento de las sociedades y la existencia de unidades político-administrativas como el Estado-nación. La región andina tiene el reto de reconstruir naciones, un desafío que seguramente requerirá esfuerzos de la región y fuera de ella, lo mismo que un buen entendimiento sobre las dinámicas locales de poder.