

El área andina: entre la geopolítica regional y las vicisitudes nacionales

PABLO CELI

Director de la Fundación Ecuatoriana de Relaciones Internacionales y Estratégicas (FERIS).

Profesor de la Universidad Central del Ecuador

RESUMEN

El área andina devino en una zona de tensión en América del Sur, con el debilitamiento de la integración subregional y el riesgo de regionalización del conflicto colombiano, presionada por la militarización de las acciones estatales, bajo el influjo de la política de seguridad norteamericana. Para los países del área andina es fundamental evitar el arraigo de una zona de status bélico, que agravaría las limitaciones de comercio e inversión, la inestabilidad política, las crisis institucionales, los conflictos sociales, las migraciones y la pobreza. Les es imperativa la reconfiguración de sus proyecciones estratégicas, en correspondencia al actual momento continental, en el que afloran nuevas tendencias en varios países sudamericanos que ven en la integración un recurso estratégico para la consolidación de procesos políticos transformadores.

Palabras clave: integración regional. Geopolítica. Militarización. Redimensionamiento estratégico. Transformaciones políticas.

EL TORTUOSO CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL ANDINA

El área andina devino en una zona de tensión en América del Sur, donde convergen los desequilibrios de las economías nacionales; la fragilidad de sus sistemas políticos; los altos índices de pobreza; las situaciones de inseguridad convencional o interestatales; el riesgo de extensión de situaciones de violencia y la tensión armada desde la frontera colombiana, con la gravitación regional de la política militar de los Estados Unidos.

Los países andinos, que, en lo político, comparten similares procesos de desinstitucionalización y deslegitimación de sus sistemas de re-

presentación, tienen economías poco complementarias, con una escasa integración comercial, dada su mutua competencia por recursos de inversión y mercados de exportación, condiciones que han incidido en el debilitamiento de la perspectiva de la Comunidad Andina de Naciones que, a pesar de su temprano diseño institucional, no ha logrado consolidar un esquema de integración subregional pleno.

Las relaciones, fundamentalmente, las bilaterales entre los países del área, se ven afectadas por tensiones y fisuras en política exterior, resultantes del riesgo de extensión de situaciones de violencia y tensión armada desde la frontera colombiana, por el impacto transfronterizo de las acciones antinarcóticas articuladas a la política militar de los Estados Unidos¹.

La agenda política común es poco proactiva, responde a coyunturas y evidencia su debilidad ante situaciones críticas, no habiendo logrado definir objetivos concurrentes, en circunstancias en las que la perspectiva estratégica de los Gobiernos, en muchos aspectos, se encuentra condicionada por las coyunturas de inestabilidad interna, sujetas a desequilibrios económicos², sociales y políticos, que predominan en sus agendas, afectando su sostenibilidad y debilitando su proyección geopolítica.

Bajo el peso de estos factores, la Comunidad Andina de Naciones tiende a dispersarse entre tensiones geopolíticas y crisis nacionales: Colombia permanece atrapada en un conflicto que desequilibra sus estructuras políticas, sometiéndolas a un estatus bélico estrechamente dependiente de la política norteamericana; Ecuador enfrenta una constante inestabilidad política con marcadas tendencias desinstitucionalizadoras ante la pérdida de legitimidad de sus instancias de Gobierno; Perú transita por un nuevo intento de reinstitucionalización tras el prolongado desgaste de su régimen de gobierno; Bolivia desarrolla un proceso de transformación que interpela la integridad estatal y los fundamentos sociales de su sistema político; y Venezuela, distanciada de la CAN, proyecta intensivamente iniciativas de integración, más allá de la subregión, como un factor estratégico de su proyecto nacional.

En este contexto, los países andinos enfrentan un proceso de escasa identidad y cooperación subregional, con dinámicas contradictorias en sus relaciones bilaterales, muchas veces afectadas por el peso de

la agenda norteamericana y los límites del esquema integracionista para la reinsertión en los nuevos escenarios mundiales.

LA PRESIÓN POR LA MILITARIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y SU REGIONALIZACIÓN FORZOSA

La integración política y la autonomía comunitaria para adoptar posiciones comunes se presentan limitadas ante la fuerte dependencia bilateral con los Estados Unidos en asuntos comerciales y de seguridad, cuyas prioridades de política exterior gravitan sobre las demás relaciones interestatales en la subregión andina.

La subregión carece de una articulación de respuestas conjuntas y políticas comunes frente al predominio de la agenda norteamericana, centrada en el conflicto colombiano y la extensión subregional de las acciones antinarcóticos, en torno a las cuales se articula una cooperación militar sujeta al bilateralismo.

En el último periodo, la política de seguridad de los Estados Unidos proyecta sobre la subregión una perspectiva desproporcionadamente militar, relegando las prioridades de los Gobiernos de la región, en lo que se refiere a enfrentar problemas derivados de las limitaciones de comercio e inversión, la inestabilidad política, las crisis institucionales, los conflictos sociales, las migraciones y la pobreza.

Las agendas bilaterales de los países andinos con Estados Unidos, incluso en el tratamiento de temas comerciales, dependen de los acuerdos en materia de combate al narcotráfico y de las funciones políticas de la asistencia antinarcóticos en el ámbito militar y de policía, a las que obedece la presión sobre los países de la subregión para la implantación de una política funcional a los objetivos de seguridad norteamericana y el apoyo a su alianza privilegiada con la política del Gobierno de Uribe en Colombia, mediante una presupuestación de asistencia con destino fundamentalmente militar.

A partir de la Iniciativa Regional Andina definida en el 2001, se estableció una articulación de economía y seguridad, que combina las preferencias comerciales con la asignación de mayores recursos de asistencia policial y militar para programas antinarcóticos, destinados a equipamiento, entrenamiento e infraestructura para el control de fron-

teras y la interdicción aérea, marítima y fluvial. Con la crisis de seguridad nacional post 11 de septiembre, la combinación de mecanismos económicos y recursos de fuerza subordinó, aún más, las iniciativas de comercio a las prioridades de seguridad y defensa en las orientaciones de la política exterior norteamericana.

Bajo el predominio de esta óptica, en las relaciones con el área andina, desde los Estados Unidos se ha venido promoviendo una política de fuerza que induce a regionalizar la participación de los países andinos en la progresiva militarización del Plan Colombia, lo que ha conducido a la *securitización* de la agenda política andina.

La proximidad geográfica respecto de este conflicto sobredetermina las funciones de seguridad en las relaciones bilaterales de los Estados Unidos con los Estados del área andina; a partir de lo cual, la mayoría de los Gobiernos y la opinión pública ven con preocupación y desacuerdo los efectos de esta política de seguridad.

A pesar de aquello, la mayor parte de los Gobiernos del área, a partir de la confusa caracterización del fenómeno de la «narcoguerrilla», han venido ofreciendo una amplia colaboración de hecho con EE.UU. en política antinarcóticos y acciones antiterrorismo, en rigor de contrainsurgencia, en términos de inteligencia, controles migratorios y acciones de policía, sin poner en cuestión las acciones unilaterales norteamericanas y la orientación de la asistencia a nivel policial y militar³.

El uso de las definiciones de *narcoguerrilla* y *narcoterrorismo* para la caracterización del conflicto colombiano, está orientado a privilegiar acciones militares y direccionar la asistencia policial y militar norteamericana hacia actividades de contrainsurgencia.

Estos conceptos reducen la visión y el tratamiento político y social del problema de la violencia, buscando asociar a las Fuerzas Armadas de la región con la proyección andina de la política militar de los Estados Unidos. Su aplicación a los planes de seguridad hace borrosa la especificidad de estas actividades y permite promover una intervención directa y la aplicación prioritaria de políticas de fuerza.

En la subregión andina, la política antiterrorismo se plasma en acciones militares de contrainsurgencia: el Plan Colombia, el Plan Patriota⁴ y, en los últimos meses, el denominado Plan Victoria⁵ constituyen instrumentos para acciones de contrainsurgencia, a partir de la militarización de las respuestas estatales frente al conflicto colombiano, con el incremento de la asistencia militar norteamericana⁶.

Esta orientación de la asistencia militar, induce a la confusión y el trastocamiento de las funciones de las fuerzas militares y policiales por el fomento de programas, prácticas y doctrinas que eliminan diferencias funcionales de los medios coercitivos, conduciendo a la militarización de las policías y a la policialización de los militares⁷.

La seducción política de la retórica de seguridad nacional y guerra contra el terrorismo es, sin duda, mayor para Colombia. El Gobierno colombiano ha venido haciendo uso de una retórica antiterrorista para lograr una mayor intervención de los Estados Unidos en el conflicto interno, captando una atención privilegiada al plantear la violencia en Colombia como un caso de terrorismo internacional con lo cual logró un gran apoyo al Plan Patriota, una amplia ofensiva militar de contrainsurgencia.

En este contexto se ha venido afirmando una relación militar de los Estados Unidos con el área andina, en la cual, las prioridades de la agenda norteamericana trastornan las relaciones con los Estados del área y de estos entre sí, imponiendo condiciones en las que la política de fuerza y sus impactos en seguridad condicionan las agendas nacionales, bilaterales y subregionales.

LA IMPERATIVA RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA ANDINA

En el área andina se viene implementando una situación de hecho, al margen de políticas explícitas y consensuadas, sin una estructura institucional para el procesamiento, prevención y solución de conflictos y sin regímenes normativos vinculantes para regularlos.

Para los países del área andina es fundamental evitar el arraigo de una zona de estatus bélico, con el involucramiento de la guerrilla, los narcotraficantes, los paramilitares y las Fuerzas Armadas de varios países, en un ambiente de tensión armada que limita su desarrollo y

conculca su soberanía desde exigencias ajenas al interés de sus sociedades.

Una franja de seguridad fronteriza, dependiente del modelo colombiano de contención de fuerza, lesiona la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y defensa nacional de los países vecinos y amenaza con atraer el conflicto a sus territorios, en condiciones en las que el despliegue de fuerza ahonda y extiende las situaciones de violencia.

Las demandas vecinales y regionales del establecimiento de un límite al involucramiento progresivo en acciones de fuerza carecen de eficacia si la prioridades nacionales de seguridad no superan las condiciones que les impone su subordinación a una agenda exógena, y mientras los mecanismos de seguridad de nuestros países continúen debilitados por la imprecisión, la ambigüedad y la indeterminación del contenido de las políticas implementadas.

Progresivamente, en la región se advierte la necesidad de contraponer a la unidimensionalidad en asuntos de seguridad amplios acuerdos multilaterales desde políticas y acciones de confianza mutua, a partir de una concepción multidimensional de la cooperación, no exclusivamente militar, acorde con el actual contexto latinoamericano.

En la perspectiva de reconfiguración del eje geoestratégico, la CAN se presenta debilitada frente a procesos políticos y económicos que prefiguran el apareamiento de un nuevo regionalismo, manifiesto en los diversos esquemas de integración comercial y en la búsqueda de aproximaciones en política exterior.

En la última década, los esquemas de integración de mercados a nivel regional se reactivan como espacios de salvaguarda frente a problemas de inserción desventajosa de economías nacionales, poco competitivas, en los ciclos globalizadores del comercio internacional, tras la frustración progresiva de la negociación regional del ALCA y las negociaciones del TLC bilaterales de los Estados Unidos, que opusieron a los países de la región entre sí, en competencia por tratamientos de mercado preferenciales, debilitando, aún más, la perspectiva de la integración comercial hemisférica.

En la transición de las relaciones interamericanas hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo subregional se plasma también la realidad geopolítica de la región frente a los Estados Unidos, en un momento en que han crecido los disensos en lo económico, en relación con el modelo de integración hemisférica en el ALCA y en los aspectos de seguridad, dada la inviabilidad regional del modelo basado en la estrategia global de antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcóticos.

En el último periodo, en la búsqueda de direcciones alternativas, se acentúan las dinámicas subregionales como escenario privilegiado para los acuerdos comerciales entre Estados e intergrupales, dando lugar a una tendencia hacia la *regionalización en red*, que abarca desde los tradicionales bloques del área (CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA), los acuerdos entre bloques e interestatales⁸, hasta el mayor y más reciente proyecto subcontinental, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Bajo el impulso de las políticas transformadoras presentes en varios países de Sudamérica, procesos de integración muy diferentes en su dimensión económica, política e institucional convergen en un nuevo regionalismo, en medio de las tensiones entre el *continentalismo bilateralista* impulsado por los Estados Unidos y los enfoques *subregionales* de los Estados sudamericanos.

Este renovado regionalismo estimula la integración como recurso estratégico para la consolidación de procesos políticos, e incorpora la búsqueda de mecanismos de cooperación ante las crisis nacionales y tensiones interestatales; los conflictos del viejo ordenamiento interamericano, manifiestos en la crisis sistémica de la OEA; la inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico; la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y la tendencia a la subregionalización de los esquemas de seguridad, a partir de la localización diferenciada de conflictos.

Un aspecto fundamental en el proceso de configuración del nuevo regionalismo está en la revalorización del espacio regional para la consolidación de proyectos nacionales, en cuanto los mecanismos de integración potencian las capacidades de los estados frente a relaciones de hegemonía y la coordinación para acciones políticas en foros mul-

tilaterales, respaldando una mayor autonomía en las decisiones de política exterior.

Aunque la articulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica es aún muy limitada en los nuevos modelos de integración, ésta avanza junto al progresivo alejamiento de Sudamérica de la visión estratégica hemisférica, en un proceso de reordenamiento geopolítico en el cual, los proyectos de integración en América del Sur, requieren desarrollarse también en materia de política de seguridad, incluida la cooperación militar.

En este contexto continental, los países andinos enfrentan el imperativo concurrente de superación de sus desfases nacionales y el reordenamiento de sus proyecciones estratégicas en correspondencia al actual momento continental, en el que se presentan nuevas dimensiones regionales, tanto desde el punto de vista de la identidad como de la proyección económica y geoestratégica de sus sociedades y Estados.

NOTAS

1. Estas tensiones han sido notorias en las relaciones de Colombia con Venezuela, y se han agudizado entre Colombia y Ecuador en relación con las fumigaciones de glifosato e incursiones militares contrainsurgentes en territorio ecuatoriano.
2. Las políticas de ajuste inscritas en el denominado Consenso de Washington, no lograron el esperado crecimiento económico y han venido enfrentando sucesivas crisis desde la década de los noventa, sin que hayan permitido superar los desequilibrios estructurales de las economías de los países andinos, que continúan enfrentando el atraso de sus sistemas productivos, la desigualdad de ingresos, las altas tasas de desempleo y la pobreza creciente.
3. El Informe anual *Patterns of Global Terrorism*, 2003 del Departamento de Estado, ya consideraba como países que cooperan ampliamente con las medidas antiterroristas a Ecuador, Colombia y Perú. Brasil o Ecuador, a pesar de cuidarse en definir como terroristas a grupos guerrilleros como las FARC o el ELN, han aumentado significativamente su contingente militar en fronteras críticas, han endurecido las acciones de control fronterizo y controles antidroga, aunque no definidas como medidas antiterroristas. Brasil ha puesto a disposición el SIVAM para la vigilancia de frontera colombiana.
4. Plan Patriota: amplio operativo contrainsurgencia, en los departamentos colombianos del sur: Caqueta, Meta y Guaviare, mediante la movilización de 20

mil soldados colombianos, con apoyo especializado de 400 efectivos militares y 400 contratistas norteamericanos.

5. Desde diciembre del 2006, se viene desarrollando en el sur de Colombia un nuevo plan de guerra, con la que se considera la mayor ofensiva militar contra la guerrilla, una campaña con Fuerza de Despliegue Rápido, 5 brigadas móviles, un componente aéreo y un grupo de la Armada.

6. El número de efectivos militares de la subregión entrenados por Estados Unidos se incrementó en 52% desde 2002, mientras el aumento de esta ayuda militar en el año 2005 ascendió a 860 millones de dólares.

7. Policías colombianos son entrenados en tácticas de infantería liviana por fuerzas especiales de Estados Unidos.

8. El MERCOSUR tiene acuerdos con Bolivia, Chile, México, Centroamérica, Perú, Venezuela, CAN. La CAN los tiene con MERCOSUR y su miembros: Bolivia con México, Chile, MERCOSUR; Colombia con Centroamérica, CARICOM y Chile; Ecuador con Chile; Perú con Chile y MERCOSUR. Venezuela con Chile, CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR; Chile los tiene con Venezuela, Colombia, MERCOSUR, Perú, MCCA, México, Ecuador y Bolivia.