

## **Colombia y sus vecinos**

*Colombia y sus vecinos enfrentan una de las situaciones más complicadas de su historia nacional y de su vecindad. A la crisis interna de cada país se suman los problemas en las zonas fronterizas compartidas, derivados de la confrontación colombiana, de las interacciones que con ella establecen sectores de los países colindantes y de los flujos transnacionales ilegales. Se suma, también, el aprovechamiento que hace Estados Unidos de las crisis (colombiana en particular) y tensiones bilaterales para hacer avanzar su interés estratégico de transformar la región andina de área de su influencia en perímetro de su seguridad. Todo ello ha generado mutuas recriminaciones antes que consensos sobre la naturaleza de la problemática y las formas para hacerle frente de manera conjunta.*

**Socorro Ramírez**

Entre comienzos de los años 60 y 80, los vecinos de Colombia no se veían afectados por el aún incipiente conflicto armado. A partir de esa época, podemos establecer dos momentos centrales del desencadenamiento de sus efectos e interacciones en las fronteras internacionales.

---

**Socorro Ramírez:** politóloga colombiana, especialista en relaciones internacionales; profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; entre sus libros: *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003*; *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*; *Colombia y Venezuela: agenda común para comenzar el siglo XXI*; *Los No Alineados ¿voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*.

**Palabras clave:** relaciones internacionales, conflicto colombiano, lucha contra las drogas, Estados Unidos, Sudamérica, Colombia.

---

El primer periodo se ubica entre 1983 y 1995, cuando se advierte una creciente presencia de actores armados ilegales en algunas zonas fronterizas, próximas especialmente a Venezuela y, desde allí, el lanzamiento de ataques a entidades militares de ese país. El segundo se desarrolla entre 1996-2003, cuando el conflicto se agudiza y aumenta su impacto sobre las poblaciones de ambos lados de la frontera, debido a las disputas entre guerrillas y paramilitares por el control de territorios que constituyen corredores estratégicos para su economía de guerra, y por la debilidad del Estado en las fronteras<sup>1</sup>.

***La presencia de actores armados induce una progresiva «geopolitización» y «securitización» de diversos temas nacionales o regionales***

En efecto, la decisión de las organizaciones armadas ilegales de recurrir a cualquier medio –extorsión, secuestro o drogas– para fortalecerse y profundizar la confrontación, aumentó esencialmente las dimensiones del conflicto colombiano. Los nuevos recursos les permitieron un crecimiento acelerado, una rápida expansión territorial y un notable fortalecimiento de su capacidad de fuego. Asimismo, los puso en comunicación con redes globales de tráfico de armas, drogas y lavado de activos.

Contribuyó a extender aún más el conflicto la debilidad del Estado y la crisis de legitimidad por la penetración de dineros de la droga en la campaña electoral de Ernesto Samper (1994-1998). Ese episodio proyectó, además, la imagen de un Estado y de una dirigencia política descompuestas que no merecían confianza ni apoyo internacional, y de las guerrillas como justificados opositores de un régimen corrupto. Guerrillas y paramilitares, también, aprovecharon la debilidad o ausencia estatal en las fronteras internacionales para incrementar allí su presencia, buscar distintos apoyos logísticos, recabar el reconocimiento o la neutralización de los países vecinos, aprovechar muy diversos tráficó de drogas y armas, y disputarse el control de territorios en donde se ubican importantes recursos: petróleo, maderas, banano, oro, cultivos de coca y laboratorios para su procesamiento.

Desde 1997 aumentaron las masacres, los asesinatos políticos, los asaltos de grupos irregulares a municipios colombianos cercanos a Venezuela, seguidos

---

1. Desarrollo esa periodización en Socorro Ramírez: «El conflicto colombiano en las fronteras», ponencia presentada para el taller del proyecto «Guerra, democracia y globalización» del Iepri y el Crisis States Programme / London School of Economics / Colciencia, mayo de 2004, y que está en proceso de publicación.

de los próximos a Ecuador. Ante esas amenazas y frente a la fumigación de los cultivos ilegales se incrementó, también, el desplazamiento de población en los municipios fronterizos y su refugio en Panamá, Ecuador y Venezuela.

Fuera de este problema de refugiados, los impactos del conflicto sobre los países vecinos han sido diversos según las particularidades de la zona fronteriza y la naturaleza de la relación binacional. En unos casos, la presencia de grupos irregulares atenta contra la seguridad por el uso de los territorios vecinos como espacio de operación o de refugio defensivo, y por la amenaza a la integridad de sus habitantes mediante asesinatos, secuestros y extorsiones. En otros, genera efectos sociales en las zonas fronterizas, ya de por sí marginadas, y perturba los lazos que suelen existir entre pobladores y autoridades de áreas contiguas, especialmente entre comunidades negras e indígenas. En casi todos los casos, el conflicto multiplica las oportunidades para realizar negocios que permiten abastecer la demanda de apoyos logísticos, vender o alquilar tierras, blanquear dinero, prestar servicios de diversa naturaleza o vincularse a tráfico ilícito de explosivos, armamento, gasolina, precursores químicos, drogas. La presencia de actores armados induce, además, una progresiva «geopolitización» y «securitización» de diversos temas nacionales o regionales. Procesos internos importantes pueden verse interferidos por esta presencia, como puede ser el caso de la reforma de la fuerza pública, ya que el despliegue de tropas y la militarización a lado y lado de la frontera refuerza la posición de los militares de cada país y les ofrece nuevos argumentos para presionar por más y mejor armamento o por un mayor espacio político.

### ***Opciones gubernamentales colombianas***

Los gobiernos colombianos que se han visto enfrentados a la agudización del conflicto, han tomado diversas iniciativas para controlar algunos de sus efectos sobre los vecinos, vincular a éstos en los diálogos con las guerrillas o concretar acciones conjuntas. Sin embargo, sus opciones, limitadas por su propia debilidad y por un restrictivo contexto hemisférico e internacional, han emitido mensajes contradictorios y han contribuido a generar malestar entre sus pares.

Concluido el gobierno de Samper, la difícil situación política y militar del Estado colombiano comenzó a corregirse, aunque no sin altísimos costos que han contribuido a generar tensión regional. Al recibir un país asediado por las guerrillas y unas fuerzas militares desmoralizadas, ineficientes y corruptas, un Estado exhausto por la recesión económica y sobre todo herido por una honda crisis de legitimidad interna e internacional, Andrés Pastrana (1998-2002) no

encontró otra alternativa que la de atraer a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia a nuevos diálogos de paz haciéndoles concesiones que contribuyeron a confirmar la imagen entre los vecinos de la relativa legitimidad alcanzada por esa organización durante el gobierno de Samper. Al mismo tiempo, para contrarrestar la debilidad fiscal y militar del Estado, Pastrana se vio obligado a buscar apoyo financiero y militar en el exterior. La administración estadounidense aprovechó la ocasión, y transformó el Plan Colombia de herramienta para la paz en compromiso bélico contra las drogas y la subversión. El cambio de las prioridades en una perspectiva que afectarían las fronteras, consumado en un diálogo cerrado entre Bogotá y Washington, generó una reacción negativa entre los gobiernos más próximos y los enajenó con respecto a los problemas de Colombia.

***La concertación  
con los vecinos  
ha sido interferida  
por EEUU***

El gobierno de Pastrana trató de involucrar a los vecinos en los diálogos de paz con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional, y en los grupos de países amigos, y de comprometerlos en el apoyo a las dimensiones institucionales y sociales del Plan Colombia. Varios gobiernos concurren a las mesas de aportantes de Madrid y Bogotá y, aunque no hicieron ofrecimientos económicos, sí aceptaron analizar proyectos y firmar acuerdos de cooperación. Sin embargo, al final de su gobierno, Pastrana, decepcionado por la renuencia de las FARC a una negociación y por sus continuos abusos de la zona de despeje, presionado por una opinión nacional radicalizada ante el aumento de la violencia guerrillera, y estimulado por la nueva coyuntura internacional de guerra global contra el terrorismo, puso fin a las conversaciones de paz y declaró terroristas a los mismos grupos que durante cuatro años había reconocido como rebeldes políticos. Este giro, comprensible en el contexto doméstico, ahondó el desconcierto de los vecinos frente al conflicto.

Gobiernos y opinión pública de países colindantes pasaron del desconcierto a un fuerte rechazo de los anuncios hechos por el presidente Álvaro Uribe (2002-2006), quien prometió mano dura para enfrentar a los actores armados ilegales. Para contrarrestar esa resistencia, Uribe ha desplegado una intensa actividad. Trató de mostrarles a sus colegas que su política de seguridad respondía tanto a la saturación nacional con el conflicto como a la exigencia de sus mismos gobiernos que solicitaban mayor control en los territorios fronterizos. Incrementó el pie de fuerza militar o policial en los municipios limítrofes, instaurando allí una presencia móvil en razón de las exigencias de la confrontación. Uribe ha ido a ejercer actos de gobierno desde Arauca y Norte de Santander, departa-

mentos fronterizos donde ocurren más acciones violentas. Pero esas dimensiones de la acción del Estado son insuficientes para contrarrestar su secular ausencia en esa parte del territorio y para atender las complejas problemáticas de esas zonas, que no dependen sólo del conflicto. Además, pese a ese activismo gubernamental, Uribe ha contribuido a aumentar la incompreensión sobre la situación colombiana.

Uribe crea un gran desconcierto cuando exagera la amenaza que representa el conflicto colombiano, el cual –según él– «tiene el potencial de desestabilizar América del Sur», «puede destruir la selva amazónica», «es más grave que el mismo conflicto de Irak»<sup>2</sup>. Frases como éstas, que muestran el afán presidencial de ganar apoyo, generan señales tan equívocas como los llamados a tropas extranjeras<sup>3</sup>. Otra fuente de rechazo entre los vecinos se deriva de la percepción de que Uribe, guiado por la consideración pragmática de que Estados Unidos es el único país que puede ayudar a responder la ofensiva armada interna, ha decidido atarse a un sistema internacional unipolar, cuando la región y Colombia requieren del multilateralismo. Una tercera razón proviene de que el gobierno colombiano no parece prestarle mucha atención a los reclamos sobre las consecuencias regionales de la política estadounidense hacia la región, por medio de la cual la gran potencia fracciona aún más a los vecinos e impulsa sus propios intereses geopolíticos<sup>4</sup>.

Por esas razones, al comienzo de su mandato, Uribe tuvo dificultades para concretar acciones conjuntas que permitieran enfrentar los efectos del conflicto colombiano y las interacciones que con el mismo han establecido algunos sectores de los países vecinos. Así aconteció, cuando el gobierno colombiano quiso que sus colegas declararan terroristas a las organizaciones guerrilleras y se comprometieran a negarles la visa, a bloquearles las cuentas e impedir su presencia en sus respectivos países, Bogotá solo consiguió esta calificación de parte de los gobiernos de Panamá y Centroamérica, pero no de Venezuela, Ecu-

---

2. «Uribe busca la inversión española» en <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/)>, 3/7/2002; «Refuerzo militar en El Caribe» en *El Tiempo*, 14/1/03, p. 1-5; «Uribe solicita ayuda en foro económico mundial» en *El Tiempo*, 25/1/03, p. 1-4; «Presidente Álvaro Uribe reclama al mundo por terrorismo en El Nogal» en *El Tiempo*, 8/2/03, p. 1-3; «Presidente Álvaro Uribe pide apoyo ciudadano y solidaridad internacional para derrotar al terrorismo» en *El Tiempo*, 10/2/03, p. 1-5.

3. Así, por ejemplo, en septiembre de 2002, Uribe afirmó que estaría interesado en una modificación del TIAR que le permitiera a ejércitos de otras naciones intervenir en conflictos internos como el colombiano; en octubre de 2002, durante la Conferencia de las Américas, respaldó la creación de una fuerza sudamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; a propósito de la invasión a Irak, sugirió que EEUU desplazara sus tropas del Golfo Pérsico al Caribe.

4. «Estados Unidos mantendría control de todos los programas antinarcóticos del Plan Colombia más allá de 2006» en *El Tiempo*, 5/6/02, p. 1-3.

dor y Brasil. Más recientemente, Uribe ha logrado concretar algunos acuerdos con la mayor parte de sus vecinos, como lo veremos más adelante.

### ***Injerencia estadounidense***

La concertación con los vecinos ha sido, además, interferida por EEUU. Gracias a la intensificación del conflicto, a su mezcla con el problema de las drogas, a la vinculación de los demás países andinos en esa cadena transnacional y a sus difíciles circunstancias internas, la administración estadounidense ha encontrado una excelente oportunidad para profundizar su injerencia en el norte de Sudamérica. Para lograrlo, ha impuesto a cada país andino un tipo específico de manejo de los problemas de drogas y seguridad. Con certificaciones y descalificaciones unilaterales ha sancionado a los países que, a su juicio, han incumplido sus compromisos al respecto, o ha destacado la labor de quienes considera buenos colaboradores suyos.

En el caso colombiano, Bill Clinton aprovechó el escándalo provocado por el ingreso de dineros ilícitos a la campaña de Samper para hacer

avanzar sus políticas contra las drogas. Pese a las fumigaciones intensivas y a las acciones del Gobierno contra el cartel de Cali, Washington descertificó por dos años consecutivos la lucha de Colombia contra las drogas. En 1998, intranquilo por la agudización del conflicto interno y la creciente inestabilidad institucional, le otorgó una certificación condicionada, dobló el monto de los recursos aportados para consejeros, equipos, servicios de información e instrucción para la policía colombiana. Luego, durante el primer año de gobierno de Pastrana otorgó certificación plena en la lucha antidrogas, respaldó las negociaciones con la guerrilla e incrementó el envío de equipo bélico y asesores militares. Colombia se convirtió desde entonces en el tercer receptor de recursos estadounidenses a nivel internacional. Los aportes triplicaron los recursos antinarcóticos que recibía Perú como segundo receptor, y cuadruplicaron los destinados a México, tercer destinatario en la región.



Simultáneamente, el zar antidrogas estadounidense, Barry McAffrey, visitó a todos los gobiernos y fuerzas militares de la región para llamar la atención sobre el conflicto colombiano –al que calificó como «la principal amenaza a la seguridad regional y hemisférica»– y para propiciar la creación de un cordón sanitario en torno del país, que los protegiera. Posteriormente, otros funcionarios de EEUU han sugerido la posibilidad de construir una fuerza multilateral para contener el peligro, y han negociado con cada país contiguo a Colombia la instalación de radares y bases para su política antinarcoóticos y contener los efectos del conflicto interno. El Plan Colombia entregó 180 millones de dólares a los países colindantes, y la Iniciativa Regional Andina dispuso el 53,8% de sus recursos para todos los países vecinos, incluidos los que se han mostrado adversos a la política antidrogas estadounidense. Los mayores beneficiarios, además de Colombia, han sido Perú y Bolivia. Ecuador se ha sentido discriminado por el monto recibido, y se ha visto señalado por EEUU, como ocurrió en el informe antinarcoóticos de 2002, en el cual se acusa a las fuerzas armadas ecuatorianas de estar involucradas en tráfico que nutren el conflicto colombiano. Por eso, además de aceptar la instalación de la base militar de Manta, el Gobierno ha pedido a EEUU un Plan Ecuador para el blindaje de su frontera norte.

En su mayoría, los vecinos han quedado presos en una doble encrucijada. Por un lado, cuestionan la solicitud de apoyo financiero y militar estadounidense por parte de los gobiernos colombianos, lo que le permite a Washington presionar a la región para que participe en sus cruzadas globales. Asimismo, rechazan las veladas amenazas que desde Bogotá formulan altos funcionarios estadounidenses contra los vecinos que se nieguen a cooperar con sus estrategias. Por otro lado, temen el alto costo individual y colectivo que podría tener el rechazo de los enfoques de EEUU. Más aún, a la par con sus críticas, la mayoría de los gobiernos andinos no ha vacilado en aceptar o incluso solicitar recursos estadounidenses para atender los efectos del conflicto colombiano y el posible desplazamiento de cultivos y laboratorios de procesamiento de droga a sus fronteras<sup>5</sup>.

---

5. La misma política estadounidense antidrogas provoca la expansión regional del problema. Los éxitos relativos y aparentes de la lucha antidrogas en Perú, adelantada a través del derribo de avionetas, y en Bolivia, mediante la sustitución de cultivos, empujaron buena parte de la producción y procesamiento de la hoja de coca hacia Colombia. En Colombia podría suceder lo mismo que en Bolivia, en donde la erradicación y fumigación han estado acompañadas por ofrecimientos de sustitución de cultivos pero no por soluciones estructurales al campesinado, lo que ha suscitado su protesta y desvinculación de los programas; o puede acontecer lo mismo que en Perú, en donde la caída de los cultivos se ha debido más a la crisis de la demanda que a la fumigación. Y como tampoco allí se les ofrecen soluciones de fondo a los campesinos, los precios de la coca vuelven a subir y los cultivos se reimplantan.

### ***Tensiones y primeros acercamientos con los vecinos***

Atrapados en medio de esas encrucijadas y ante los efectos del conflicto colombiano y sus interacciones con éste, distintos gobiernos de países colindantes, aunque han hecho pronunciamientos a favor de la paz y ofrecido a Colombia sus buenos oficios, han adoptado una postura más bien individual y reactiva. La mayoría se ha limitado a reiterar el señalamiento de Colombia como la amenaza a la seguridad regional y a crear un cordón de seguridad y aislamiento en torno suyo. Con frecuencia, algunos han eludido el examen de su propia responsabilidad en el control de la circulación de material bélico, precursores, drogas y dineros ilegales, que nutren el conflicto colombiano. En ocasiones, desestiman la articulación de estos flujos con sus propios problemas internos, mientras criminalizan a Colombia por el problema de las drogas y por las redes transnacionales en las que éste se apoya, cuyo control escapa a las posibilidades de un solo país. Además, por cansancio con lo que perciben como un endoso de responsabilidades, varios gobiernos han ido buscando adaptaciones pragmáticas a los problemas que el conflicto les genera o a las interacciones que sus nacionales crean con éste. Algunos, incluso, han tomado sus propias iniciativas de diálogo o acuerdo con las guerrillas, haciendo caso omiso o yendo en contravía de la estrategia adoptada por el gobierno colombiano.

La mayores tensiones se han desarrollado con Venezuela. Hasta mediados de los años 90, existía un acuerdo tácito con el manejo dado por el gobierno colombiano al conflicto. Por ello, cuando Venezuela fue atacada, sus autoridades, que consideraban a las guerrillas como enemigo común, en algunas ocasiones actuaron conjuntamente con sus homólogas colombianas, y en otras, persiguieron a los grupos armados en territorio colombiano siguiendo la teoría de la «persecución en caliente». Sin embargo, durante el periodo de Samper, las tensiones en la relación binacional y la percepción de que Colombia era incapaz de controlar sus problemas, dieron pie a un viraje en el manejo que Venezuela le había dado al conflicto. Se pusieron en marcha teatros de operaciones que incrementaban la presencia militar en la frontera, mientras, al mismo tiempo, gobernadores de los estados venezolanos y el propio gobierno central aceptaron la solicitud, primero de las FARC y luego del ELN, de diálogo sobre los problemas en la frontera<sup>6</sup>. Como resultado de las conversaciones, desde media-

---

6. Una documentación de ese proceso se encuentra en Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández: «Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes» en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords. académicos y editores): *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia-Venezuela / Iepri-Universidad Nacional de Colombia / Universidad Central de Venezuela / Convenio Andrés Bello, 2003, pp. 159-241.



dos de los años 90 cesaron los ataques directos contra instalaciones militares, aunque no desaparecieron las incursiones más allá de las fronteras ni las extorsiones y secuestros por parte de la guerrilla y los paramilitares colombianos y de la delincuencia común binacional.

Durante el periodo en el que coincidieron Hugo Chávez y Andrés Pastrana (febrero de 1999-agosto de 2002), aunque Venezuela fue anfitriona de reuniones con el ELN, participó en el grupo facilitador de los diálogos con las FARC y estuvo presente como observador en la mesa de donantes de países europeos<sup>7</sup>, se sucedieron continuos incidentes frente al proceso de paz. Ante todo, el gobierno venezolano se declaró neutral frente al conflicto, con lo que equiparó la legitimidad internacional del Estado con la de la guerrilla, y estableció comunicación directa con esta última sin el aval del gobierno colombiano. Chávez y su movimiento político rechazaron el Plan Colombia por considerar que introducía un desequilibrio militar entre los dos países, «vietnamizaba» a Colombia y podría ser usado en su contra. Ese rechazo se mitigó más tarde. Sin embargo, distintos incidentes continuaron enturbiando la relación. Entre éstos están el tráfico ilegal de armas y las denuncias sobre la ambigüedad del gobierno venezolano ante las acciones de la guerrilla, asuntos que no han podido ser esclarecidos por la parálisis de los mecanismos de vecindad. Se impusieron más bien la «diplomacia del micrófono» y las mutuas recriminaciones que deterioraron las relaciones e incapacitaron a los dos países para hacerle frente a temas esenciales de la agenda bilateral.

Chávez y Uribe acordaron no caer en la diplomacia del micrófono, pero como no han funcionado adecuadamente los canales de comunicación, los propios gobernantes y altos funcionarios de los dos países han llevado a los medios sus percepciones y opiniones sobre temas como los de seguridad en la frontera. A pesar de un cierto entendimiento mutuo en los encuentros presidenciales, subsiste una desconfianza recíproca alimentada por el diferendo sobre áreas marinas y submarinas, la mutua incomprensión sobre las situaciones internas de cada país, y las divergencias políticas entre los gobiernos centrales. Los temores de uno frente al otro han crecido y se han ido traduciendo en acusaciones que suben de tono. Senadores colombianos le han solicitado a la OEA la aplicación de la Carta Democrática en contra del gobierno de Chávez, y senadores venezolanos han denunciado una presunta «carrera armamentista» de Colombia contra su país. En los alrededores de Caracas fue detenido un extraño centenar de presuntos paramilitares colombianos que, según Chávez, harían parte de una conspiración contra su gobierno promovida por Miami y Colombia.

---

7. «Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar» en *El Espectador*, 4/7/00.

Uribe se apresuró a ofrecer toda la colaboración necesaria para el esclarecimiento de los hechos, y la canciller colombiana se desplazó de inmediato a Caracas para reunirse con Chávez, quien declaró que no tenía ningún indicio de que el gobierno colombiano estuviera involucrado en el asunto. Esta sucesión de acontecimientos y la compra de armamento pareciera estar llevando a sectores de ambos lados a plantearse una peligrosa hipótesis de conflicto, incluso bélico, entre los dos países.

En el Ecuador, el Plan Colombia generó temores por los posibles efectos sobre su territorio. El Gobierno profundizó la militarización de la frontera norte ya que a través de ella se desarrollan varias dinámicas transnacionales relacionadas con el conflicto colombiano. Este proceso, que no depende sólo de la confrontación colombiana sino también de la iniciativa de pobladores ecuatorianos y de procesos en curso en el país vecino, está generando problemáticas interacciones entre ambos países.

Ante todo, Ecuador ha ido quedando vinculado a la estrategia antidrogas de EEUU. Su involucramiento en la cadena internacional de las drogas<sup>8</sup> ha crecido a través de la participación de ecuatorianos en las plantaciones de coca del Putumayo, en el tráfico de precursores químicos y de narcóticos, en el lavado de dinero aprovechando la dolarización de su economía, y debido a la afectación de sus territorios por la proliferación de cultivos ilegales y las consiguientes fumigaciones. Además, la porosidad de las fronteras y la corrupción en las FFAA permiten el tráfico de armas, municiones, explosivos y diversos elementos

requeridos por los grupos irregulares colombianos<sup>9</sup>. También, el incremento del desplazamiento, refugio y migración voluntaria de colombianos hacia el Ecuador ha generado allí cierta xenofobia; el aumento de la delincuencia ha llevado a la expulsión de indocumentados y la imposición de la visa. En fin, se ha deteriorado una buena relación bilateral que había permitido conformar la primera zona de integración fronteriza en el marco andino. Si bien los acercamientos de los presidentes Uribe y Lucio Gutiérrez han comenzado a dar resultados, el conflicto colombiano y la posición del presi-



8. César Montúfar: «Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano», Centro Andino de Estudios Internacionales / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2002.

9. *Ibíd.*

dente ecuatoriano al respecto se han convertido en parte central de las tensiones políticas ecuatorianas y de las contradicciones en el Estado, el Gobierno y la opinión pública, que cuestiona las iniciativas del mandatario.

En Panamá el agravamiento del conflicto generó el señalamiento de Colombia como principal problema de seguridad regional<sup>10</sup> y la presión por la permanencia de EEUU que apoyó, desde 1998, el reforzamiento policial en la frontera. Bajo Pastrana surgieron tensiones con motivo de la devolución de desplazados colombianos realizada por el gobierno panameño<sup>11</sup>, que se agregaron a las mutuas recriminaciones por la falta de control del contrabando de armas que ingresa por esa frontera. Con el gobierno de Uribe pareciera, en cambio, que el entendimiento habría ido más bien en aumento y se habría ido pasando paulatinamente a un reconocimiento de la necesidad de acción conjunta entre los dos países. Panamá, como anfitrión, facilitó la intervención de Uribe ante una reunión de presidentes centroamericanos, en la que éstos aceptaron la propuesta del gobierno colombiano de declarar terroristas a las FARC y de controlar el tráfico de armas<sup>12</sup>.

Pese a que el impacto de la problemática colombiana sobre el Perú ha sido, por fortuna, limitado, el gobierno de Alberto Fujimori trató de usarla para buscar apoyo con miras a su reelección. Al mostrar una extensión del conflicto colombiano que supuestamente amenazaría a su país, trató de esquivar críticas internas por los recortes democráticos y la violación a los derechos humanos, buscar apoyo en EEUU, justificar la existencia de unas fuerzas armadas poderosas y dotadas de atribuciones excepcionales, consolidar el papel de Vladimiro Montesinos, y ocultar la mezcla de funcionarios oficiales y del Ejército de Perú con el contrabando de armas hacia las FARC<sup>13</sup>. La maniobra fracasó y contribuyó a la caída de su gobierno. El presidente Alejandro Toledo, en cambio, apoyó el Plan Colombia y la política de Pastrana, y ha respaldado la estrategia de seguridad de Uribe. Además de profundizar la militarización de la frontera, desde octubre de 2002, los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación

---

10. El general panameño Rubén Darío Paredes, quien fuera comandante de las desaparecidas fuerzas de defensa, señaló que en Colombia «el país institucional, incluyendo las fuerzas armadas, está claudicando y va a ser derrotado por el país subversivo e irregular el cual encabezan las FARC», y agregó que las FARC consideran a Panamá como un «botín rico», apetecible tras la retirada de EEUU del Canal de Panamá y la ausencia de fuerzas militares nacionales.

11. En 1999 y 2000, y en abril de 2002, «Documento inédito indica que 109 desplazados colombianos, expulsados de Panamá en abril, fueron engañados» en *El Tiempo*, 3/6/02, p. 1-2.

12. «Presidente Álvaro Uribe inició reunión con mandatarios en Panamá» en *El Tiempo*, 11/2/03, p. 1-3.

13. Carlos Basombrío Iglesias: «El Plan Colombia y el Perú», ponencia presentada en el seminario «América Latina y el Plan Colombia: ¿estabilidad o crisis?», Caracas, Centro para la Paz y la Integración / Universidad Central de Venezuela / Grupo Académico Colombia-Venezuela, mayo de 2001.

policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes.

La amplia región fronteriza compartida con Brasil es también fuente de interacciones entre la confrontación colombiana y la problemática de ese país ligada a las drogas: tráfico de precursores químicos, pasta básica y clorhidrato de cocaína, provisión de armas y recursos a las guerrillas colombianas a cambio de droga y protección. En territorio colombiano fue detenido el narcotraficante brasileño Luis Fernando da Costa, aliado de las FARC.

Bajo Fernando Henrique Cardoso primó la distancia frente a la confrontación colombiana que Brasilia consideraba un problema meramente interno de Colombia. El gobierno brasileño se limitó a reforzar la presencia militar en la frontera, hacer declaraciones en favor de la paz, expresar reservas sobre el Plan Colombia y rechazar una eventual intervención militar, estadounidense o multilateral, en el conflicto. Cardoso otorgó, además, un discreto apoyo a Pastrana en la apertura y conclusión de los diálogos con las guerrillas. El presidente Lula ha mantenido el despliegue militar en la Amazonía y las frecuentes operaciones en la frontera. Al comienzo de su gobierno, las contradicciones entre Brasil y Colombia fueron en aumento pero pronto se lograron fórmulas diplomáticas de entendimiento. Los dos gobiernos se han reunido varias veces y han llegado a acuerdos para desarrollar acciones militares conjuntas en la zona fronteriza<sup>14</sup>. La cancillería colombiana ha mostrado interés en que el gobierno de Brasil ponga sus buenos oficios para un acercamiento de las FARC con la ONU en suelo brasileño<sup>15</sup>. El gobierno de Lula, inclinado a una salida negociada del conflicto, ha respetado las decisiones sobre seguridad adoptadas por su homólogo de Colombia. En diversos medios brasileños ha surgido, sin embargo, la percepción de que el conflicto colombiano es el causante de sus problemas de seguridad, incluidos los que desde hace varias décadas han aparecido en las *favelas* de Río de Janeiro o la internacionalización de la Amazonía que podría generar una invasión estadounidense. Ese contexto adverso presiona en contra de cualquier entendimiento entre los gobiernos para hacerle frente a los problemas comunes.

### ***Tendencias y perspectivas***

El conflicto colombiano y las políticas gubernamentales para hacerle frente, sumadas a la crítica situación de los países andinos y a la injerencia estadouni-

---

14. «Brasil y Colombia firmaron acuerdo de seguridad fronteriza» en *El Tiempo*, 28/6/03, p. 1-6.

15. «Respaldo a encuentro de ONU y FARC, en Brasil», en *El Tiempo*, 4/9/03, p. 1-14.

dense, han creado un contexto muy complejo. No estamos ante la sola posibilidad de un presunto *spill over*, según el cual el conflicto colombiano tendería a derramarse por toda la región convirtiéndose en su principal amenaza<sup>16</sup>. Presenciamos más bien crisis profundas de cada país andino, debido a las cuales los problemas del uno pueden tener repercusiones inesperadas en el otro. Aunque es grande la capacidad militar de los grupos irregulares colombianos, por sí solos no parecen pretender ni estar en condiciones de ir más allá de donde los estimulen las críticas dinámicas internas de cada país colindante.

Frente a la dificultad regional de acordar una posición conjunta con Colombia, la iniciativa ha quedado en manos de EEUU que, ante problemas compartidos por los países andinos, ha impuesto un manejo bilateral acorde con sus estrategias. Así ha sucedido en el caso de la droga, que en lugar de reducir el problema lo ha ido trasladando de un lugar a otro, ha aumentado los niveles de corrupción, ha consumido recursos y esfuerzos, ha debilitado instituciones ya de por sí precarias y, en el caso colombiano, le ha dado poder interno a los actores armados ilegales. Con la cruzada antiterrorista global, Washington muestra confusos intereses que incrementan su intervención militar unilateral, mientras desestima las causas internas de los conflictos y las dinámicas que lo alimentan. Por eso, más que por los efectos e interacciones del conflicto colombiano en las fronteras, la regionalización del problema se deriva de la estrategia de seguridad estadounidense.

Tres escenarios posibles se avizoran. Un deseable acercamiento entre los países vecinos para un acompañamiento regional en la búsqueda de una solución al conflicto colombiano, suscitado por Brasil o por la Unión Europea. El probable mantenimiento del *statu quo*, a partir de la presión estadounidense y colombiana por ir concretando apoyos en el vecindario. O el catastrófico aumento de los problemas en las fronteras, que lleve a mayores enfrentamientos. Es de esperar que, más temprano que tarde, se encuentre una forma conjunta de hacerle frente a problemas transnacionales y se avance en la construcción de relaciones de vecindad mucho más proactivas. De lo contrario, además de agravar viejos problemas en todas las fronteras, se fortalece un círculo vicioso mediante el cual se reproduce y dinamiza el conflicto en Colombia y se multiplican sus repercusiones negativas y sus interacciones con los países vecinos.

---

16. Richard Millet: «Colombia's Conflicts: The Spill-Over Effects of a Wider War» en *The North-South Agenda* N° 57, Miami, 9/2002; Angel Rabasa y Meter Chalk: «The Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability», Washington, 2001.