

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.

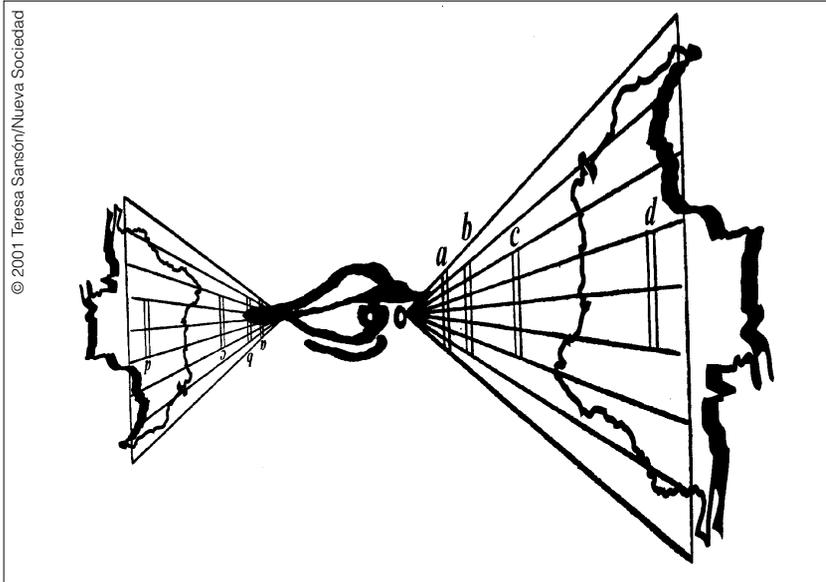
14. Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos.

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 regimenterado 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.

Viejo y nuevo Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas

Alfredo Ramos Jiménez

A partir de una aproximación comparativa se aborda la cuestión de los partidos y sistemas de partidos en los países andinos en la década de los 90, con sus líneas tendenciales hasta nuestros días. Si bien es cierto que los partidos no han tenido buena prensa en los años recientes, debido a su evidente declive como formas de participación y de representación de intereses, su retorno como fuerzas políticas renovadas que impulsan la democratización, se da por descontado, y comienza a revelarse como el inicio de experiencias inéditas, frente a los ensayos neopopulistas de corte autoritario que se presentan ante los ciudadanos como fórmulas políticas de redención social. Así, la gobernabilidad en crisis debe encontrar en el fortalecimiento de los partidos y sistemas de partidos el mecanismo básico para el relanzamiento de la democracia en todos los países del área.

La década de los 90 en los países andinos superó con mucho la «movida política» del decenio precedente, a tal punto que los procesos de democratización en marcha se vieron amenazados por la inestabilidad e incertidumbre de los resultados. La visión sobre los hechos relevantes de la política en el área se ha dividido entre quienes asumieron posiciones pesimistas sobre la transición un tanto traumática en sus primeros pasos, y los optimistas, más abiertos en sus observaciones sobre los rasgos evolutivos de los diversos procesos orientados hacia el nuevo siglo. Pero, parece que fue Paul Valery quien afirmó alguna vez que, en cuanto a la política, los optimistas escriben mal y los pesimistas escriben muy poco, por lo que habría que

matizar un tanto nuestras aproximaciones a fenómenos localizados en el tiempo y espacio correspondientes a la América andina¹.

Asimismo, debemos tener cuidado con el riesgo que representa limitar nuestros estudios y diagnósticos al examen de los meros síntomas de las diversas situaciones, eludiendo con ello unos cuantos desarrollos que, como veremos en estas notas, adquieren en otros tantos casos nacionales el carácter de fenómenos relevantes –con frecuencia asumidos como excepcionales– cuando se trata de dar cuenta de lo que ha pasado efectivamente. También es cierto que en la mayoría de los casos los sociólogos y politólogos trabajamos con hipótesis y categorías de análisis *ex-post* que se quedan cortas ante la dimensión y vertiginosidad de los cambios sociales que preceden a los movimientos de la política.

Y no es para menos, puesto que los principales actores en los diversos procesos de democratización –específicamente de construcción institucional– aparecen hoy en día fatigados, si no desacreditados frente a la población, que observa desmovilizada y pasiva las diversas negociaciones y reorientaciones que adelanta el «nuevo» personal político. Y ello ha ocurrido casi uniformemente en todos y cada uno de los países andinos. De modo tal que una observación detenida del proceso debería partir del tratamiento de aquellos cambios que anuncian o comprenden reacomodos –si no reordenamientos– de la sociedad política, si consideramos a esta última como el elemento dinámico en la instauración de la democracia política en nuestros países². En este intento, nos detendremos en aquella *party politics* regional que agrega y articula, no sin dificultades, los intereses, identidades e instituciones y que hasta aquí ha sido estudiada como participación de actores individuales y colectivos, inmersos en una difícil democratización de la vida política.

Si partimos del hecho, aún no desmentido en la teoría ni en la práctica, de que los partidos constituyen instituciones imprescindibles para el funcionamiento de la democracia, entonces debemos admitir que todo el «conjunto de procedimientos estandarizados», identificados con objetivos políticos, ha ido entrando en un franco retroceso a partir de la década de los 90, configurando situaciones de crisis política o de bloqueo institucional, en las que se han ido imponiendo soluciones

¹Cit. en John Keane: *Reflexiones sobre la violencia*, Alianza, Madrid, 2000, p. 16.

²V. el apartado «Primacía de la sociedad política en las neodemocracias» en A. Ramos Jiménez: *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida, 1997, pp. 45-58.

autoritarias de corte populista, cuyo costo social parece haber afectado durablemente a las endebles economías de los países del área.

En su momento, los investigadores ecuatorianos estuvieron preocupados con el «bucaramismo en el poder»³, los peruanos con la «persistencia del autoritarismo fujimorista»⁴, los venezolanos comienzan a advertir las veleidades personalistas y autoritarias en el «fenómeno Chávez»⁵. Y, si bien es cierto que casi todos han dejado de lado la tesis ya recurrente de «una crisis de los partidos», los estudios se orientan cada vez más hacia esa «tierra de nadie» en la que ya no es posible eludir el examen de la naturaleza y envergadura de los cambios introducidos en las formas locales o regionales de hacer política.

El desencanto democrático

Como lo afirmara Norberto Bobbio, la democracia se ha mantenido a pesar del incumplimiento de sus principales promesas. Y lo más que ha podido suceder no ha sido un clima de desencanto o de «fatiga cívica», sino de desencanto anómico y pasivo, que no afecta significativamente al ideal democrático que impulsa a los actores sociales hacia la instauración de unas reglas de juego que les permitan competir por los puestos de dirección política⁶. Y es que en los diversos sistemas

³V. Alberto Acosta: «El bucarismo en el poder» en *Nueva Sociedad* N° 146, 11-12/1996, pp. 6-16. Tb. Simón Pachano: «Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador» en Thomas Manz y Moira Zuazo (coords.): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 139-155; Alegría Donoso y Jorge Ortiz: «Ecuador: Los actores políticos de la transición democrática y de la reforma económica» en Manuel Mora y Araujo (comp.): *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*, Ciedla, Buenos Aires, 1997, pp. 151-177; José Sánchez Parga: *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, PUCE - CELA, Quito, 1998.

V. César Arias Quincot: «Perú. El gélido invierno del fujimorato» en *Nueva Sociedad* N° 171, 1-2/2001, pp.

⁴Mirko Lauer: «Los partidos políticos peruanos: ¿víctimas de crisis o de golpe» en T. Manz y M. Zuazo: ob. cit., pp. 169-179; y Fernando Tuesta Soldevilla: *Sistema de partidos políticos en el Perú*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995.

Ver A. Ramos Jiménez: «El liderazgo del 'nuevo comienzo'. Notas sobre el fenómeno Chávez» en *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 18, 7-12/2000, pp. 13-31; Luis E. Lander y Margarita López Maya: «Venezuela. La hegemonía amenazada» en *Nueva Sociedad* N° 167, 5-6/2000, pp. 15-25; tb. Teodoro Petkoff: *La Venezuela de Chávez. Una segunda opinión*, Grijalbo, Caracas, 2000; Medófilo Medina: *El elegido presidente Chávez. Un nuevo sistema político*, Aurora, Bogotá, 2001.

⁵V. la tesis de las «falsas promesas» o «promesas incumplidas» que derivan de lo que Bobbio ha denominado «los ideales y la cruda realidad» en N. Bobbio: *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 16-31. Una crítica de la propuesta de Bobbio en Danilo Zolo: *La democracia difícil*, Alianza, México, 1994; v. tb. José Nun: *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

⁶Este modelo democrático ocupa un lugar de privilegio en la literatura politológica reciente; v. A. Ramos Jiménez: *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Universidad de Los Andes, Mérida, 1995; Manuel Antonio Garretón: *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Homo Sapiens, Rosario, 2000; Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998; Carlota Jackisch (comp.): *Representación política y democracia*, Ciedla, Buenos Aires, 1998; Adam Przeworski: «Democracia y representación» en *Metapolítica* vol. 3, 4-6/1999, México, pp. 227-257; Marcos Novaro:

políticos de América Latina, temprano en los años 80, la democratización arrancó con el fortalecimiento de los partidos. De aquí que el modelo imperante no haya sido otro que el de la «democracia de partidos», si bien el mismo aparece vinculado con problemas cruciales de la representación política y de una ciudadanía casi inalcanzable⁷.

En los países andinos, que habían sufrido un autoritarismo menos represivo que en los del Cono Sur, los partidos habían «convivido» con los diversos regímenes militaristas. Las expectativas de la democratización en los años 80 alimentaron las ambiciones de una clase política en ciernes, si bien es cierto que en Venezuela (desde 1958) y en Colombia (desde 1957), un bipartidismo con características duopólicas se había venido consolidando, ocupando casi por completo los espacios de la competición político-electoral y de la estructura gubernamental según los casos. La presencia partidista revela entonces una hegemonía que reducía las posibilidades de incorporación a las eventuales terceras fuerzas⁸. Ello no ocurre en el resto de países andinos: en Perú, el desarrollo de los «pequeños» partidos de la izquierda socialista ya se hacía sentir electoralmente en la década de los 80, ocupando un espacio dejado por la derecha tradicional y el centro populista del APRA; en Ecuador, ni el sistema electoral de dos vueltas había logrado atenuar el fraccionamiento de un pluripartidismo irreductible, aunque una mayor presencia de dos principales partidos con vocación centrista (la Izquierda Democrática [ID], socialdemócrata y la Democracia Popular, democristiana) dejaba, hacia la derecha, a los partidos tradicionales (Conservador y Liberal) y a un renovado Partido Socialcristiano, y hacia la izquierda a los partidos herederos del populismo de Jaime Roldós; en Bolivia, la fuerza del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Paz Estenssoro, afianzada con sus triunfos electorales, y de la Alianza

Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas, Homo Sapiens, Rosario, 2000.

⁷En Venezuela, hasta 1993, los terceros partidos nunca superaron el «histórico» 8% del electorado. En Colombia, los intentos por incorporar terceros partidos al sistema competitivo se revelaron ciertamente traumáticos y no representaron una real amenaza para el longevo bipartidismo. Cf. A. Ramos Jiménez: *Los partidos políticos...*, cit., pp. 349-350; y Francisco Leal Buitrago: «Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil» en *Análisis Político* Nº 13, 5-8/1991, pp. 9-10; v. Pierre Gilhodes: «Sistema de partidos políticos en Colombia» en Oscar Delgado et al.: *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Fidec - Fescol, Bogotá, 1993, pp. 69-114; Alfredo Ramos Jiménez: «Venezuela. El caso de una democracia bipartidista» en *Nueva Sociedad* Nº 161, pp. 35-42.

⁸V. René Antonio Mayorga: *Antipolítica y neopopulismo*, Cebem, La Paz, 1995; Francisco Guerra García: «Representación política y crisis de los partidos en el Perú de los 90» en Agustín Martínez (coord.): *Cultura política, partidos y transformaciones en América Latina*, Clacso - Tropykos, Caracas, 1997, pp. 7-33; Carina Perelli: «La personalización de la política. Nuevos caudillos, 'outsiders', política mediática y política informal» en C. Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH - Capel, San José, 1995, pp. 163-204; Gary Hoskin y Gabriel Murillo: «Can Colombia Cope?» en *Journal of Democracy* vol. 10 Nº 1, 1/1999, pp. 36-50.

Democrática Nacionalista (ADN) de Hugo Banzer, dejaba hacia la izquierda tanto al populismo nacionalista de Conciencia de Patria (Condepa) y de la Unidad Cívica Solidaridad como a la socialdemocracia del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Así, en estos tres países el pluripartidismo traduce netamente las principales líneas de clivaje de orden socioeconómico, y el realineamiento posterior, que se produce en los años 90 con la implementación de políticas neoliberales, habría de establecer una nueva línea de ruptura que, al tiempo que ponía a prueba a los partidos del gobierno (destaquemos las experiencias gubernamentales del APRA de Alan García en Perú, de la ID de Rodrigo Borja en Ecuador, y del MIR de Paz Zamora en Bolivia), acusados de incumplimiento de sus promesas electorales, fortalecía en esos países las opciones neopopulistas de corte autoritario.

En la medida en que la condena de los partidos del estatus fue canalizada originalmente por fuerzas políticas «innovadoras», la estrategia de estas últimas incorporaba el extendido sentimiento de frustración de electorados que comienzan a vivir el desengaño de la «promesa democrática». Y si bien es cierto que el desencanto es masivo, la fatiga cívica afecta también a los principales partidos, particularmente a la base militante, provocando con ello no solo el surgimiento de las condiciones para el advenimiento de una política del «gran rechazo» – crecimiento del «voto castigo» en todos los países– sino de fórmulas antipolíticas que promueven candidaturas de *outsiders*, que en todos los países del área representan la entrada en la arena política de claras opciones antipartido⁹. En las fuentes de ese «gran rechazo» se ha observado tanto el «miedo social» a la crisis económica y al terrorismo, particularmente en Perú y Colombia, como la degradación de los equipos dirigentes de los principales partidos: en Venezuela, el crecimiento de la corrupción y las políticas neoliberales del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez; en Ecuador, la ineficiencia de los gobiernos socialdemócrata y democristiano; en Perú, el fracaso del primer gobierno del APRA y, en fin, en Bolivia, la parálisis de los gobiernos sucesivos del MIR y del MNR, habían minado todos los intentos por conjurar la gravedad de la crisis, dando como resultado el inevitable desgaste de los principales partidos en el gobierno y en la oposición¹⁰.

⁹Cf. Olivier Dabene: *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Complexe, Paris, 1997, pp. 108-112; Geraldine Lievesley: *Democracy in Latin America. Mobilization, Power and the Search for a New Politics*, University Press, Manchester, 1999, pp. 42-47.

¹⁰Cf. A. Ramos Jiménez: «La política y sus transformaciones. Reflexiones sobre el fin de siglo» en *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 16, 1-6/2000, pp. 11-23; César Cansino: «Crisis y transformación de la política. Reflexiones sobre el Estado finisecular» en *Metapolítica* vol. 5 N° 17, 1-2/2001, México, pp. 90-97. La tesis de que *la política ya no es lo que fue* deriva de una proposición metapolítica, según la cual «la política ya no puede ser el centro natural de control de sociedades enteras», expuesta originalmente por Klaus von

Los triunfos de Fujimori (1990), Caldera (1993), Sánchez de Losada (1993), Samper (1994) y de Bucaram (1996), todos portadores de fórmulas alternativas que comportaban unos cuantos matices antipartido, unos más populistas que otros, representaron en su momento la acogida popular de políticas reformistas destinadas a acabar con la frustración, rápida y ampliamente identificada con la democracia.

Los partidos en la época del desmantelamiento institucional

La década de los 90 puede tomarse, para los países andinos, como la del inicio de un proceso de desestructuración partidista, fenómeno que va paralelo con un cierto estrechamiento del ámbito de la política. La crisis política va yuxtaponiéndose a la ya larga crisis económica, afectando profundamente al endeble entramado institucional de una democracia en construcción. De aquí que en nuestras investigaciones se haya impuesto con fuerza la hipótesis según la cual «la política ya no es lo que fue», demandando por tanto la utilización de nuevos instrumentos de análisis, que incorporen observaciones relevantes sobre la dimensión del cambio social y sus efectos políticos¹¹.

En relación con los partidos se produce en esta época un fenómeno doble: por una parte, avanza la profesionalización de la clase política, provocando una suerte de corporatización de los partidos y, por otra, la emergencia, al parecer imprevista, de los «grandes desarticuladores» de la institucionalidad democrática.

Primero, ¿cómo se ha producido esta reorientación corporativa de los principales partidos? Es cierto que con la creciente desideologización y la consiguiente búsqueda electoralista de las posiciones políticas de centro, los partidos han ido consolidando equipos dirigentes especializados y con mayor capacidad para administrar el *do ut des*, que les servirá para reafirmar la tradicional política de

Beyme en su libro *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la posmodernidad*, Alianza, Madrid, 1994, p. 26. Cf. René Rémond: *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Flammarion, París, 1994; Norbert Lechner: «La política ya no es lo que fue» en *Nueva Sociedad* Nº 144, 7-8/1996, pp. 104-113. V. tb. Paolo Flores d'Arcais: «El desencantamiento traicionado» en P. Flores d'Arcais et al.: *Modernidad y política. Izquierda, individuo y democracia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1995, pp. 13-115.

¹¹Dentro de su penetrante reflexión sobre los «mecanismos perversos de la democracia», Flores d'Arcais ha destacado así el fenómeno de la profesionalización corporativa de los partidos: «El político de profesión es en líneas generales, una persona 'sin arte ni parte'. ... El único oficio para el que ha sido entrenado es para obtener consenso y distribuir recursos. Sabe de comités, de componendas, de manejo de asambleas y del *do ut des*» (p. 56).

clientela entre los dirigentes –el partido– y «su» público¹². Desde el punto de vista de la organización, como lo han advertido algunos autores europeos, a los «partidos de masas» vinieron a superponerse los «partidos atrapados», más eficaces para gestionar la política electoral. Pero estos últimos, a su vez, poco a poco van siendo desplazados por estructuras más profesionales, más cercanas al ejercicio gubernamental y, por lo mismo, más en contacto con el Estado que con la sociedad civil¹³. En los países andinos, este fenómeno se revela en la casi indetenible separación de las dirigencias partidistas en su relación con la base militante y en la consiguiente disociación con amplios sectores de la sociedad civil, terreno en el que parecen haberse impuesto, aunque esporádicamente, los así llamados movimientos sociales. No obstante debe precisarse que éstos en momento alguno contaron con posibilidades reales para competir con los partidos, tanto en el terreno de la articulación de los intereses como en el de la implementación de la política pública¹⁴.

Asimismo, y en segundo lugar, la profesionalización de los partidos ha provocado en años recientes una mayor personalización del *leadership*, dando paso con ello al surgimiento de los «grandes desarticuladores». Fujimori, en Perú, procederá al proceloso desmantelamiento de las instituciones de la incipiente democracia: partidos, parlamento, aparato judicial, fuerza armada, etc. Después del precedente peruano, surgirán Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, esgrimiendo una «soberanía popular» excluyente de «los políticos que han sido» ajustándose a una política restrictiva que promueve en la práctica la despolitización de los ciudadanos-electores y la anomia social. De aquí que los niveles de abstención se hayan elevado en los tres países, rompiendo con una tradición de alta participación electoral, y el terreno de la lucha política se haya desplazado desde los partidos hacia los medios, configurando así algo cercano a lo que Bernard Manin ha

¹²El politólogo italiano Angelo Panebianco los ha denominado «partidos profesionales-electorales» en la medida en que los equipos dirigentes son profesionales políticos que poseen débiles lazos organizativos de tipo vertical y se dirigen ante todo al electorado de opinión. Cf. A. Panebianco: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, p. 492. En la evolución más reciente de las estructuras partidistas en las democracias occidentales, se ha venido imponiendo el así llamado «partido cartel», caracterizado por «la interpenetración entre el partido y el Estado y también por un modelo de colusión interpartidista», lo que ha dado como resultado el hecho de que «los partidos sean una asociación de profesionales, y no asociaciones de o al servicio de los ciudadanos»; cf. Richard S. Kats y Peter Mair: «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party» en *Party Politics* N° 1, 1995, pp. 17 y 22; Piero Ignazi: «Le pouvoir du parti politique» en Françoise Dreyfus (dir.): *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Publications de la Sorbonne, París, 2000, pp. 51-74.

¹³Contra una hipótesis extendida entre los investigadores, la posibilidad de un desplazamiento de los partidos por los nuevos movimientos sociales ha sido desmentida por la evidencia en países diversos como Chile, Perú y Ecuador. Cf. Frances Hagopian: «Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline?» en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center-University of Miami, Miami, 1998, pp. 124-125.

¹⁴Cf. Bernard Manin, ob. cit., pp. 280-281.

denominado «democracia de audiencia», en la cual las opciones electorales resultan más personalizadas y el dominio de las encuestas establece líneas de división diferentes a las de los partidos, respondiendo mejor a las preocupaciones de un electorado desmovilizado que se presenta, sea como «audiencia», o bien como «opinión pública»¹⁵.

Frente a los partidos tradicionales, las fórmulas alternativas, que canalizan las nuevas articulaciones de intereses e identidades, se presentan fuertemente desideologizadas y sus líneas de división o clivaje no representan en modo alguno las tradicionales de clase y, menos aún, de carácter étnico¹⁶. Ello obedece a las características del reducido «mercado político», más inclinado a la relación directa y «sin intermediarios» con el líder de turno, desembocando en un espejismo electoral que ha servido de base para la reivindicación de una «democracia

¹⁵Contra una idea muy extendida, las experiencias indigenistas de corte movimientista no han representado fracturas históricas que se expresen como modificaciones sustanciales en los sistemas de clivajes. Si bien es cierto que el katarismo boliviano y el pachakutik ecuatoriano han canalizado en buena parte opciones electorales de carácter étnico en su defensa de los intereses de la masa indígena, no lo es menos que la base del conflicto-clivaje ha sido siempre socioeconómico. Las masas pobres y campesinas han sido hasta aquí más proclives a sumarse a las más amplias clientelas neopopulistas o a lo que sociológicamente se ha definido como «grupos emergentes». En el caso boliviano René A. Mayorga ha observado: «Como movimientos sociales, UCS y Condepa son, en realidad, fenómenos peculiares de ‘politización no política’ de masas urbanas con rasgos y derroteros bastante diferentes, pero ambos han organizado a los grupos sociales emergentes, han contribuido a integrarlos al sistema político mitigando el potencial de conflictos sociales, y han modificado el escenario político sin provocar un riesgo serio de desestabilización antisistémica» (ob. cit., p. 110). Y en Ecuador, el movimiento indígena, representado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) se convierte a partir de 1990 en interlocutor con los gobiernos de turno, pero sin constituirse en una fuerza social autónoma. Trátase más bien de una categoría social dispersa entre el campesinado pobre y la marginalidad de las ciudades que cuenta entre sus dirigentes a profesionales de origen indígena, pero integrados a las luchas políticas de clase. Recientemente se ha observado que «Antropológicamente, por conductas y formas de vida, los expertos estiman el número de indígenas en ‘alrededor de un millón’, lo que equivaldría a algo menos de 10% de la población ecuatoriana. Tampoco se sabe a ciencia cierta cuántos indígenas se sienten genuinamente representados por la Conaie y por las otras organizaciones, pero está claro que su capacidad de convocatoria y movilización es extensa y sostenida» (Alegría Donoso y Jorge Ortiz: ob. cit., p. 175).

¹⁶De acuerdo con encuestas realizadas entre 1993 y 1997, la confianza o valoración de los partidos en los países andinos resulta demasiado baja (12%) si la comparamos con el promedio del resto de países latinoamericanos (20%), anotándose el hecho de que la misma no alcanza 5% en Venezuela y Ecuador (cf. Marcelo Lasagna: «Política y desarrollo: la brecha institucional de América Latina» en *Revista de Estudios Políticos* Nº 110, 10-12/2000, Madrid, pp. 220-222. El clima antipartidista adquiere dimensiones esotéricas en la Constituyente venezolana de 1999: la expresión «partido» desaparece y es sustituida por la anodina «asociación con fines políticos». Así, en el art. 67 de la Constitución Bolivariana se lee: «Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos y candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones *internas* con la participación de sus integrantes...». Como la teoría y la práctica de las democracias occidentales nos lo demuestra, esos «métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección» y esas «elecciones internas con la participación de sus integrantes» son y forman parte de una realidad identificada con la expresión *partidos políticos*. Hasta nuevo aviso.

participativa», más abstracta que real, como fórmula superior a la democracia representativa, que prescinde de la organización de partidos políticos.

Con la reciente caída de Fujimori y del fujimorismo ha quedado demostrado hasta qué punto los partidos creados con el objetivo de apuntalar el poder personal de su líder y fundador carecen de uno de los requisitos esenciales de todo partido: la permanencia, que les permite sobrepasar la vida política y física de sus fundadores. Otro tanto se podría decir de los partidos Roldosista, de Abdalá Bucaram, y del Movimiento Quinta República, de Hugo Chávez. En la medida en que se mantienen estrechamente dependientes de la personalidad de su líder, y éste no tiene otro poder que aquel que su popularidad le procura, no poseen mayores esperanzas de vida. De aquí que se pueda afirmar el hecho de que en el contexto de los países andinos, los casos de Colombia y Bolivia, con sus partidos tradicionales que cuentan con orientaciones histórico-ideológicas mínimas y fuertemente arraigados en el tejido social –al abrigo de las amenazas neopopulistas– son más bien la excepción, porque si bien es cierto que la presencia de candidatos *outsiders* y antipolíticos en los procesos electorales recientes en los dos países (Mockus, Sanín y Valdivieso en Colombia, Carlos Palenque y Max Fernández en Bolivia) no ponía en peligro en modo alguno la estabilidad de los sistemas partidarios, no lo es menos que una cierta solidez de la clase política le habría permitido neutralizar los avances electorales de tales alternativas. Tal vez en el Ecuador pos-Bucaram, el fenómeno se reproduce con el retorno de la DP de Jamil Mahuad y del PSC de Febres-Cordero, y en el Perú pos-Fujimori, con el imprevisto regreso del APRA de Alan García, y ello en circunstancias tales que el descrédito de los partidos en los países andinos se ha mantenido más alto que en el resto de países latinoamericanos¹⁷.

El hecho de que los partidos se presenten como los legítimos portadores de los intereses e identidades ha sido, por consiguiente, consagrado por el derecho y por la práctica política. En años recientes, tanto en Perú como en Ecuador y Bolivia, la *política de partido* ha resultado ampliamente reivindicada a partir de la desmitificación de las soluciones y propuestas neopopulistas de carácter

¹⁷Junto a la conocida tesis de Lipset y Rokkan sobre el «congelamiento» de los sistemas de partidos, dos investigadores norteamericanos habían observado hace algún tiempo el hecho de que en los regímenes democráticos *the old parties never die*, no importando el nivel de «su desgracia» que, en todos los casos, no pasaría de ser temporal. Esto parece aplicarse hoy en Perú y Venezuela, como ya había sucedido en Argentina (la UCR de Raúl Alfonsín) y Bolivia (el MNR de Paz Estenssoro); cf. Key Lawson y Peter Merkl: *When Parties Fail. Emerging Alternative Organization*, Princeton University Press, Princeton, 1988, pp. 561-562. Una reactualización de esta tesis en el apartado «Continuities, Changes, and the Vulnerability of Party» en Peter Mair: *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 19-44.

autoritario. En el caso de Colombia, la fuerza electoral de las opciones antipartido se ha revelado exitosa solo en el plano local, puesto que, en el ámbito nacional, las candidaturas emergentes exteriores al bipartidismo no parecen contar con fuerza movilizadora para convencer a un electorado escéptico y temeroso ante los excesos de la violencia guerrillera y paramilitar. En Venezuela, el descrédito de la clase política tradicional, que fue arrasando con los partidos y lo que quedaba de ellos, no ha sido suficiente para anunciar su final. Por el contrario, hoy en día asistimos a los «preliminares» de la reconstitución del sistema partidario, que deberá sortear ciertamente unos cuantos obstáculos, que van desde la reestructuración de los aparatos partidistas hasta la movilización de las jóvenes generaciones, que se manifiestan apolíticas y reacias hacia la actividad militante.

¿Tienen futuro los partidos políticos?

Si al desencanto democrático –que, de paso, no se revela tan drástico en las encuestas– agregamos el dismantelamiento de las instituciones, los nuevos escenarios de la política en los países andinos deberían diseñarse con los partidos en franco retroceso o minusvalía. Ello no sucede, y si bien es cierto que el déficit de representatividad de los mismos ha dado lugar, en uno y otro país, al surgimiento de alternativas electorales independientes y antipolíticas, el resurgimiento en nuestros días de los viejos partidos, que se daban muy rápidamente por desaparecidos, reactualiza una hipótesis de trabajo aparentemente abandonada, si no desmentida, por los investigadores. Es el caso del APRA peruano y la AD venezolana¹⁸, en el sentido de que el fin de la era Fujimori en Perú terminaría por dar nueva vida al APRA y el deterioro de la «solución Chávez» en Venezuela terminará por reivindicar a la AD, sin posibilidades de retorno hasta hace poco¹⁹. De hecho, las posibilidades de dismantelamiento de los sistemas partidarios

¹⁸Comparativamente, las posibilidades de reestructuración del APRA han sido mayores a las de AD. Poseedor de una larga experiencia como partido de oposición, el primero pudo reconstituir después de 10 años lo más esencial de sus cuadros, convirtiendo nuevamente a su líder, Alan García, en una efectiva opción de poder. Por el contrario, la larga experiencia de AD como partido de gobierno, se cuenta entre las causas de un resquebrajamiento de la estructura partidaria de arriba hacia abajo, dejando unas cuantas tendencias y disidencias irreductibles, lo que le ha impedido hasta hoy constituirse en la principal fuerza política de la oposición a Chávez y al chavismo.

¹⁹La resistencia civil –no necesariamente violenta– en contextos autoritarios configura una de las principales «condiciones de emergencia» de los nuevos partidos: es el caso de Perú Posible de Alejandro Toledo y de Primero Justicia en Venezuela. Ello obedece también al hecho de que los nuevos *government parties* en tales situaciones no constituyen sino soluciones provisionales y poco duraderas, demasiado dependientes de su líder fundador en el Gobierno, por lo que sus esperanzas de vida no van más allá del tiempo que se mantengan en el poder. Piénsese en los casos de Cambio 90-Nueva Mayoría en el Perú y en el MVR en Venezuela. Este último cuenta con un precedente de talla: Convergencia Nacional de Rafael Caldera, rápidamente desaparecido con el gobierno de su fundador.

siempre estuvieron vinculadas con la desaparición de los partidos principales o relevantes. Así, a medida que tales partidos iban entrando en declive profundo, su sustitución por otros nuevos se revelaba como una tarea de largo aliento, que presupone la presencia de líderes provistos de convicciones democráticas antiautoritarias²⁰.

Si en años recientes se han advertido unos cuantos factores de cambio en la dinámica política, particularmente aquellos que venían vinculados con la mayor presencia política de los medios y con los avances de la política-espectáculo, es preciso incorporar en nuestros análisis aquella dimensión sociológica, que se expresa bajo la forma de lo que Ulrich Beck ha denominado *sub-política* y que consiste en el desarrollo de opciones que van más allá de la política institucional²¹. Esto último nos parece en el origen de la desmovilización y apatía de las jóvenes generaciones y del retiro espontáneo de un buen número de electores. En tal sentido, el funcionamiento de las democracias en nuestros días debe incorporar acciones específicas orientadas hacia la rehabilitación de la política, que por largo tiempo se ha mantenido como actividad degradada. Ello implica esfuerzos correctivos de la política de partido, extraviada entre la corporatización de los intereses y la devaluación de las identidades políticas.

Contar con sistemas de partidos fuertes y estables forma parte, desde hace algún tiempo, del desafío democrático en nuestros países. De modo tal que el debilitamiento de las estructuras partidarias tradicionales y el envejecimiento de una clase política tradicional, que luce acorralada e incapaz de desentrañar la naturaleza de los cambios operados en la sociedad, son solo síntomas de una crisis de la participación y de la representatividad, que afecta hoy en día todo proyecto de construcción democrática. Porque las tentaciones plebiscitarias de los nuevos desarticuladores, reacios ante el gobierno de las leyes que el régimen democrático presupone, están allí para demostrarnos que la democratización de la política implica participación cívica del mayor número y no aclamación o delegación de todo el poder en el poderoso de turno.

Y, si bien es cierto que el sistema de partidos ha sido identificado como un sistema político de privilegios, no es menos cierto que en la región las tentativas

²⁰Cf. Ulrich Beck: *La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998, pp. 129-130.

²¹No es coincidencia que lo dicho por Fujimori, luego de su amplio y cuestionado triunfo electoral de 1995, en el sentido de que «Perú se enrumba hacia una democracia plebiscitaria» (Fujimori la llamó también «democracia directa»), se reproduzca en el discurso de Chávez en las elecciones sucesivas de 1999, hacia la construcción de una «democracia participativa y protagónica» (cf. M. Lauer: ob. cit., pp. 171-172; A. Ramos Jiménez: «El liderazgo del 'nuevo comienzo...', cit., pp. 11-33.

antipartidistas, cuando se han impuesto, se han revelado poco democráticas y proclives a la arbitrariedad y al autoritarismo. Asumir a los partidos y sistemas de partidos como instituciones que contribuyen al despliegue de una democracia efectiva no es ciertamente una idea nueva, pero habría que reafirmarla en los procesos de cambio que se adelantan en nuestros países.

Alfredo Ramos Jiménez: politólogo venezolano, director del Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de Los Andes, Mérida; autor de *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas* (ULA, 1995) y *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina* (C-IPC, 1997).

Palabras clave: partidos, sistemas de partidos, democracia, área andina.

Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos

MARCO ROMERO CEVALLOS

Los países de la región andina han aplicado, durante la última década, un conjunto de reformas estructurales incluidas en el paquete de política económica propugnado por el Consenso de Washington. La evaluación de los resultados de dichas reformas no es de ninguna manera satisfactoria, en la medida en que no se ha logrado un ritmo de crecimiento sostenido y la región es hoy más inestable y vulnerable que al inicio del proceso. Si bien existe un menor ritmo de inflación, se ha conseguido sobre la base de un menor crecimiento, con mayores niveles de desempleo, que redundan en la expansión del sector informal y en otras dinámicas que han aumentado la desigualdad en la región y generan crecientes problemas de gobernabilidad.

Inestabilidad persistente, alta vulnerabilidad, un crecimiento económico poco satisfactorio, unido a la creciente movilización social de diversos sectores descontentos y agudos problemas de gobernabilidad, son algunas de las características de la presente crisis, generalizada en todos los países de la región andina, que se ha convertido a fines de la década de los años 90 y comienzos del presente siglo, la más conflictiva e inestable de América Latina, reproduciendo, si bien con diferencias marcadas sobre todo en el contexto externo, el papel que cumplieron los países del Cono Sur en la década del 70 y los de América Central en los años 80.

La sensación de satisfacción y seguridad que prevalecía en la primera mitad de la década del 90 ha dado paso a un sentimiento de fragilidad y vulnerabilidad frente a los procesos y fenómenos que se generan en la economía mundial; la certeza y confianza en la aplicación de los programas de ajuste y estabilización, pero sobre todo en la eficacia del paquete de reformas asociado al Consenso de Washington, se han visto crecientemente cuestionadas, en

MARCO ROMERO CEVALLOS: economista de la Universidad Católica de Quito, con Maestría en Economía y Política Internacional del CIDE (México); coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito.

Palabras clave: ajuste económico, estructura social, situación económica, área andina.

medio de percepciones cada vez más críticas de los que se consideran como limitados resultados obtenidos, no solo en lo que respecta al crecimiento de la producción y del empleo, sino fundamentalmente en la distribución de los costos y de los beneficios del proceso.

Precisamente por ello, muchos han señalado que uno de los principales objetivos de Estados Unidos para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es tratar de establecer una especie de candado a las reformas estructurales, que impida su eventual reversión, al consagrar algunos de sus elementos principales como parte de las normas «comerciales» hemisféricas.

Desde mediados de la década pasada ha surgido una extensa literatura dedicada al análisis y evaluación de las reformas aplicadas en América Latina y el Caribe en los últimos 15 años. Los métodos de análisis, los países considerados, los resultados y las recomendaciones para el futuro que se derivan de dichos estudios son muy diversos. En este artículo no pretendemos hacer una evaluación rigurosa de las reformas aplicadas ni de sus consecuencias; nos concentraremos en revisar la literatura más relevante, así como la evidencia disponible sobre el proceso de reforma en los países que conforman la Comunidad Andina y sus resultados, a través de la evolución de las principales variables económicas y sociales, destacando las tendencias prevalecientes en lo que respecta a los temas distributivos, la estructura social y la equidad en la región. Concluiremos estableciendo algunos de los principales desafíos que ésta enfrenta.

Reformas en los países andinos

A comienzos de los años 80, los países andinos, al igual que el resto de América Latina, enfrentaban la crisis de la deuda externa y percibieron la necesidad de modificar el modelo de acumulación que venían aplicando desde fines de la Segunda Guerra Mundial, caracterizado como la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en el cual el Estado tenía un papel activo en la economía, regulando y orientando su funcionamiento. El abandono de este modelo obedeció tanto a los bloqueos y límites que presentaba su operación, en particular el estrangulamiento externo y la restricción financiera, como a la condicionalidad asociada a los repetidos paquetes de ajuste y de estabilización, respaldados por las instituciones financieras multilaterales, con los cuales trataban de enfrentar la crisis.

Este cambio en la política económica y social, hacia la liberalización y la retirada del Estado, es un proceso mundial que se registra desde fines de la década del 70 y que algunos identifican con la «globalización» y el neoliberalismo. Involucra a países desarrollados y en desarrollo, incorpora componentes domésticos e internacionales y tiene efectos que penetran en todos los aspectos de la economía y de la sociedad. Entre dichos efectos se destaca, por su magnitud y por su carácter universal, el impacto de los procesos asociados a la globalización, en la desigualdad económica y social, que profundiza las

brechas en la distribución del ingreso entre países y al interior de los mismos¹.

La persistencia de profundos desequilibrios macroeconómicos en los países andinos y en algunos casos, como los de Bolivia y Perú, la presencia de un agudo proceso de hiperinflación en los 80, plantearon la necesidad de implementar paquetes de reforma estructural, orientados a modificar la lógica del funcionamiento de la economía. Así, tenemos que desde mediados de esta década, en los casos más tempranos, pero sobre todo a fines de la misma e inicios de la de los 90, todos los países andinos comenzaron a instrumentar dichos paquetes de reforma. El periodo en el que comenzaron las reformas, sus componentes, su ritmo y profundidad, al igual que la forma en que fueron abordadas estuvo determinado por las particulares condiciones económicas y políticas, especialmente en lo que se refiere a la magnitud de la crisis, a las características del régimen político y a las modalidades específicas de la vinculación con la economía mundial.

Según la clasificación incluida en un trabajo publicado por el Banco Mundial, Bolivia constituiría un «reformador temprano», puesto que inició el proceso de reforma en 1985; Colombia (1990-1991), Perú (1991) y Venezuela (1989), son calificados como «reformadores de la tercera ola», mientras que a Ecuador se considera como un país «no reformista»².

Un análisis posterior³, en el que se propone la construcción de un índice para medir las reformas, el mismo que ha sido ampliamente utilizado para establecer relaciones econométricas tendientes a determinar el impacto de las reformas, plantea una clasificación de los países según su índice de eficiencia de las políticas en 1985-1986 y 1995, destacando el momento y la velocidad de las reformas estructurales. Según dicha clasificación, Colombia sería un reformador gradual, Bolivia y Perú reformadores recientes, mientras Ecuador y Venezuela serían reformadores lentos⁴.

El paquete de reformas aplicado en la región buscaba sobre todo restablecer el funcionamiento de los mercados, reduciendo al mínimo la intervención y aun la regulación por parte del Estado, considerada como distorsionadora, en diversos ámbitos económicos, asignando un papel central al sector privado y a los mecanismos de mercado, en los niveles interno y externo. Entre dichas reformas se contemplaban la apertura comercial y cambiaria, la liberalización financiera, la reforma tributaria, la privatización de empresas públicas, las reformas laborales y la del sistema de pensiones.

1. Ver, p. ej., Stewart Frances y Albert Berry: «Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes. Expectations and Experience» en *Challenge*, 1-2/2000.

2. Sebastian Edwards: *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

3. Banco Interamericano de Desarrollo: «América Latina después de las reformas» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.

4. *Ibid.*, p. 48.

Todos los países andinos han realizado casi completamente las tres primeras reformas mencionadas, pero las han adelantado en forma muy desigual en los últimos tres campos señalados; en estos últimos temas, Bolivia y Perú han completado las recomendaciones del paquete apoyado por las instituciones financieras multilaterales, Ecuador y Venezuela aparecen como los más rezagados, en tanto que Colombia se mantendría en una situación intermedia. La mayoría de los autores califican a este conjunto de reformas como de primera generación.

La reforma comercial implicó la drástica reducción arancelaria –la mayor parte de las veces unilateral– en cuanto a niveles y dispersión. Ello determinó que los aranceles promedio de América Latina cayeran de 41,6% a fines de los 80, a 13,7% en 1995, mientras que los aranceles máximos descendieron de un promedio de 83,7% a 41%. En la región andina, para 1995, el arancel promedio de Colombia, Venezuela y Ecuador era menor a 12%, en Bolivia se acercaba a 10% y en Perú bordeaba 18%. En los últimos años esa estructura arancelaria no ha sufrido cambios significativos. En suma, este ámbito de las reformas implicó reducir drásticamente el nivel de protección de la producción local, sometiéndola a una creciente competencia, en el propio mercado interno. Se consideraba que esta reforma eliminaría el sesgo antiexportador del esquema sustitutivo anterior, mejoraría la asignación de recursos y ayudaría a reducir las presiones inflacionarias.

Otro elemento contemplado en este campo de las reformas fue la eliminación de los tipos de cambio múltiples y de todas las restricciones de diverso tipo que limitaban los movimientos de recursos tanto por transacciones corrientes, como los flujos de capital, incluyendo las limitaciones de orden administrativo, los registros previos y otros. La liberalización financiera consistió en la eliminación de límites a las tasas de interés, de las asignaciones de crédito obligatorias, de las fronteras entre las diversas instituciones que operan en esta actividad, la reducción de los encajes bancarios, y, en general, la desregulación de las actividades financieras.

El debate que se generó luego de la reforma financiera se refirió a la necesidad de introducir, en forma previa o simultánea, mecanismos e instituciones de supervisión del sistema financiero reforzadas. En la actualidad prácticamente existe acuerdo en que los cambios institucionales debían preceder a la liberalización de los mercados⁵. También se discutió mucho en torno de la secuencia de las reformas, en particular en la conveniencia de que la liberalización de la cuenta de capitales preceda o no a la liberalización financiera. Venezuela inició las reformas financieras en 1989, Bolivia, Colombia y Perú lo hicieron en 1990, en tanto que el Ecuador la comenzó en 1992.

5. Ver, p. ej., Xose Carlos Arias: «Reformas financieras en América Latina, 1990-1998» en *Desarrollo Económico* vol. 39 N° 155, 10-12/1999, Buenos Aires, pp. 361-384.

La reforma tributaria, de la cual han existido varias versiones en la región, pretendía modificar y simplificar la estructura tributaria, incrementar la recaudación y, según se manifestaba, implantar un sistema neutral frente a los diversos sectores. En todos los casos, se propició un sistema tributario centrado en un impuesto indirecto como el impuesto al valor agregado (IVA), reduciendo el nivel y la dispersión de las tasas impositivas para las empresas y las personas naturales.

En todos los países andinos los Estados han vendido al capital privado una parte de las diversas empresas que poseían, siendo Bolivia y Perú los más activos en este campo, aunque en periodos y con modalidades diferentes. Este proceso ha sido uno de los principales mecanismos de atracción de inversión extranjera directa (IED) hacia la región en los años 90. En los otros tres países las privatizaciones han sido mucho menos significativas, considerando el patrimonio estatal existente.

Las reformas laborales y del sistema de pensiones han sido abordadas por casi todos los países andinos, si bien en forma mucho menos amplia y sistemática que en los otros ámbitos. En las primeras se busca sobre todo flexibilizar las relaciones laborales, incorporando los contratos temporales y la remuneración por hora, reduciendo los costos de despido de un trabajador. Las reformas del sistema de pensiones trataron de solucionar los serios problemas financieros y de sostenibilidad que enfrentaban, debido a los cambios en las tendencias demográficas y del empleo, que afectaban a los sistemas de reparto vigentes en la región. La transformación del sistema previsional se completó en Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, entre 1993 y 1998, y se encuentra prácticamente estancada en el Ecuador.

En consecuencia, todos los países andinos han aplicado la mayor parte del paquete de reformas sugerido por el Consenso de Washington, e incluso algunos de ellos como Bolivia, Perú y Colombia han comenzado con las denominadas reformas de «segunda generación», relativas a la modernización del sistema judicial y del sector de la educación. Es evidente, sin embargo, que el inicio, la combinación de los componentes y la profundidad en la aplicación de las reformas han sido diferentes en los diversos países de la región andina. No obstante, todos estos países llevan al menos una década de reformas estructurales, lo que parece un tiempo prudencial para analizar los resultados obtenidos.

Evaluación de los resultados

Para algunos analistas, que destacan el ejemplo chileno, el periodo de vigencia de las reformas sería aún muy corto y no permitiría hacer una evaluación válida, puesto que los efectos demorarían alrededor de dos décadas en manifestarse; en consecuencia, en los países andinos sus beneficios estarían «ocultos para los observadores contemporáneos» por el limitado plazo transcurrido⁶.

6. *Ibíd.*

Es preciso señalar que existen varias dificultades metodológicas para aislar los efectos de las reformas sobre el crecimiento y sobre el funcionamiento general de la economía, de los diversos factores de tipo estructural o coyuntural actuantes en cada periodo, del ambiente interno o externo, que han incidido en dicha evolución. Para superarlas, en los modelos econométricos aplicados se utilizan varias alternativas que intentan aislar o controlar esos factores, pese a lo cual los resultados no llegan a ser completamente satisfactorios. Adicionalmente, en tales modelos es muy difícil definir con una sola variable un conjunto muy amplio de aspectos incluidos en cualquiera de las reformas, o tomar en cuenta que la secuencia de las reformas emprendidas simultáneamente y su forma de aplicación también inciden sobre sus propios resultados, entre otros aspectos.

Ante la creciente percepción de la sociedad y de diversos sectores académicos y sociales, en la región y el mundo, de insatisfacción y decepción por los pobres resultados obtenidos con las reformas, que han significado esfuerzos muy grandes para la población, se han desarrollado numerosos trabajos cuyo objetivo es demostrar que los resultados, aun cuando fueran limitados, irían en la dirección correcta, y su continuidad o aun reforzamiento, con más de lo mismo o con otras reformas, entre las cuales se destaca la importancia de la educación, permitirían alcanzar los frutos esperados.

Por ejemplo, en el trabajo del BID antes citado, se aplican diversos análisis econométricos a fin de evaluar los efectos de las reformas, utilizando información correspondiente al periodo 1991-1995. Las principales conclusiones a las que llegan son las siguientes: que las reformas «deberían haber ayudado al crecimiento»; se reconoce que América Latina no registra una aceleración mayor del crecimiento en el periodo mencionado, y presenta una brecha frente al dinamismo de Asia, durante la reforma, de 4,5%. Esto se explicaría por «diferencias estructurales y transitorias» entre las dos regiones y se «sospecha» que reflejarían un proceso de reforma continua en la región asiática. También se afirma que las reformas no han rendido sus frutos por haberse aplicado en forma incompleta y sin una buena sincronización.

Por lo tanto, para lograr mejores tasas de crecimiento a largo plazo, correspondería ampliar el alcance y las dimensiones de las reformas, aplicar más de lo mismo y con mayor intensidad⁷. El debate respecto a la dinámica comparada entre Asia y América Latina ha sido muy amplio y ha rebasado el ámbito de la política económica, incursionando en el campo más amplio del desarrollo; sus proyecciones en torno de la crisis asiática y el papel jugado por el FMI, han generado mucha polémica y deberían ser analizadas profundamente en nuestra región, por las lecciones que entregan para el futuro de

7. Eduardo Fernández-Arias y Peter Montiel: «Reforma económica y crecimiento en América Latina durante la década de 1990» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.

las reformas⁸. Según estas evaluaciones, las reformas habrían generado un crecimiento adicional de 1,5% a 2% por año. Sin embargo, la aceleración efectivamente registrada sería de 1,2% anual, que se explicaría por el entorno internacional, que habría favorecido la estabilidad pero no el crecimiento, debido al menor dinamismo de la economía y del comercio mundiales en la primera mitad de los años 90, frente a los dos quinquenios anteriores. En consecuencia, se estima que el mayor crecimiento generado por las reformas sería de 2,5% anual⁹.

No se menciona el carácter extraordinario del periodo 1991-1994, por el masivo retorno de los capitales externos a todos los países de América Latina, que creó un entorno muy diferente al de la «década perdida», provocando la reevaluación de los tipos de cambio, que generó un fuerte aumento de las importaciones e incidió en los resultados de las reformas. En definitiva, se constatan los logros alcanzados en cuanto a la estabilización de la economía, expresada básicamente en tasas de inflación significativamente menores que las de periodos anteriores y en el avance hacia el equilibrio fiscal. No obstante, las tasas de crecimiento del producto han sido muy volátiles e inestables; en parte esta volatilidad se explica por las excesivas y bruscas oscilaciones de los términos de intercambio y de los flujos financieros internacionales.

Entre las evaluaciones más recientes de las reformas estructurales, una de las más completas y que usa información más amplia de la segunda mitad de la década de los 90 es la realizada por la Cepal¹⁰, incluyendo en la muestra de países analizados a tres de la región andina: Bolivia, Colombia y Perú. Dicho trabajo parte de cuestionar la literatura existente sobre el tema, «por no desagregar las variables analizadas ..., por no ponderar adecuadamente los nexos entre las economías nacionales y la economía mundial, por no considerar la posibilidad de inconsistencias internas en el paquete de reformas y políticas, y por la escasa atención que presta a las relaciones entre la dinámica del empleo y de la distribución del ingreso, con el resto del modelo»¹¹. En consecuencia plantea un método de evaluación que destaca la interacción entre los procesos macro y microeconómicos, así como en países, sectores y empresas específicas, lo que permitiría captar mejor los impactos diferenciados de las reformas y de la política, según tamaño de la empresa, sector y país. Sus conclusiones tienen un carácter preliminar y tentativo, puesto que las reformas cuentan en muchos casos con menos de una década. Destaca que «el impacto en los promedios agregados regionales es muy pequeño, con un limitado efecto positivo en la inversión y en el crecimiento, y un pequeño impacto

8. V. los diversos trabajos de Joseph Stiglitz; una breve reseña se incluye en Marco Romero C.: «Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo» en *Ecuador Debate* N° 50, 8/2000, Quito.

9. Guillermo Perry: «¿Están las reformas produciendo crecimiento?» en *Pensamiento Iberoamericano*, volumen extraordinario, 1998.

10. Barbara Stallings y Wilson Peres: «Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and The Caribbean», Cepal, primavera de 2000.

11. *Ibíd.*, p. 2.

negativo en el empleo y en la distribución del ingreso»¹². Plantea que los mayores efectos de las reformas estructurales se observarían a nivel de país, de sector y microeconómico, donde se apreciaría el impulso a la inversión y a la modernización, al igual que significativas diferencias en cuanto a los resultados entre países, sectores y empresas, evidenciando un claro proceso de especialización y polarización, entre los diferentes actores.

En suma, se consideran resueltos los viejos problemas de una elevada protección y de servicios públicos poco eficientes; se habrían abierto posibilidades inesperadas, como el potencial exportador demostrado y el dinamismo de sectores modernos, pero se han complicado viejos problemas y han aparecido nuevos, como los referidos a las bajas tasas de inversión y de aumento de la productividad, la limitada creación de empleo, la persistencia de altos niveles de desigualdad, la escasa integración de los sectores modernos con el resto de la economía, por lo cual se han incrementado ciertos desequilibrios y ha crecido la dependencia de los inestables flujos de capital externo. Para enfrentar esos problemas se sugieren políticas orientadas a acelerar la expansión y el uso de mejor tecnología, junto a «una ofensiva social para crear empleos y mejorar la equidad», unida a un mejor manejo macroeconómico y a la cooperación entre el Gobierno y el sector privado, a fin de crear instituciones que extiendan las oportunidades abiertas por la nueva situación a los sectores excluidos del proceso. Las reformas estructurales se adoptaron en un contexto internacional cuya operación ha sido determinante para su evolución y, por lo tanto, para los resultados obtenidos. Analicemos sus elementos fundamentales y sus efectos más importantes, en términos macroeconómicos y distributivos.

Contexto internacional de las reformas

Para caracterizar el contexto internacional en el que se inscriben las reformas estructurales aplicadas en los países andinos, es necesario recordar que la economía mundial creció en los años 90 con una tasa media anual de 3,4%, la más baja desde la posguerra, en tanto que América Latina creció 3,2%¹³. Los países andinos registran una tasa promedio anual simple (es decir, sin ponderar por la población de cada país) de 2,9%, en el periodo 1991-2000. A lo largo de esta década el crecimiento del comercio fue sistemáticamente más elevado que el del producto, por lo cual creció la participación de las transacciones externas en el PIB mundial, tendencia que se registró en la mayoría de los países. Por ejemplo, en América Latina, el coeficiente de las exportaciones e importaciones (expresado como porcentaje respecto del PIB) ha pasado de 8,7% y 12,1% en 1980-1981, respectivamente, a 19,8% y 20,1% en 1999. Esta evolución se registra en todos los países andinos, con ligeras variaciones, destacándose los casos del Ecuador y Venezuela; en el primero, los coeficientes pasan de 17,4% y 37,8% para las exportaciones e importaciones

12. *Ibíd.*, p. 1.

13. *Notas de la Cepal* N° 15, 3/2001.

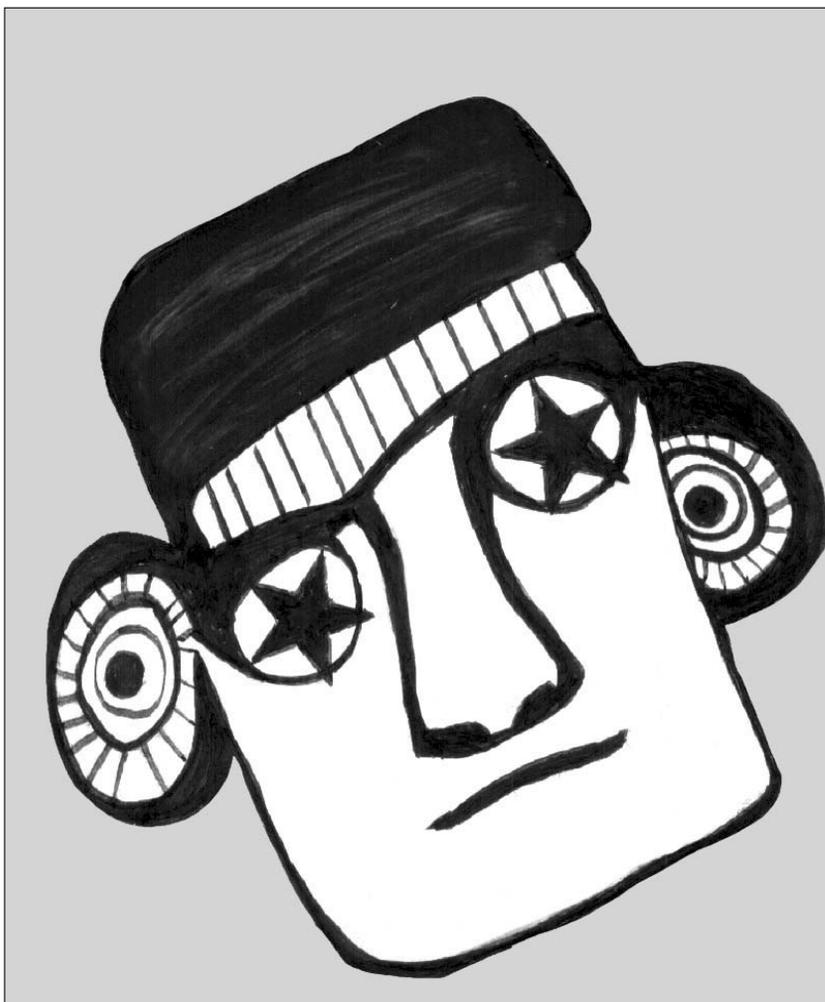
respectivamente, en 1980-1981, a 29,6% y 28,2% en 1997-1998; en el segundo, los coeficientes son de 19,9% y 29,4% y pasan a 32,6% y 26%, respectivamente.

Esta importancia creciente de las transacciones externas significa mayores niveles de interdependencia con el resto del mundo y, por lo tanto, la posibilidad de colocar más altos niveles de producción en el mercado mundial, pero implica al mismo tiempo una mayor vulnerabilidad, puesto que los efectos de la pérdida de dinamismo y, peor aún, de las crisis en otras regiones, se transmiten muy rápidamente a las economías. La vulnerabilidad que se expresa en el deterioro de los términos de intercambio y en las fluctuaciones del volumen exportado se acentúa, por cuanto las exportaciones de Sudamérica (sin Brasil, para evitar la distorsión que introduce por su tamaño y por su peso en las exportaciones de productos manufacturados), siguen concentradas en rubros primarios, de origen agrícola o minero, que representaron, en 1998, 40,4% del total (frente a 44% en 1988), y en bienes manufacturados de tipo tradicional o intensivos en el uso de recursos naturales y con elevadas economías de escala, que representaban 53,1% en 1988 y pasan a 48,9% en 1998.

Las exportaciones de los países andinos al resto del mundo también siguen predominantemente concentradas en los productos primarios (café, banano, productos pesqueros, minerales y petróleo); las ventas externas de manufacturas son importantes en los flujos intrarregionales de exportación, al interior de la Comunidad Andina y también hacia los países de la Aladi. Al respecto cabe señalar que varios autores identifican lo que consideran como dos «grandes modelos dominantes de especialización productiva y comercio» entre las economías de América Latina, a los cuales se vincula en forma específica el capital extranjero: el primero opera en los países del Cono Sur y Brasil, y está «centrado en actividades procesadoras de recursos naturales, productoras de 'commodities industriales' (aceites vegetales, celulosa, papel, hierro, acero, harina de pescado ...)»; el segundo, funciona en México y en otros países de América Central y el Caribe, y se basa en actividades de ensamblado de productos electrónicos, computadoras, vestido y otros, dirigidos al mercado norteamericano¹⁴. Las economías andinas, por el tamaño de su mercado y por su localización no entran plenamente en ninguno de los modelos; si bien se aproximan al primero, centrado en los recursos naturales pero con un menor componente de manufacturas.

Es importante destacar la evidencia respecto de los efectos contradictorios que genera la economía internacional sobre las economías nacionales, en el proceso de reforma; esto se muestra en la reducción de la participación de las exportaciones de América Latina en el total mundial, que ha caído muy por debajo del nivel que tenían en la década de los 70 (superior a 10%): pese a que muestran cierta recuperación a fines de la década de los 90, solo repre-

14. Cepal - BID: «Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional», Santiago de Chile, 3/2001.



sentan una cuota de mercado de 5,67% en 1998, casi sin cambio frente a 5,58% de 1985. La participación de los países andinos, como grupo, en el mercado mundial de importaciones que fue de 1,28% en 1985, ha caído a 0,9% en 1998, con reducciones en todos los países, siendo más pronunciada en Venezuela (debido al derrumbe del precio del crudo ese año); solo Colombia logró mantener su participación.

Por otro lado, cabe destacar que uno de los efectos de las reformas estructurales, en particular de la apertura externa y de la liberalización de los flujos de capital, así como de la política macroeconómica que ha provocado la reevaluación del tipo de cambio, ha sido la inserción predominantemente importadora de las economías andinas y latinoamericanas, puesto que las impor-

taciones de bienes y servicios han crecido más rápido que las exportaciones, generando la presencia reiterada de déficit comerciales o de saldos que no han podido cubrir los pagos por intereses de la deuda externa, llevando a continuos déficit de cuenta corriente.

Para los nueve países analizados en Stallings y Peres (v. n. 10), que incluye a los más grandes de América Latina y a los tres andinos, el déficit de cuenta corriente expresado como porcentaje del PIB ha pasado de -4% en el periodo 1983-1990, a -3,2% en 1991-1994 y a -4,3% en 1995-1998. Los cinco países andinos registran un saldo negativo de la balanza de bienes y servicios en 1998, por un monto superior a los 10.000 millones de dólares, monto apenas inferior al total del ingreso por IED en la región ese año, del cual casi 70% corresponde a Colombia y Perú. En los últimos dos años, los países andinos registran saldos comerciales positivos, salvo Bolivia y Perú, tanto por la profunda reducción de las importaciones, generada por las repercusiones de la crisis financiera internacional, como por la recuperación de los ingresos de divisas por exportaciones petroleras, que benefician a los otros tres países andinos.

En lo que respecta a la IED, el conjunto de América Latina recibió, en promedio, en 1995-1998, alrededor de 12% del total mundial¹⁵ y alcanzó el récord de 90.000 millones de dólares en 1999. Sin embargo, esos flujos se concentran en Brasil, con casi la tercera parte del total y luego en Argentina y México; estos países concentran casi las tres cuartas partes del total canalizado a la región. Un monto importante de la IED se desvió a la compra de empresas públicas privatizadas.

Los flujos de inversión extranjera hacia los países andinos crecieron con una tasa promedio anual de 39,9% entre 1993 y 1997, llegando hasta un récord de 14.000 millones en 1997; luego los efectos de la crisis asiática provocaron una reducción de 26% en 1998. Tradicionalmente la inversión extranjera se ha concentrado en los países más grandes de la región: Colombia y Venezuela, donde se colocaron los tres cuartos y los dos tercios del total invertido en los países andinos en 1997 y 1998, respectivamente. Solo en el periodo 1994-1996, cuando el Perú aplicó un agresivo proceso de privatización de empresas públicas, recibió en promedio 42% del total de la IED dirigida a la región andina.

Los flujos comerciales y los de capital hacia y desde la región han estado marcados en los años 90 por una volatilidad extrema como resultado de las periódicas crisis financieras y sus repercusiones que han afectado a Latinoamérica, siendo las más importantes las de México en 1994 y las derivaciones regionales de la crisis asiática y su extensión a Brasil, Rusia y el resto del mundo. Cada uno de esos episodios implicó cambios en la atracción de recursos externos y en el acceso a los mercados financieros internacionales. En la medida en que dichos recursos se han vuelto necesarios para financiar los desequilibrios del sector externo antes mencionados, su ausencia generaba inmediatamente

15. Unctad: *World Investment Report* (1999 y 2000).

dificultades para servir la deuda y mantener los flujos de comercio, forzando a establecer paquetes de ajuste con el FMI y con otras instituciones financieras internacionales, llegando a veces a renegociar con los acreedores. Este proceso se ha presentado repetidamente en los países andinos.

Otra derivación de la vulnerabilidad e inestabilidad financiera internacional, en un contexto de liberalización, sin restricciones para los movimientos de capitales y con débiles estructuras de supervisión, características presentes en las reformas en la región, ha sido la presencia de crisis financieras y bancarias en todas las economías andinas, siendo los episodios más dramáticos y más costosos en términos del porcentaje del PIB, los del Ecuador (con alrededor de 43% en 1999 y aún no concluye el salvamento del sistema financiero) y Venezuela (18%).

Cabe destacar que en las economías andinas no existieron paquetes de salvamento con la participación de las entidades financieras internacionales y de los gobiernos del G-7, como en los casos de México, Brasil y Argentina; en consecuencia, todo el peso del salvamento del sistema financiero recayó sobre la población, bajo la forma de inflación, devaluación, mayores impuestos y tasas impositivas.

Evaluación general de las reformas

Resumiendo, en la región andina las reformas estructurales han producido un avance importante en cuanto a la estabilización, con una notable reducción del ritmo de inflación, que presenta tasas de un dígito, que se sitúan entre 4% y 9% en Bolivia, Perú y Colombia; en Venezuela cayó rápidamente desde 1996, hasta cerca de 15%. La excepción es el Ecuador, donde la inflación bordeaba 100% a fines de 2000, en medio de la crisis más profunda de la segunda mitad del siglo (v. cuadro 2). Sin embargo, ese menor ritmo de inflación ha sido pagado con un crecimiento reducido y una menor generación de empleo, que tienen efectos distributivos importantes.

El ritmo de crecimiento de las economías andinas presenta una evolución diferenciada en los años 90, a pesar o como resultado de las reformas estructurales, que se compara sin embargo favorablemente con los resultados de la década anterior, en la cual todos (salvo Colombia) decrecieron; Bolivia y Perú registran una tasa promedio anual de crecimiento del PIB, en el periodo 1991-2000, de 4,2%, Venezuela crece 2%, Ecuador 1,7% y Colombia pasa de 3,7% a 2,6% (v. cuadro 1). En una perspectiva de largo plazo, la tasa promedio de crecimiento del producto en los años 90, de Colombia, Ecuador y Venezuela, es inferior a la registrada en el periodo 1950-1980, es prácticamente similar en el Perú y solo en el caso de Bolivia logra ser mayor.

En todos los países no se logra estabilizar el crecimiento durante un periodo suficientemente largo, ni se alcanza una tasa que permita solucionar los problemas estructurales y reducir los niveles de pobreza; la Cepal ha estimado

Cuadro 1

Países andinos
Evolución del PIB total

	Tasas anuales de variación										Tasa promedio anual	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1990	1991-2000
América Latina y el Caribe	3,8	3,2	4,0	5,2	1,1	3,7	5,2	2,3	0,3	4,0	1,2	3,3
Bolivia	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	5,0	5,5	0,6	2,0	0,2	3,8
Colombia	1,9	3,7	4,6	6,1	5,2	2,1	3,4	0,5	-4,3	3,0	3,7	2,6
Ecuador	5,0	3,6	2,0	4,3	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3	2,0	1,7	1,7
Perú	2,8	-0,4	4,8	12,8	8,6	2,5	6,7	-0,4	1,4	4,0	-1,2	4,2
Venezuela	9,7	6,1	0,3	-2,3	4,0	-0,2	6,4	0,2	-6,1	3,5	-0,7	2,0

Evolución del PIB per cápita

	Tasas anuales de variación										Tasa promedio anual	
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1981-1991	1991-2001
América Latina y el Caribe	2,0	1,3	2,2	3,4	-0,6	2,0	3,5	0,6	-1,3	2,4	-0,9	1,5
Bolivia	2,8	-0,8	1,8	2,2	2,2	1,9	2,5	3,1	-1,7	-0,1	-1,9	1,4
Colombia	-0,1	1,6	2,6	4,0	3,2	0,1	1,5	-1,4	-6,0	1,2	1,6	0,6
Ecuador	2,6	1,3	-0,2	2,1	0,2	-0,1	1,3	-1,6	-9,0	0,1	-0,9	-0,4
Perú	0,9	-2,2	3,0	10,9	6,7	0,7	4,9	-2,1	-0,3	2,3	-3,3	2,4
Venezuela	7,1	3,6	-2,0	-4,5	1,7	-2,3	4,2	-1,8	-7,9	1,4	-3,2	-0,1

Fuente: Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000.*

dicha tasa en al menos 6%. La evolución del PIB per cápita muestra claramente la fragilidad del crecimiento registrado en las economías andinas, salvo el cambio que presenta el Perú. El caso del Ecuador, cuyo PIB per cápita se redujo en casi un tercio en 1999, es el más dramático. También se avanzó hacia una situación fiscal más sostenible, con un déficit fiscal que oscilaba en 3% del PIB hacia 1996, salvo en Venezuela que enfrentaba su crisis bancaria. Los efectos de la crisis financiera internacional de 1997 aumentaron el desequilibrio fiscal en los últimos años.

En consecuencia, las reformas no cumplieron sus promesas de crecimiento y mejoras del bienestar. Tampoco la liberalización comercial ha logrado, como se ofrecía, una reasignación de recursos que propicie la transformación productiva y el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Como hemos anotado, el comportamiento del sector externo no es satisfactorio, debido a la inestabilidad y vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones y a un elevado crecimiento de las importaciones. Los flujos de capital han sido igualmente muy volátiles, se han concentrado en los países de mayor tamaño y han acentuado la dependencia que tienen estas economías frente a dichas corrientes de financiamiento.

Finalmente, las privatizaciones han significado la retirada del Estado de las actividades que venía desarrollando y que la empresa privada ha pasado a

cumplir; sus resultados no han sido evaluados completamente, sobre todo en Bolivia y Perú, donde el proceso fue más extendido y atrajo flujos de IED, vinculados al cambio de propiedad, pero que no han implicado montos significativos de nueva inversión, ni la expansión de la capacidad productiva. Por otro lado, en la región andina se ha evidenciado un déficit regulatorio en los sectores privatizados o en proceso de serlo.

Efectos distributivos de las reformas y su impacto en la estructura social y la equidad

Las reformas, lejos de representar una mejora sustancial en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población de los países andinos, han afectado negativamente a una situación distributiva que ya se situaba entre las más desiguales del mundo. No resulta extraño entonces que surja una creciente oposición y que se extienda el desencanto con dicho proceso. Existen múltiples mecanismos por los cuales las reformas han impactado en la distribución del ingreso; sin embargo la vía más importante corresponde a las tendencias de evolución del empleo. Esto a pesar de que los éxitos alcanzados en la reducción del ritmo inflacionario (con la excepción del Ecuador) han conseguido eliminar los efectos regresivos del impuesto inflacionario.

Se esperaba que las reformas tuvieran un impacto positivo en el empleo a través del crecimiento más rápido del producto y del desplazamiento hacia tecnologías de producción más intensivas en trabajo. Además, la mayor demanda anticipada para el trabajo no calificado, se proyectaba que reduciría el premio a la capacitación y mejoraría la distribución del ingreso. Ninguna de esas cosas ha sucedido.¹⁶

La generación de empleo está directamente relacionada con el crecimiento del producto. La dinámica débil e inestable del PIB en los países andinos, en los años 90, restringió la creación de trabajo en la región. Por otro lado, la evidencia del estudio econométrico realizado por Stallings y Peres antes citado concluye que «las reformas en sí mismas obstaculizaron el crecimiento del empleo»¹⁷.

Entre los factores que explican la pobre dinámica del empleo, cabe mencionar que la reducción del aparato estatal y las privatizaciones han implicado una significativa reducción del empleo público, tendencia que no ha sido compensada por la generación de puestos de trabajo por parte del sector privado, debido al pobre crecimiento del producto, a las características de la oferta de tecnología disponible en el mercado, intensiva en capital, y, por el predominio de una dinámica económica que privilegia las ganancias financieras frente a las productivas, como resultado del conjunto de reformas, pero especialmente de la interacción entre la liberalización financiera y el libre flujo de capitales.

16. Stallings y Peres, p. 26.

17. *Ibid.*, p. 29.

Adicionalmente, las ventajas comparativas reveladas como resultado de la liberalización comercial no se han presentado, como se esperaba, en sectores intensivos en mano de obra no calificada, sino más bien en los intensivos en recursos naturales. Los efectos de la apertura externa también han implicado la reducción y aun la desaparición de segmentos frágiles del aparato productivo que no pudieron resistir la competencia de productos similares importados, lo que redujo igualmente el empleo disponible. En consecuencia, los índices de desempleo se han deteriorado en la mayoría de países andinos, y son en 2000 significativamente mayores que en 1991, o en el mejor de los casos, se mantienen estabilizados. En Colombia y Ecuador, la tasa de desempleo abierto se ha duplicado en la década de los 90 (v. cuadro 2).

Esta tendencia es más grave aun si recordamos que históricamente, el problema fundamental en economías menos desarrolladas como las andinas no ha sido el desempleo sino más bien el subempleo (por ingresos, nivel de capacitación y tiempo de trabajo), que sigue siendo muy alto; la presente información corresponde exclusivamente al desempleo en las principales áreas urbanas. Ante la falta de oportunidades y de empleo, la única salida para amplios segmentos de población se ha presentado en el sector informal, que se ha expandido principalmente en actividades de comercio y servicios, que requieren limitado capital y se caracteriza por sus bajos niveles de productividad y remuneraciones, al igual que por relaciones laborales precarias. En los últimos años también se ha incrementado la emigración, principalmente hacia Europa y EEUU, como opción válida para diversos sectores de población de todos los países andinos. Por lo tanto, durante el periodo de reformas se ha deteriorado no solo la oferta de empleo, sino también la calidad del empleo disponible, en términos de remuneraciones, estabilidad y condiciones generales.

Otros factores que han incidido en el deterioro de la situación distributiva a partir de las reformas, según un estudio reciente¹⁸, incluyen la reducción de la participación relativa de la masa salarial en el ingreso total, a favor de las rentas financieras y de los beneficios empresariales; una creciente diferenciación de las remuneraciones al trabajo, en función de los niveles de calificación de la mano de obra, a favor de las personas con educación superior y capacidad para manejar las tecnologías modernas; y la progresiva pérdida de la capacidad de redistribución del Estado, derivada de su cada vez más limitado manejo de contribuciones y transferencias, tanto por sus problemas presupuestarios, como por una política tributaria que explícitamente se ha orientado a reducir los impuestos directos y progresivos (especialmente el impuesto a la renta), a favor de los impuestos indirectos, como el IVA.

La sistemática eliminación de los subsidios, exigida en los programas de ajuste y en las reformas, ha reducido el bienestar de diversos sectores de población que se beneficiaban de dichas transferencias, sin que exista una contraparti-

18. «Una década de luces y sombras», del secretario de la Cepal y otros, en *Notas de la Cepal* N° 15, 3/2001.

Cuadro 2

Países andinos
Variaciones del índice de precios al consumidor
(tasas anuales de variación)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina y el Caribe	199,0	414,4	876,6	111,1	25,8	18,4	10,4	10,3	9,5	8,9
Bolivia	14,5	10,5	9,3	8,5	12,6	7,9	6,7	4,4	3,1	3,8
Colombia	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,2	8,8
Ecuador	49,0	60,2	31,0	25,4	22,8	25,6	30,6	43,4	60,7	96,6
Perú	139,2	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0	3,7	4,0
Venezuela	31,0	31,9	45,9	70,8	56,6	103,2	37,6	29,9	20,0	14,2

Desempleo urbano
(tasas anuales de variación)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina y el Caribe	5,7	6,5	6,5	6,6	7,5	7,9	7,5	8,1	8,7	8,6
Bolivia ^a	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,8	4,4	4,1	6,1	
Colombia ^b	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,3	19,4	20,4
Ecuador ^c	7,7	8,9	8,9	7,8	7,7	10,4	9,3	11,5	15,1	14,7
Perú ^d	5,9	9,4	9,9	8,8	8,2	8,0	9,2	8,4	9,1	10,3
Venezuela ^e	9,5	7,8	6,6	8,7	10,3	11,8	11,4	11,3	14,9	14,6

a) Capitales departamentales; b) Siete áreas metropolitanas; c) Total urbano; d) Lima metropolitana; e) Total nacional.

Fuente: Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000.*

da a través del dinamismo del mercado. Por otro lado, la volatilidad y vulnerabilidad que han caracterizado a las economías andinas en la década pasada, se asocia, como hemos visto, con una limitada tasa de crecimiento del PIB, cuyos efectos negativos afectan principalmente a los sectores más pobres, que cuentan con una precaria dotación de activos (tierra, capital y capacitación) y escasos o nulos mecanismos de defensa.

En este contexto, la política social es la llamada a reducir o «suavizar los impactos adversos de las reformas»¹⁹, de tipo transitorio según algunos o permanente para otros; ella se encuentra restringida, empero, por las limitaciones fiscales y administrativas de cada Estado. Efectivamente, los gobiernos de los países andinos, de acuerdo con su avance en la solución del desequilibrio fiscal, incrementaron los gastos sociales. Sin embargo dicho aumento solo les ha permitido recuperar el nivel anterior a la crisis de los años 80, en los casos de Bolivia, Colombia y Perú. En cuanto a Venezuela y Ecuador, con

19. Lance Taylor: «The Consequences of Capital Liberalization» en *Challenge*, 11-12/2000, pp. 38-57.

una crisis financiera muy profunda y con un desequilibrio fiscal persistente, no han logrado esa meta mínima.

Una preocupación adicional que se planteó en la década pasada era la necesidad de mejorar sustancialmente la eficacia en el uso de los escasos recursos disponibles para el gasto social; en consecuencia se planteó la focalización del gasto, tanto en cuanto a los beneficiarios más desfavorecidos, como en los rubros más indispensables y de mayor impacto (el llamado gasto social básico). Como resultado, en la mayoría de los países andinos los índices de pobreza se redujeron en los años 90, luego del significativo empobrecimiento en toda la región en la década anterior. Según la información disponible, la magnitud de la pobreza y de la indigencia se ha reducido en todos los países andinos en 1997, con respecto a 1990, con la excepción de Venezuela. No obstante en 1997, el índice de pobreza, sobre todo en las zonas urbanas, era de 42% en Venezuela, 45% en Colombia, 47% en Bolivia, 50% en Ecuador y 37% en Perú²⁰.

Lamentablemente no se cuenta con información de los últimos tres años, en los cuales en buena parte de la región se ha revertido la tendencia a la reducción de la pobreza y ha empeorado la situación, debido al impacto de la crisis financiera internacional y sus diversas secuelas. En el caso del Ecuador, por ejemplo, la crisis reciente ha significado una elevación del índice de pobreza en al menos 20% para el periodo 1999-2000.

La reducción de la pobreza no implica sin embargo ninguna mejoría en la distribución del ingreso, la que medida por el coeficiente Gini muestra una mayor concentración en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, y una leve mejoría en Colombia y Perú. Por lo tanto, la brecha que separa a los ingresos de los sectores más ricos de los de los menos afortunados no ha dejado de ensancharse.

El conjunto de los elementos mencionados, entre los principales desempleo creciente, precarización del empleo, expansión del sector informal, mayor heterogeneidad y estratificación de las remuneraciones según el nivel de educación y capacitación, reducción del empleo en el sector público, focalización del gasto social, ha determinado la presencia de una vulnerabilidad social muy profunda, que ha modificado la estructura social característica de los países andinos²¹. Estas sociedades son cada vez menos sociedades con una clase media importante. Su estructura social es cada vez más heterogénea y polarizada, excluyente y conflictiva. La globalización y las reformas han establecido un pequeño estrato de ganadores y amplios sectores de la población de perdedores.

20. Cepal: *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago, 8/2000.

21. V. un detallado análisis en: Emilio Klein y Víctor Tokman: «La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización» en *Revista de la Cepal* N° 72, 12/2000.

Conclusión

Más allá de discutir sobre la validez de analizar el impacto de las reformas debido a su tiempo de vigencia, o respecto de su grado de aplicación en un país específico, es evidente que sus resultados son poco satisfactorios aun en los ejemplos más ortodoxos, sobre todo frente a las promesas que las rodeaban.

La expansión constante de los campos que precisan reformas, incorporando a las de segunda generación, dentro de las que destacan, por su importancia e impacto potencial, las áreas de la educación y del poder judicial, tampoco ha rendido todos los frutos esperados, debido a la fragilidad de las instituciones y a la volatilidad del entorno externo, frente al cual se marca una vulnerabilidad acrecentada.

Los cuestionamientos al Consenso de Washington, aun en su versión ampliada, se multiplican, al igual que la resistencia a la globalización, rechazando la contradicción que plantea entre los intereses individuales de los ganadores del proceso y los intereses colectivos de una gran mayoría de la población del mundo (que se manifiesta en temas como el medio ambiente, empleo, acceso a bienes y servicios ...), muestran que el verdadero debate gira en torno de la definición de un modelo de desarrollo que supere la confianza ciega en el mercado y sus automatismos, desconociendo sus particularidades y carencias en los países andinos, las lecciones de la historia y el funcionamiento real de las relaciones económicas internacionales.

Los países andinos enfrentan una coyuntura económica difícil, que podría agravarse si la economía norteamericana entra en recesión, lo que agudizaría los problemas de gobernabilidad que ya existen en la zona. Para superarlos se necesita lograr un ritmo de crecimiento sostenido, generador de empleo y que incluya a los sectores excluidos en la fase anterior. Ello exige: superar la obsesión por los equilibrios macroeconómicos, que son importantes, pero no como un fin en sí mismo, sino como instrumentos para el bienestar de la población, importando mucho la forma en que se los alcanza; emprender un esfuerzo de inversión y una reforma profunda del sistema educativo, junto a una política de redistribución de ingresos y oportunidades, cuyos frutos no se verán sin embargo en el corto plazo.

Todo ello requiere de una acción decidida del Estado, conjuntamente con el sector privado y todos los segmentos de la sociedad civil, en un proceso económico y político incluyente y redistributivo, que permita superar los crecientes problemas de gobernabilidad en la región. Consolidar y profundizar el proceso de integración andina puede aportar un mayor margen de acción para las economías andinas, siempre que la CAN no se diluya en un ALCA, que solo refuerce las tendencias excluyentes e inequitativas generadas por las reformas y por la forma de insertarnos en la globalización.

Política, Estado y diversidad cultural

La cuestión indígena en la región andina

FERNANDO GARCÍA SERRANO

El presente artículo en su primera parte pretende hacer un análisis del movimiento indígena en la región centrado alrededor de tres ejes: las principales demandas, los actores sociales involucrados y la formación de la identidad del movimiento. La segunda sección se ocupa de la incidencia del movimiento indígena y sus demandas en el sistema político de cada país, especialmente en la relación con el Estado.

Uno de los factores que caracteriza a los cinco países de la región andina es su diversidad cultural y étnica, representada por la presencia de tres grandes sectores de población: el mestizo, el indígena y el afroamericano. Esta realidad, resultado de un largo proceso histórico de dominación económica y política, aparece actualmente como uno de los ejes de conflicto de las democracias andinas, al punto que su enfrentamiento y resolución pone a prueba la estabilidad y capacidad de negociación de los diferentes Estados-nación.

Lo paradójico de esta realidad es que hasta hace poco los países de la región se caracterizaban por ser «monoculturales, monoétnicos, monolingües y dueños de una identidad nacional única». Sin embargo el carácter diverso, invisibilizado a lo largo de los años, ha cobrado vigor y fuerza, especialmente a partir de la década de los 90. Tres hechos importantes en el campo legal y constitucional lo demuestran de manera fehaciente: las reformas constitucionales que reconocen la diversidad étnica y cultural de manera oficial¹; la ratificación del convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales

FERNANDO GARCÍA SERRANO: antropólogo ecuatoriano, coordinador académico de la maestría de Asuntos Indígenas y Antropología de Flacso - Ecuador, Quito.

1. Las fechas de las reformas constitucionales lo demuestran: Colombia en 1991, Perú en 1993, Bolivia en 1994, Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999.

Palabras clave: movimientos indígenas, Estado, sistemas políticos, área andina.



por parte de los países andinos²; y la participación en la discusión del borrador de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas al interior de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, iniciada en 1995 y cuya aprobación está prevista para el final del decenio mundial de los pueblos indígenas en 2004.

En el contexto de la diversidad, uno de los sectores que mayor protagonismo ha tenido en las cuatro últimas décadas en la región andina es el de los pueblos indígenas, que corresponden actualmente a 20% de la población (cerca de 17 millones de habitantes)³. Su actual presencia dentro de América Latina en general y de la región en particular, así como los logros alcanzados en su lucha por reconocimiento y participación, constituyen un referente importante para las ciencias sociales y las sociedades andinas, tal como lo plantea Bretón⁴ al decir que en

aquellos países caracterizados por la presencia de contingentes importantes de población indígena se constata un cambio en los planteamientos y en los discursos, así como una redefinición de los propios actores sociales: frente a las tradicionales reivindicaciones de clase con base en un discurso que solía girar alrededor de la demanda del reparto agrario, de los años 70 en adelante asistimos a la consolidación y desarrollo de un nuevo discurso que, con tanta o más capacidad de convocatoria que el anterior, pivotea sobre la etnicidad.

El presente artículo, en su primera parte, pretende hacer un análisis del movimiento indígena en la región centrado alrededor de tres ejes, tal como lo plantea el estudio clásico de Touraine⁵: las principales demandas, los actores sociales involucrados y la formación de la identidad del movimiento. La segunda parte se ocupará de la incidencia del movimiento indígena y sus demandas en el sistema político de cada país, especialmente en la relación con el Estado.

El movimiento indígena en la región andina

Hay dos acontecimientos que marcan la emergencia del movimiento indígena en la región⁶: el primer Levantamiento Indígena Nacional en mayo de 1990 en Ecuador y casi a la par, el llamado primer Bloqueo Nacional de Caminos en Bolivia en el mismo año. Ambos hechos muestran una nueva forma de participación política de estos sectores y constituyen parte de los llamados «nuevos movimientos sociales», objeto de estudio de dominios de frontera al interior de las ciencias sociales⁷.

2. Bolivia y Colombia lo hicieron en 1991, Perú en 1994 y Ecuador en 1998. Venezuela aún no lo ha ratificado.

3. La población indígena en el caso de Ecuador, Perú y Bolivia muestra porcentajes comprendidos entre 40% y 60% del total. Colombia y Venezuela no pasan de 5%.

4. V. Bretón: «Desarrollo y Diversidad Cultural», ponencia presentada en el foro Los Caminos de la Diversidad, Flacso - Ecuador, marzo de 2001.

5. A. Touraine: *La voix et la regard*, Seuil, París, 1978.

6. Es importante mencionar que debido a la falta de información sobre el movimiento indígena venezolano, el análisis se concentrará en la situación del movimiento en los otros cuatro países de la región.

7. Especialmente de la sociología, la antropología, la historia y las ciencias políticas. Es preciso mencionar los aportes teóricos hechos por Touraine en Francia, Melluci en Italia,

¿Qué distingue e identifica a estos nuevos movimientos? En primer lugar, las formas de organización y los repertorios de acción. Generalmente no son resultado de las estructuras sindicales y de partido, es más, rompen definitivamente con ellas al capitalizar formas de protesta propias y de otros sectores sociales. La dirigencia se identifica más con asambleas generales que con «estados mayores» centralizados y aislados de las bases, por lo tanto éstas muestran una mayor autonomía en su desenvolvimiento. Las agendas de trabajo son específicas y concretas por un lado, y de mediano y largo plazo por otro, el Estado suele aparecer en la mayoría de casos como el principal enemigo. Muestran una capacidad de inventiva en sus formas de protesta que son muy poco institucionalizadas (levantamientos, cierre de carreteras, ocupación de espacios públicos, etc.), a las que añaden una dimensión lúdica y novedosa que les convierte en motivo de difusión de los medios de comunicación.

Otro factor importante son los valores y reivindicaciones que plantean como característicos, combinan propuestas vinculadas con factores y cambios estructurales con otros de carácter más cultural y étnico, con énfasis en la autonomía respecto del Estado, aunque negocian inevitablemente con él, y en la resistencia al control social. Muchos de sus planteamientos no son negociables (la pérdida de las lenguas vernáculas p. ej.) y la lucha es de largo plazo: no ceden hasta alcanzar los logros planteados. Estas manifestaciones tienen una fuerte dimensión expresiva, de afirmación de estilos de vida o de identidades. Función importante cumple el simbolismo, la ritualidad y la corporalidad en las diferentes movilizaciones que organizan.

En este sentido, el campo de la educación y la salud muestran interesantes avances a través del reconocimiento y la práctica de la educación intercultural bilingüe y de la medicina tradicional como sistemas incorporados a las políticas y programas sociales de los diferentes países. En el caso de la administración de justicia, las acciones van dirigidas al reconocimiento del pluralismo jurídico al interior de cada Estado; tal es el caso del fuero indígena colombiano, los jueces de paz y las rondas campesinas peruanas, los derechos colectivos ecuatorianos y la ley de justicia boliviana.

La relación con lo político marca otro rasgo importante de estos nuevos movimientos. Se abandonan posiciones vinculadas con la conquista del poder que ostenta el Estado, se da prioridad al acceso a las instancias políticas de toma de decisiones que los afecta y a la construcción de espacios de autonomía respecto al Estado y a un nuevo estilo de hacer política. Por último, la identidad de los actores de estos movimientos deja de lado los vínculos con una identidad exclusivamente de clase (ser obrero, campesino o poblador urbano) y se sustenta en otros principios más vinculados con sus prácticas y valores culturales (la lengua, la pertenencia étnica, el parentesco, la cosmovisión, etc.).

Castells en España, Offe en Alemania, Kriesi en Suiza, Klandermans y Koopmans en los Países Bajos, Escobar, Alvarez, Fals Borda y Díaz-Polanco en América Latina y Albó, Adrianzen, Degregori y Guerrero en los Andes.

Respecto al grado de organización y participación es notoria la presencia indígena en instancias locales, regionales y nacionales. La conformación temprana de la Federación Shuar en 1961 en la selva ecuatoriana es el primer paso, luego en la siguiente década surgen casi simultáneamente el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, que agrupa a los páez y guambianos de los Andes colombianos; el Ecuarunari de los quichuas serranos del Ecuador; y el polifacético movimiento katarista a los aymaras de Bolivia.

Durante la década de los 70 e inicios de los 80 van a estructurarse el grueso de organizaciones regionales y nacionales actualmente existentes en los países de la región. La presencia de estas organizaciones es observable en el Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - Conaie; la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos - Feine; y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras - Fenocin. También en Colombia, en donde la Organización Nacional de Indígenas Colombianos - ONIC agrupa a casi todos los pueblos indígenas. En Bolivia, las organizaciones indígenas agrupan por separado a los pueblos amazónicos en la Confederación Indígena del Oriente Boliviano - Cidob; y a los altiplánicos en la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia - Cstucb y el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Quillasuyu - Conamaq. Mientras que en el Perú los pueblos selváticos se congregan alrededor de su propia organización, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana - Aidesep, los pueblos serranos mantienen un esquema exclusivamente clasista que ha impedido la formación de organizaciones de corte étnico.

La transformación de los pueblos indígenas de actores sociales en actores políticos se puede apreciar en la conformación de movimientos y partidos políticos propios, el katarismo boliviano y el pachakutik ecuatoriano son buenos ejemplos; también en la elección de candidatos indígenas en cargos de representación pública, desde vicepresidente, en el caso de Víctor Hugo Cárdenas en Bolivia, hasta los innumerables senadores, diputados, alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales en los otros países.

En muchas de estas organizaciones es importante el papel que desempeñan los sectores indígenas urbanos, resultado del proceso de migración interna iniciado en la década de los 60, que ha dado lugar a concentraciones importantes en las grandes ciudades: los serranos en Lima, aymaras y quechuas en La Paz, los quichuas en Quito y Guayaquil. Estos grupos, que se han marchado de sus comunidades por razones económicas, de estudio o exilio político hacia el Primer Mundo, han contribuido con la mayoría de los intelectuales indígenas que sostienen el movimiento y en el caso boliviano han creado los partidos indianistas más radicales.

Se advierte también en los últimos años algunos intentos organizativos por superar las fronteras nacionales. La propuesta katarista de recrear la «nación» aymara ha logrado poner en contacto a aymaras del sur del Perú, del norte de Chile y del altiplano boliviano. Similares intentos tuvieron los quechuas/qui-

chuas al reunirse en Cusco, Tiwanaku y Quito con el afán de juntarse nuevamente como «nación». El proceso de migración de pueblos indígenas a los países vecinos también ha provocado encuentros de intercambio con sus pares, tal es el caso del pueblo imbaya de la sierra norte ecuatoriana que reúne anualmente a grupos emigrantes provenientes de Colombia y Venezuela.

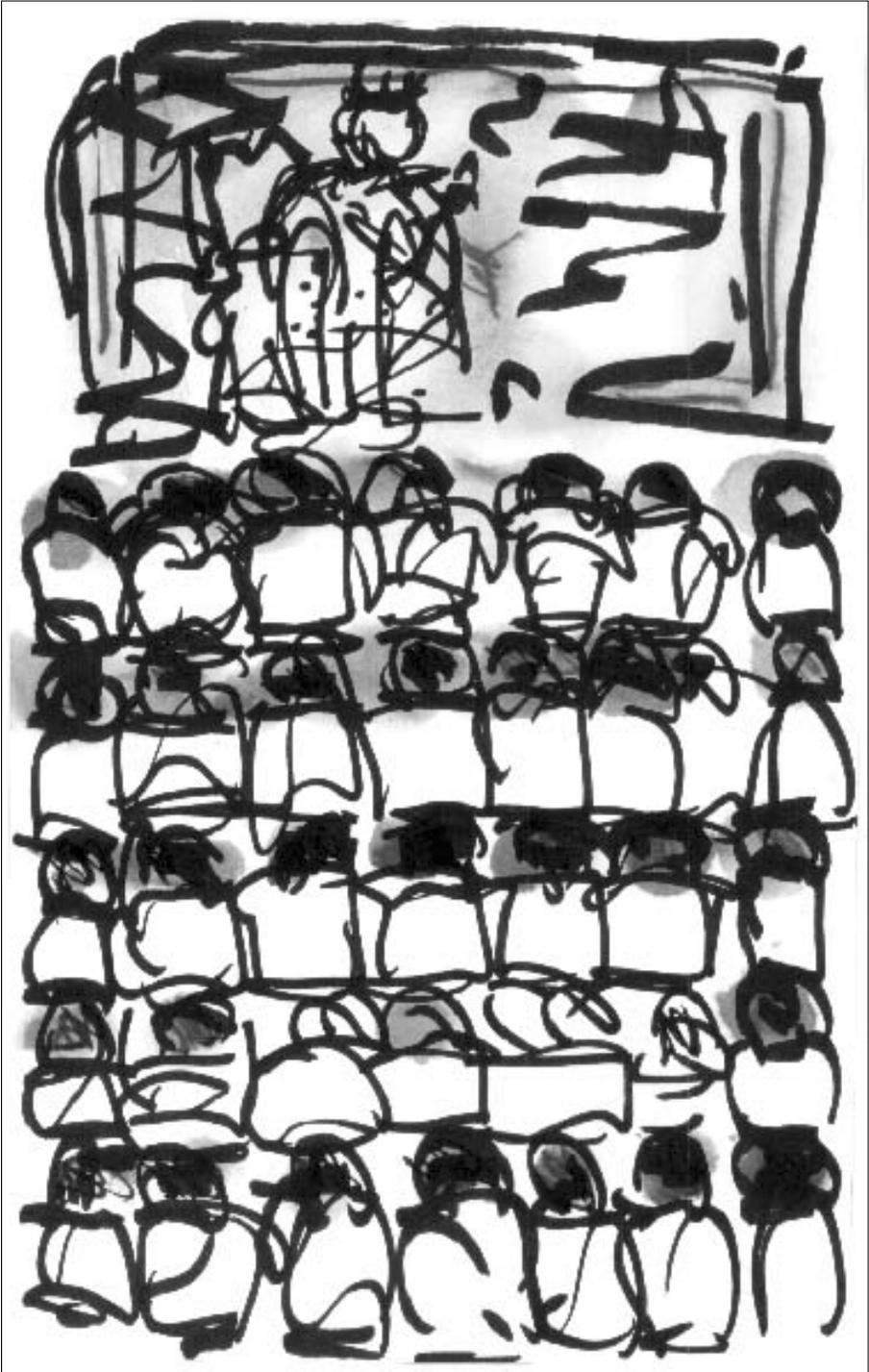
En la década de los 80 se intentó formar la Coordinadora de Indios de Sudamérica - CISA, proyecto que fracasó debido al carácter elitista y al estilo personal de varios de sus dirigentes. La única organización regional que subsiste y funciona, formada también en la década mencionada, es la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - Coica, constituida en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica - TCA que aglutina a organizaciones indígenas de nueve países de la cuenca amazónica.

Todo el aparato organizativo indígena descrito ha privilegiado relacionarse con diversos actores de las sociedades nacionales, el interlocutor más importante ha sido sin duda el Estado en sus diferentes instancias nacionales, regionales y locales. Especial importancia, para el caso ecuatoriano, tiene la polémica relación mantenida con las Fuerzas Armadas, que incluso provocó la caída del presidente Jamil Mahuad en enero de 2000. En general, el papel del Estado ha sido ambiguo, en ningún país ha tomado la iniciativa sobre el tema, más bien han sido las organizaciones indígenas a través de movilizaciones y presiones las que han logrado avances y reconocimientos en su lucha.

También ha sido importante la relación mantenida con otros movimientos sociales, en particular organizaciones sindicales, campesinas y étnicas. La relación con los partidos políticos ha sido marginal, el conjunto de organizaciones indígenas se ha mantenido separada de estos actores, se ha notado algún tipo de alianzas con los partidos de centro izquierda en circunstancias coyunturales vinculadas a la aprobación de determinadas leyes y normas constitucionales⁸. Sin embargo, se puede afirmar que los partidos políticos de la región, con contadas excepciones, han ignorado sistemáticamente en sus programas y prácticas la cuestión indígena.

Otros actores vinculados al movimiento indígena son las ONGs, tanto nacionales como internacionales, que en muchas ocasiones se han constituido en un importante soporte de las luchas indígenas. Cabe mencionar también el papel jugado por un sector de las iglesias, el vinculado con la Teología de la Liberación y la Iglesia de los Pobres, en acciones de solidaridad con los pueblos indígenas. La relación con las elites económicas ha sido eventual y antagónica; en pocas ocasiones estos sectores se han sentado a debatir sobre las reivindicaciones indígenas, la mayoría de veces se han dedicado a desestimar la fuerza del movimiento y a tacharle de subversivo, minoritario y an-

8. Es interesante mencionar el caso de las asambleas constituyentes de Colombia (1991) y de Ecuador (1998), en las cuales el movimiento indígena logró avances significativos en el campo constitucional en alianza con algunos partidos políticos.



tidemocrático. Los organismos internacionales de desarrollo, a partir de la década de los 90, han incorporado el tema indígena en sus agendas y han creado unidades de trabajo dedicadas a la relación con las organizaciones indígenas; el ejemplo del Banco Mundial, del Banco Internacional de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo resulta revelador.

Por último, la relación con actores sociales de fuera de la región ha sido generalmente efectiva. Me refiero a la solidaridad alcanzada por el movimiento indígena en el espectro internacional de países y organizaciones del Primer Mundo, incluidas organizaciones indígenas de esa región, utilizando inclusive tecnologías de información y comunicación de punta⁹. Un elemento que caracteriza al movimiento indígena de la región, cuyo eje fundamental de movilización es principalmente cultural y étnico, es la formación de una identidad propia a lo largo del proceso. El movimiento surge en un contexto de crisis y de ajuste económico, que le ha permitido mantenerse activo por un lado y por otro utilizar las diferentes medidas de ajuste adoptadas por los gobiernos como banderas de lucha y oposición.

Me gustaría señalar algunos rasgos comunes que caracterizan al proceso de formación de la identidad indígena, sabiendo que se trata de un proceso dinámico, sujeto a cambios e inconcluso. Una de las conquistas reivindicadas por el movimiento es la de poder «hablar con voz propia», lo que Guerrero¹⁰ llama representación ventrilocua, es decir, el movimiento ya no necesita de intermediarios (blanco-mestizos y ciudadanos)¹¹ para intervenir en la esfera política y pública, práctica generalizada hasta bien avanzado el siglo xx. Hoy en día el movimiento se expresa y manifiesta por cuenta propia en el interior de las sociedades nacionales, modificando de esta manera los parámetros tradicionales de lo político para lograr su posicionamiento. Este cambio importante, por supuesto, no ha significado que los indígenas sean considerados ciudadanos en toda su dimensión, como cualquier grupo social, por el resto de la sociedad no indígena, debido a la persistencia de la llamada «frontera étnica»¹², que impide una percepción y práctica de igualdad de trato en la esfera pública, y que se niega a abandonar los prejuicios, muchos de ellos de origen racista, mantenidos a través de una historia de dominación y exclusión.

9. Los casos más conocidos han sido las luchas relacionadas por la defensa del territorio, los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. El ejemplo de la lucha del pueblo u'wa contra la empresa petrolera Occidental en la amazonía colombiana es un referente importante.

10. A. Guerrero: «Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación» en *Nueva Sociedad* N° 150, 7-8/1997, pp. 98-105.

11. Me refiero principalmente a funcionarios de gobierno, iglesia, partidos políticos y hacendados, que en cada país de la región han tenido denominaciones diferentes.

12. Siguiendo a Guerrero (ob. cit.), quien toma la noción de «frontera étnica» de F. Barth: *Los grupos étnicos y sus fronteras*, FCE, México, 1976, «siempre y cuando se la despoje de sus referentes funcionalistas (el *estatus* y la *adscripción* parsonianos) y se la coloque en el contexto de un cruce entre el concepto de *matriz binaria compulsiva* (Butler) y el de *campo de correlaciones de fuerza* (Bourdieu)».

Este hecho de carácter profundamente simbólico sirve para mostrar que el movimiento indígena ha recurrido continuamente a este tipo de elementos para fortalecer su identidad. Solo así se entienden algunas prácticas políticas comunes observadas en las movilizaciones en los diferentes países: las marchas que culminan en el centro del poder (la capital), la toma de espacios públicos con alto contenido político (como las sedes de los poderes del Estado), el uso y protagonismo en los medios de comunicación con fines de información y difusión de sus concepciones y planteamientos, la adopción de símbolos propios y originarios que les identifica (el estandarte de la «huipala» y el lema «ama shua, ama quilla y ama llulla»)¹³ entre otros.

La incidencia del movimiento indígena en los sistemas políticos

Uno de los aspectos que distingue al movimiento indígena de la región es el no haber incorporado en sus propuestas la tesis de la autonomía total o constitución de Estados «indios» al interior de los Estados nacionales. La propuesta de la plurinacionalidad, planteada por el movimiento indígena ecuatoriano, fue rechazada en la Asamblea Constituyente de 1998 y no fue aprobada como norma constitucional. Además de este intento, el movimiento mantiene su posición de formar parte de un Estado-nación, siempre y cuando éste se inscriba en la conformación de un Estado multicultural e intercultural. El movimiento ha mantenido con el Estado una relación de diálogo y de oposición. De diálogo, al ser parte de las nominaciones de funcionarios que forman parte del aparato estatal, de los gobiernos locales, del Parlamento y de la discusión de programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. De oposición cuando ha participado en los levantamientos y bloqueos de caminos, ha criticado al Gobierno y, en el caso ecuatoriano, ha pedido incluso la renuncia de los tres poderes del Estado.

Otra reivindicación indígena que cuestiona al modelo de Estado homogéneo y unitario es la aspiración de autonomía como pueblos o nacionalidades al interior de cada país. Esto, que forma parte de las agendas de descentralización de la región, en la cual se percibe una marcha heterogénea en los diferentes países¹⁴, muestra para el caso indígena algunas especificidades. La autonomía es vista como el reconocimiento de parte del gobierno central de territorios propios¹⁵, el uso y explotación de los recursos naturales¹⁶, la elección de sus propias autoridades de acuerdo con sus prácticas, la administración de justicia conforme sus «normas y costumbres», la vigencia de la lengua nativa y la práctica de otras manifestaciones culturales relacionadas con la medicina, el conocimiento, la educación, etc.

13. La huipala es el estandarte de siete colores del arco iris identificado con el Tawantinsuyu y el lema quiere decir «no robar, no ser vago, no mentir».

14. En el contexto de la región, los procesos de centralización más avanzados son el colombiano y el boliviano, los otros países muestran avances muy magros en el tema.

15. Los resguardos en Colombia, las circunscripciones territoriales indígenas en Ecuador y las tierras comunitarias de origen en Bolivia.

16. En los cinco países se reconoce que los recursos naturales del subsuelo (hidrocarburos y minería) son propiedad del Estado.

Todos los factores mencionados cuestionan el modelo centralista del Estado y le han obligado a introducir reformas que respondan a las demandas surgidas principalmente desde el ámbito de lo local. En ese sentido, la elección de candidatos indígenas en cargos de representación popular ha llevado a «democratizar la democracia», tal como lo afirma Orlando Fals Borda, ya que ha permitido al movimiento acceder a la estructura de poder político utilizando los mismos mecanismos democráticos que usa el resto de la sociedad, aunque, para muchos indígenas, mediante un estilo propio de hacer política, tal como lo plantea uno de sus representantes —el ex-vicepresidente boliviano Víctor Hugo Cárdenas— cuando propone que este estilo debe incluir valores y mecanismos característicos de la llamada democracia indígena, entre los que se encuentran la forma de lograr acuerdos estables y concertados a través de la participación activa del conjunto de miembros que conforman una comunidad, la constitución y funcionamiento de nuevas formas de representación ciudadana ya probadas en algunos municipios indígenas, como los llamados parlamentos cantonales y mecanismos alternativos de ejecución de obras que eviten acciones de corrupción y en los cuales la participación activa de las comunidades juega un papel protagónico¹⁷.

A pesar de que la relación entre el movimiento y el Estado tiende cada vez a ser más estrecha, este mismo Estado muestra grandes vacíos con respecto a los pueblos indígenas. Únicamente ante la insurgencia indígena se ha visto obligado a responder a las demandas de estos grupos sociales, hecho que muestra no solamente el histórico grado de discriminación al que ha estado sometida esta población, sino también la incapacidad de los Estados nacionales, como sistemas políticos, para definir y articular una política pública dirigida a los pueblos indígenas que reemplaza a la de corte indigenista mantenida hasta finales de los años 70, mostrando de esta manera su desconocimiento de la problemática étnica y dotando al movimiento de un campo amplio de acción política que le permite mantener la iniciativa y ubicarse, generalmente, un paso adelante respecto a las propuestas estatales.

Por otro lado, en los diferentes países este movimiento social ha tomado una dimensión nacional. A pesar de que la población indígena en dos de los cinco países es considerada una minoría, su presencia cubre cada nación y se ha convertido en un actor social protagónico de la vida política en los últimos 20 años. Uno de los factores que explica este fenómeno es que sus dirigentes se han sentado en la mesa de negociación con actores sociales que representan todo el espectro ideológico, desde las elites económicas y políticas, pasando por la Iglesia y los militares, hasta el resto de movimientos sociales nacionales. Paralelamente a este factor, se debe señalar que el movimiento indígena ha puesto en discusión un tema largamente debatido, el de la llamada «identidad nacional», vinculada fuertemente al proceso de mestizaje, integración nacional y homogeneización cultural. En este sentido, la tesis de los movimientos indígenas que promueven la consolidación de un Estado diverso e

17. Entrevista hecha en *El Comercio*, de Quito, en noviembre de 1999.

intercultural, entendido como la interrelación entre las diversas culturas de los pueblos que habitan en un mismo espacio geopolítico, basada en el respeto a las diferencias culturales y en el logro de la unidad en la diversidad, pasa a convertirse en el referente de su lucha en el corto y mediano plazo y en un reto para la sociedad civil en su conjunto.

Una característica fundamental del movimiento es el permanente afán de proclamar que no ha sido cooptado por los gobiernos de turno o cualquier otra fuerza política. La independencia de acción es celosamente cuidada ya que en ella reside la capacidad de crítica a los gobernantes, a los partidos y al sistema político. En este sentido se marcan las distancias entre el desempeño de los movimientos o partidos políticos indígenas y el movimiento como tal, pues ha habido ocasiones en que aquéllos han votado en alianza con el partido de gobierno y la centroizquierda, y otras veces éste ha liderado la oposición hasta el punto de provocar una caída gubernamental.

El desarrollo y legitimidad del movimiento indígena ha debido enfrentar una posición que actualmente es muy debatida. ¿Las reivindicaciones indígenas representan solamente a los pueblos indígenas de un país o representan también al resto de pobres del país que no son indígenas?¹⁸. Las opiniones son controvertidas, el movimiento indígena ecuatoriano, con la consigna «nada solo para los indios» pretende asumir propuestas y conquistas que le den mayor protagonismo político. Mientras tanto, otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados y el Estado hace esfuerzos para contener las multiplicadas demandas sociales y económicas del conjunto de sectores populares.

En la región, la noción de ciudadanía es resultado de un largo proceso de dominación y exclusión, con raíces coloniales y republicanas, de la población blanca-mestiza sobre la población indígena y afroamericana. La presencia del movimiento indígena ha trastocado las relaciones de fuerza política y étnica existentes hasta fines de los años 80. El reconocimiento constitucional, anteriormente mencionado, abre nuevas perspectivas de participación ciudadana para estos grupos¹⁹. El proceso está empezando y la perspectiva del movimiento indígena es amplia y llena de retos. Se trata de caminar hacia la formación de un Estado diverso e intercultural, hacia la llamada «ciudadanía multicultural» propuesta por Kymlicka²⁰, contrariamente al planteo de las tendencias políticas y económicas globalizadoras, que proclaman que las identidades étnicas y nacionales son una fase transitoria de la historia humana. El caso andino sin embargo demuestra lo contrario, el mito de un Estado monocultural es cada vez más irreal y ha llevado a que los países de la región sean cada vez más abiertos al pluralismo y a la diversidad.

18. Para el caso ecuatoriano este aspecto es largamente analizado por varios autores en la revista *Iconos* N° 10, 4/2001, Flacso - Ecuador.

19. Para el caso de Perú y Bolivia, v. Carlos Iván Degregori: «Estado nacional e identidades étnicas en Perú y Bolivia» en K. Koonings y P. Silva (eds.): *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*, Abya-Yala, Quito, 1999.

20. W. Kymlicka: *La ciudadanía multicultural*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

Drogas, seguridad y democracia

RICARDO VARGAS MEZA

El artículo efectúa un repaso a las estrategias y condicionantes estadounidenses respecto de la lucha contra las drogas y el narcotráfico. La evolución de esta lucha influye cada vez más en el proceso de atomización institucional de los países andinos y, al contrario de los que proclama como objetivos la Iniciativa Andina, no logra una efectiva reducción de los tráficos internacionales de droga ni un mejoramiento de las condiciones sociales de la población afectada por el proceso. El área andina hasta ahora ha sido una muestra de lo que esta política antidrogas continental provoca ya en el resto de la región latinoamericana, una multiplicación de los tráficos ilegales de todo tipo y la imposición de la lucha contra el narcotráfico como política estratégica de los países.

El mundo se sigue moviendo hoy bajo el predominio del paradigma de la «tolerancia cero» frente a las drogas ilegales. Esto quiere decir que los *policy makers* y quienes toman decisiones buscan erradicar el problema y para ello han terminado concentrando las acciones de fuerza en las partes más visibles y vulnerables del circuito: criminalizando a los adictos y desarrollando acciones de fuerza en la fase inicial de los cultivos ilícitos. A pesar del carácter contradictorio y disperso de las instancias de decisión política sobre las drogas ilegales en Estados Unidos, existe un argumento común a la compleja red burocrática que le imprime alguna coherencia a la política externa sobre drogas: a) que la oferta de drogas ilícitas procedentes del exterior se puede reducir; b) al disminuir la oferta, la situación redundará en una baja del uso de drogas ilegales en el interior de EEUU.

En efecto, en diferentes instancias de decisión sobre el tema de las drogas, se sigue manejando una perspectiva de reafirmación inusitada del modelo de reducción de la oferta. Es posible encontrar ámbitos que recurren a la exal-

RICARDO VARGAS MEZA: sociólogo colombiano, investigador asociado del Transnational Institute - TNI, Amsterdam; representante de la plataforma Acción Andina en Colombia; integra el proyecto Drogas y Democracia desarrollado con el apoyo del TNI y Acción Andina; autor, entre otros, de *Drogas, máscaras y juegos*, Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, Bogotá, 1999; y *Fumigación y conflicto*, Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, Bogotá, 1999; director de la revista *Acción Andina*. @: <rivar.me@colomsat.net.co>

Palabras clave: lucha antidrogas, Iniciativa Andina, área andina, América Latina. □

tación de triunfos parciales y limitados en sus alcances, como muestra evidente de una oxigenación de la estrategia de contención del fenómeno de las drogas en su fuente. A modo de ejemplo, en el informe presentado por el subsecretario de Estado para Asuntos de Narcóticos, Rand Beers, ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara el 31 de marzo de 1998, señaló que los programas antidrogas dirigidos hacia el área andina, han alcanzado un punto de referencia tal que por primera vez, «tienen un serio impacto sobre la oferta de drogas ilegales hacia EEUU»¹. Entre los hechos presentados como evidencias por parte del funcionario y que tienen que ver con el caso colombiano, cuatro hacen referencia a las acciones en la producción de materia prima. En su orden son:

a) El compromiso de Colombia para seguir llevando adelante la erradicación aérea; b) El fortalecimiento de los programas de erradicación en Colombia que han crecido de tres a cuatro veces en tamaño y complejidad durante los últimos años; c) El papel desarrollado por la Policía Nacional de Colombia en su compromiso tanto en las acciones de erradicación como en la interdicción; d) Las posibilidades ofrecidas por las Fuerzas Armadas en operaciones antidrogas sobre todo en áreas de alta presencia guerrillera teniendo en cuenta las limitantes de la policía para hacer frente a este fenómeno.

A partir de estos hechos se exalta la presencia de una oportunidad para profundizar los indicadores de éxito de toda la estrategia de reducción de la oferta. En ese sentido, es claro que Colombia aparece como el principal teatro de todas las operaciones que enmarcan las actuales decisiones orientadas hacia los sitios de producción y exportación de drogas. Subsidiariamente, las medidas contempladas para Perú y Bolivia estarían más dirigidas a complementar el bloqueo del circuito ilegal cuyo epicentro de producción y tráfico sigue siendo Colombia para los funcionarios estadounidenses. Este argumento se sustenta sobre todo en el renombrado éxito del bloqueo de la conexión Perú - Colombia. Por ello, los funcionarios norteamericanos señalan que continuarán las acciones que han permitido obstruir el flujo de materia prima hacia Colombia y que además ha creado las condiciones favorables para el colapso de la producción peruana. De otro lado y teniendo en cuenta la iniciativa del presidente Banzer de comprometerse a fondo con la erradicación de cultivos, Bolivia ofrecería garantías para neutralizar el efecto de desplazamiento de la economía ilegal².

Los efectos deseados para Perú y Bolivia de golpear estructuralmente su base productiva de coca se complementan a su vez con acciones envolventes en el interior de Colombia tanto por vía aérea como terrestre y fluvial. Las más recientes declaraciones del secretario de Estado estadounidense, Collin Powell, apuntan a señalar la necesidad de una estrategia regional en el área andi-

1. V. Comitee On International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., 20515-6128.

2. V. Presidencia de la República de Bolivia: *¡Por la dignidad! Estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico*, La Paz, enero de 1998.

noamazónica capaz de contener una eventual incidencia del narcotráfico como resultado de las operaciones que hoy se adelantan principalmente en la amazonia colombiana. El fortalecimiento de la interdicción, junto con una erradicación de mayores alcances, constituyen en lo inmediato, el mecanismo de control del eventual desplazamiento del suministro de materia prima, del procesamiento y de su comercio.

Sin embargo, la presentación de resultados en la aplicación de la estrategia de reducción de la oferta sustentados en la acumulación de hechos que golpean los equilibrios necesarios para el funcionamiento del circuito ilegal, resultan inocuos si no trascienden sobre la estructura de precios y la calidad de las sustancias ofrecidas dentro del comercio ilegal. En ese sentido, las recientes proclamas de éxitos en Colombia por haberse fumigado cerca de 30.000 hectáreas de coca en tan solo mes y medio en el departamento amazónico del Putumayo, anunciadas por las autoridades del Departamento de Estado y la embajada de EEUU en Bogotá, resultan pobres si tales hechos no repercuten como incremento de los precios para el consumidor y como disminución del nivel de pureza de las sustancias ilegales en los sitios de distribución, desestimulando así su demanda. De acuerdo con la actual estrategia, estos indicadores siguen constituyendo puntos de referencia en la evaluación de los niveles de ruptura o desordenamiento del circuito ilegal.

Sin embargo la estructura de precios de la cocaína se mantiene con una tendencia a la baja y la pureza al por mayor se ha mantenido relativamente constante, entre 84% y 90%, a lo largo de la década de los 90. La venta al menudeo tuvo por ejemplo un comportamiento de pureza de 70% y 60% en el lapso 1988-1995. Visto en términos más amplios en la región andina, Colombia ha pasado de una capacidad de refinamiento de cocaína de 520 toneladas en 1999 a 580 en 2000³. En el caso de la heroína la situación de los precios es similar a la cocaína y la pureza en la venta al por menor pasó de 24% en 1988 a 40%, manteniéndose allí desde 1994.

Estos indicadores son los que han llevado recurrentemente a la Oficina General de Contabilidad (GAO) a señalar el fracaso en la relación costo-beneficio de las acciones antidrogas, principalmente en lo que tiene que ver con las tareas de contención del fenómeno en su fuente⁴. A pesar de la permanencia de los esfuerzos y de gastos que se han venido incrementando sobre todo para el caso de Colombia, las drogas ilegales continúan ingresando en EEUU.

Crisis del Estado y narcotráfico

A pesar de algunos éxitos parciales, dice el mismo informe de la GAO, materialmente no ha sido posible reducir la disponibilidad de las drogas. Las ac-

3. United States Office of National Drug Control Policy ONDCP, Washington, 2001.

4. United States General Accounting Office: *Drug Control Long-Standing Problems Hinder U.S. International Efforts*, GAO / Nsiad 97-75, febrero de 1997.

ciones exitosas que se obtienen en alguna área en particular son neutralizadas por las organizaciones relacionadas con el circuito ilegal a través del cambio de tácticas que innovan los mecanismos de producción, tráfico y distribución de psicoactivos ilegales. Además de ese tipo de respuestas exitosas que se generan en el interior del circuito ilegal y que finalmente logran demostrar la ineficacia de las tareas de represión, los funcionarios de la GAO constatan limitantes procedentes de las especificidades institucionales, políticas, económicas y culturales de los llamados países fuente o de tránsito. Se reconoce pues, que la estrategia antidrogas en su componente internacional no es una correa de transmisión capaz de incorporar dentro de ella al conjunto de instancias, gobiernos, etc.

Esto se logra solo parcial y puntualmente. En el caso de Colombia tan solo la policía antinarcoóticos se puede caracterizar como la institución que más se articula desde la perspectiva de Washington con los propósitos de la estrategia antidrogas en cuanto a su componente de reducción de la oferta y específicamente en las tareas de erradicación de cultivos. Recientemente empiezan a asumir este papel las Fuerzas Armadas con la creación de batallones antinarcoóticos. Observaciones críticas sobre la calidad de las leyes, legitimidad institucional, problemas de corrupción, manejo de cárceles, capacidad de control de los dineros del narcotráfico, etc., en los países llamados a jugar un papel dentro de la estrategia de contención del fenómeno en la oferta, generalmente dejan un balance altamente negativo.

En el caso de la corrupción, por ejemplo, se mantiene como uno de los más serios y extendidos problemas que limitarán de manera estructural el éxito de las acciones antidrogas, principalmente en el caso de México y Colombia, pero que puede hacerse extensivo a Bolivia o Perú. El ex-embajador de EEUU en Colombia, Myles Frechette, señaló que «la corrupción es el impedimento más significativo para el éxito de los esfuerzos antidrogas»⁵. Un estudio reciente adelantado por investigadores de EEUU y México⁶ indica que

... a EEUU le crea graves problemas la corrupción y la ineficiencia de la política y las instituciones judiciales de México, pues permiten a los grupos del crimen transnacional organizado operar sin control suficiente. ... El crimen, la corrupción y la violencia, concentrados a lo largo de la frontera sudoeste, crean tensiones y puntos de conflictos entre los dos países.

Finalmente, la GAO señala los intrincados problemas de coordinación, garantías de continuidad institucional de los programas, presupuesto, medición de resultados, que caracterizan a las instancias norteamericanas comprometidas en los planes antidrogas como otro obstáculo para que pueda llegar a proclamarse un éxito en toda la estrategia.

5. *Ibíd.*, p. 12.

6. Se trata del informe «Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y EEUU» elaborado por la Universidad George Washington y el CIDE de México. V. la reseña en Ricardo Ravelo: «El gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen» en *Proceso*, 18/3/2001, México.

La situación se reitera hoy: EEUU gasta anualmente casi 12.000 millones de dólares en la lucha antidrogas, pero ha hecho poco por evaluar si está obteniendo los resultados que se propuso. Como lo acaba de señalar un investigador de este fenómeno a nombre del Consejo Nacional de Investigaciones (NRC), encargado por la misma Casa Blanca, «es inmoral que este país siga ejecutando una estrategia pública de esta magnitud y costo sin manera de saber hasta qué punto está logrando los resultados deseados»⁷.

Como puede verse, los tres niveles de problemas: movilidad en los diferentes niveles del circuito, inexistencia de una base institucional en los países involucrados en la oferta que le dé sustento en el largo plazo a la estrategia, y finalmente la incoherencia de las decisiones en el interior de EEUU, reflejan una serie de complejas y serias dificultades estructurales para la implementación de la política.

Política antidrogas y efecto de desplazamiento

Las acciones que se han implementado a lo largo y ancho de los cultivos ilícitos para la producción de sustancias prohibidas, representan una imagen más virtual que real de la férrea intención de querer destruir en su fuente y en su comienzo el circuito ilegal. La erradicación forzosa de los cultivos materializa de manera patética el deseo de acabar físicamente con las drogas ilegales. Al lado de los programas de desarrollo alternativo y de sustitución de cultivos, configura la expresión de una política dirigida a reducir la oferta de drogas⁸.

Aun en los casos en los que efectivamente se han logrado niveles de erradicación importantes de cultivos ilícitos, la política antidrogas se enfrenta a una realidad que se puede observar en el análisis global de su comportamiento. En efecto, históricamente los intentos para reducir la oferta con acciones de fuerza sobre los cultivos ilícitos y teniendo en cuenta la situación global del circuito ilegal de las drogas, dejan como resultado medible que las acciones de erradicación han logrado disminuir en nueve años tan solo 14% de las áreas reales disponibles en la región andina (v. cuadro 1).

A lo largo de los nueve años que contempla la muestra y teniendo en cuenta las cifras oficiales sobre la dimensión de las áreas productoras, que suelen ser conocidas por subestimar su tamaño, resulta como consecuencia una relativa estabilización del área de producción o por lo menos disminuciones muy leves (31.000 hectáreas netas en nueve años) que no representan de por sí una afectación significativa del potencial productivo regional. Es decir que lo logrado en un lugar determinado es rápidamente compensado con la presen-

7. Se trata del investigador Charles Manski de la Universidad de Northwestern, director de investigaciones del NRC; v. *El Espectador*, 30/3/01, Bogotá.

8. No es un *lapsus* encontrar referencias a «cultivos de drogas» o «cultivos de cocaína o heroína». Con ello se produce un símbolo en el sentido de que la erradicación forzosa está acabando con la sustancia indeseable. En realidad se está erradicando una planta.

Cuadro 1

Áreas de coca en la región andina (1992-2000)

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Área global	% frente al año anterior
1992	45.500	129.200	41.206	215.906	d.b.
1993	47.200	108.800	49.787	205.787	-4,7
1994	48.100	108.600	46.400	203.100	-1,3
1995	48.600	115.300	53.200	217.100	+6,9
1996	47.000	95.000	69.200	211.200	-2,7
1997	46.000	68.800	79.100	193.900	-8,0
1998	38.000	51.000	101.800	190.800	-1,8
1999	21.800	38.700	122.500	183.000	-4,0
2000	14.600	34.100	136.200	184.900	+1,03

Fuente: Departamento de Estado de EEUU.

cia de nuevos cultivos en otro sitio. Como consecuencia, la intensidad de la demanda no se ve afectada por lo que ocurra en la oferta. Este resultado se ha venido reiterando tanto en los países productores de amapola como de marihuana, y en el caso del área andina en la producción global de hoja de coca. En el escenario cocalero de la región andina se ha tenido un comportamiento estable en el ámbito global, a pesar de los aparentes éxitos de disminuciones que se presentan para alguno o algunos de los países del área. Si se observa la serie que va desde 1992 a 2000, con base en las estimaciones hechas por el Departamento de Estado estadounidense se tiene la siguiente situación:

Cuadro 2

Producción potencial neta de los países productores de hoja de coca, 1988-2000 (en toneladas métricas)

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Ecuador	Total
1992	80.300	155.500	29.600	100	265.500
1993	84.400	155.500	31.700	100	271.700
1994	89.800	165.300	35.800	—	290.900
1995	85.000	183.600	40.800	—	309.400
1996	75.100	174.700	53.800	—	303.600
1997	70.100	130.600	98.500	—	299.200
1998	52.900	95.600	s.d.	—	—
1999	22.800	69.200	s.d.	—	—
2000	13.400	60.975	183.200	—	257.575

Fuente: *International Narcotics Control Strategy Report*, Departamento de Estado de EEUU.

La estabilización del potencial productivo regional se confirma aún más si se tiene en cuenta la evolución de su comportamiento, caracterizado por una

mejora paulatina de los rendimientos por hectárea de coca, principalmente a través del auge de la variedad Tingo María. Esto quiere decir que a pesar de producirse en términos globales un número menor de áreas de coca, en cada hectárea se puede duplicar su rendimiento. Tomando como referencia las mismas fechas que hemos comparado en cuanto al número de hectáreas (cuadro 1) quiere decir que en nueve años se ha reducido la capacidad de producción en 7.925 toneladas de hoja de coca, lo cual significa tan solo 2,98% frente a 1992. Ello representa un total fracaso y un gasto inútil de recursos que, como se señaló, promedian 12.000 millones de dólares en el caso de EEUU.

De este modo, la erradicación de un determinado número de hectáreas se ve igualmente neutralizada por las mejoras en los rendimientos productivos, que tienden a ir paulatinamente en ascenso. Como se señaló, en el caso de la región andina, es notoria la compensación que ofrece Colombia al potencial productivo regional, que empieza a mostrar disminuciones a partir de 1992 en el caso peruano. Esta situación se explica como resultado de la crisis de precios de la hoja de coca motivada, más que por el «éxito» del llamado puente aéreo, a la ausencia de capital comprador colombiano a partir de 1995 como consecuencia de la crisis de las estructuras de los grupos de Cali y Medellín, que llevaron a una reestructuración regional del negocio incluyendo rutas y mecanismos de lavado de dólares. El fenómeno es aún más paradójico si se tiene en cuenta que es justamente Colombia el país que ha recibido con mayor intensidad a lo largo de la década de los 90 las decisiones más agresivas de erradicación (v. cuadro 3).

Cuadro 3

**Colombia. Areas de coca y áreas fumigadas, 1992-2000
(en hectáreas)**

Año	Area	Areas erradicadas	% erradicación sobre áreas
1992	41.206	944	2,30
1993	49.787	846	1,70
1994	46.400	1.420	3,00
1995	53.200	25.402	47,70
1996	69.200	23.025	33,30
1997	79.100	41.797	52,80
1998	101.800	49.527	48,70
1999	122.500	43.153	35,22
2000	136.200	58.000	42,58

Fuentes: Policía Antinarcoóticos y Departamento de Estado de EEUU.

Colombia ha sido el país que ha experimentado las dinámicas de crecimiento más significativas a nivel de toda el área, al punto que viene copando las disminuciones relativas de Perú y Bolivia (v. cuadro 4).

Cuadro 4

**Participación por país frente al área global andina de coca,
1992-1998 (en %)**

Año	Bolivia	Perú	Colombia
1992	21,07	52,87	19,08
1993	22,93	52,87	24,19
1994	23,68	53,47	22,84
1995	23,92	53,10	24,50
1996	24,23	45,00	32,76
1997	23,72	35,48	40,80
1998	19,91	26,72	53,35
1999	11,91	21,14	66,93
2000	7,89	18,44	73,66

Fuente: elaborado con datos del Departamento de Estado de EEUU.

Mientras el objetivo central de la fumigación se vuelve inalcanzable, los efectos contraproducentes por la implementación de esta política tienen impactos altamente negativos. La erradicación forzosa química o manual promueve el desplazamiento de los cultivos y acentúa su atomización, lo que significa mayor deforestación y traslado de los impactos ambientales a otras áreas no intervenidas de la Amazonia.

Las políticas de fuerza contra los cultivos ilícitos generan el desplazamiento de la población asentada en una región. En efecto, una de las características del proceso de ocupación de las zonas de colonización en Colombia, como resultado de la economía de la coca, es la distorsión demográfica al provocar el traslado no solo de cultivadores sino una gama amplia de grupos e intereses (jornaleros, comerciantes, colonos, etc.).

Al promover los desplazamientos, la fumigación en el caso colombiano tiene como consecuencia cordones de miseria en cabeceras municipales que no están en capacidad de atender dinámicas demográficas de «avalancha», con lo cual se acentúa el desempleo y los índices de necesidades insatisfechas. Esto promueve fenómenos de delincuencia, sobre todo mientras las condiciones macroeconómicas afectadas por el déficit fiscal, el alto costo del capital, la crisis del sector agropecuario, la irracionalidad en la tenencia y uso de la tierra apta para la agricultura, la violencia misma, situaciones que limitan las posibilidades de oferta de alternativas viables en el ámbito legal⁹.

9. A modo de ejemplo, en la zona de colonización en el medio y bajo río Caguán en el Caquetá, el principal centro de comercio de la coca alcanzó a tener 3.500 habitantes a comienzos de 1996. Las medidas de interdicción y control de insumos, el hecho de ser un escenario de la guerra interna colombiana y por supuesto las fumigaciones de los cultivos de coca, generaron una migración que redujo en pocos meses el pueblo a 750 habitantes.

En el caso de Perú, la disminución de la demanda de base de coca por parte del capital colombiano del narcotráfico hacia 1994, generó la peor crisis social que se conozca en el Alto Huallaga, produciendo, junto con los estertores de la guerra, desplazamientos masivos. Hoy en día se están produciendo retornos por el buen precio que empieza a tener nuevamente la pasta básica, pero igual que en el pasado, el fortalecimiento de Sendero Luminoso y las acciones de erradicación forzosa empiezan a reeditar el grave problema del desplazamiento.

Con los desplazamientos forzosos se destruyen las formas organizativas de las comunidades, principal sostén de las propuestas de desarrollo alternativo, y se lesiona aún más la unidad familiar debilitada ya por las relaciones pragmáticas de la economía de la coca que viene acentuando el trabajo infantil, un papel puramente productivo y reproductivo de la mujer, como también ahondando la ausencia de una dimensión ética capaz de generar un tejido sociocultural y un sentido de vida creativo y con perspectiva de futuro.

Masas de población campesina encuentran en la ilegalidad de la producción de coca y amapola el único mecanismo seguro de sostenibilidad económica, a pesar de las fluctuaciones de los precios y de la inseguridad en las zonas de producción. El Estado, en el caso de Perú, al reprimir esta actividad ilegal, ha puesto como blanco a los pequeños productores y ha establecido como política la erradicación forzada de los cultivos, a través de mecanismos compulsivos, no concertados y que atentan contra los derechos humanos de los productores, generando desplazamientos internos que no son previstos. De este modo un éxito represivo del Estado se transformará en un problema social de imprevisibles consecuencias, teniendo nuevamente como víctimas a la población y a los productores, agravadas por el hecho de que se da en una zona de violencia focalizada¹⁰.

Otro tanto sucede en Bolivia con la política compulsiva del gobierno de Banzer para erradicar la totalidad de la coca existente en ese país, que ha generado grandes movilizaciones indígenas y campesinas en abril de 2001, demandando la transformación de la base productiva. De este modo la actividad económica cocalera se afirma como la última defensa del ingreso para los sectores sociales más golpeados por las consecuencias estructurales de una base productiva incapaz de absorber la fuerza de trabajo en Bolivia y que viene expulsando grandes masas de migrantes, hacia Argentina principalmente. Calculándose una productividad promedio de 2,7 toneladas de hoja de coca por hectárea en el caso boliviano, el costo total por la arrancada de esa hectárea equivale a una pérdida de 17.000 dólares teniendo en cuenta una vida útil de hasta 17 años de un arbusto de coca. Este es el ingreso de toda una generación de productores¹¹.

10. V. «Los desplazados del Huallaga: gritos de silencio» en *La guerra ha terminado. ¿Dónde está la paz?*, publicación de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento y Afectados por la Violencia Política (Menades), Lima, marzo de 2001.

11. Entrevista a Oscar Coca, asesor sindical boliviano.

Mientras tanto, el discurso antidrogas continúa percibiendo toda la cadena productiva como asociada a una actividad criminal. Desde el pequeño productor hasta el usuario son asociados a la delincuencia, y sobre ellos recaen las legislaciones nacionales antidrogas que contienen pautas generadas por el modelo prohibicionista liderado por Washington. Esta es la situación común para productores de Colombia, Perú y Bolivia.

En el caso colombiano, al productor se lo asocia con dos connotaciones criminalizantes: está involucrado en la actividad ilícita del narcotráfico y eventualmente, en zonas de influencia insurgente, voluntaria o forzosamente se la relaciona con la fuente financiera de las guerrillas por las sumas que debe pagar como impuesto.

Insurgencia, legitimidad y drogas

La guerrilla colombiana es asociada de manera reiterada con la economía de las drogas. La visibilidad de esta fuerza insurgente y las acusaciones contra ella, contrastan con la ausencia de información sobre las centenas de asociaciones empresariales ilegales del periodo posterior a los carteles. De esta manera se ha buscado crear una imagen que busca relacionar a las FARC como el cartel sustituto de los grupos de Cali y Medellín. Una serie de hechos y declaraciones de las autoridades antinarcóticos de EEUU hace presente esta situación:

– Las afirmaciones de la nueva embajadora de EEUU en Bogotá, Ann Patterson, luego de acompañar a la policía antinarcóticos a la fumigación de cultivos ilícitos en una zona del departamento de Nariño a finales de 2000: «Las FARC y los grupos paramilitares están funcionando en Colombia como grandes carteles, como los que existían anteriormente».

– Asimismo se han producido declaraciones de diversos funcionarios a raíz del caso del médico Carlos Ariel Charry, de San Vicente del Caguán, la población más importante de la zona de despeje, preso en México en una supuesta transacción de drogas que compromete a las FARC con el cartel de Tijuana.

– Igualmente las declaraciones del jefe de la DEA en Colombia en el marco de la captura de un cargamento en el Pacífico colombiano en noviembre de 2000, que fue adjudicado a las FARC. Para entonces, existía otro antecedente en Buenaventura con otro cargamento acarreado en lancha en septiembre del mismo año.

– En igual sentido se produjeron declaraciones del jefe del Comando Sur en el acto de clausura del segundo batallón antinarcóticos de más de 600 hombres, a comienzos de diciembre de 2000 en Larandia (Caquetá).

– Finalmente, en la captura del narcotraficante brasileño Luis Fernando Da Costa, a finales de abril último en las selvas del Vichada, *Fernandinho* confe-

só que «las FARC son su principal socio y aliado en el tráfico de drogas y armas ... por cada kilo que yo sacaba de la zona tenía que darles 10.000 dólares y por cada vuelo clandestino 15.000»¹².

En todo este escenario reaparece la amenaza de extradición hacia EEUU por lo menos para aquellos miembros de las FARC que se sepa están comprometidos con transacciones relacionadas con la venta de drogas. De llegarse a producir una situación de esta naturaleza, se generaría un giro radical en los términos de la confrontación de las FARC, llevando a una situación de muy alta tensión entre la presencia de los intereses de EEUU en Colombia y una insurgencia que continúa fortaleciendo su base logística para eventuales escenarios futuros de confrontación.

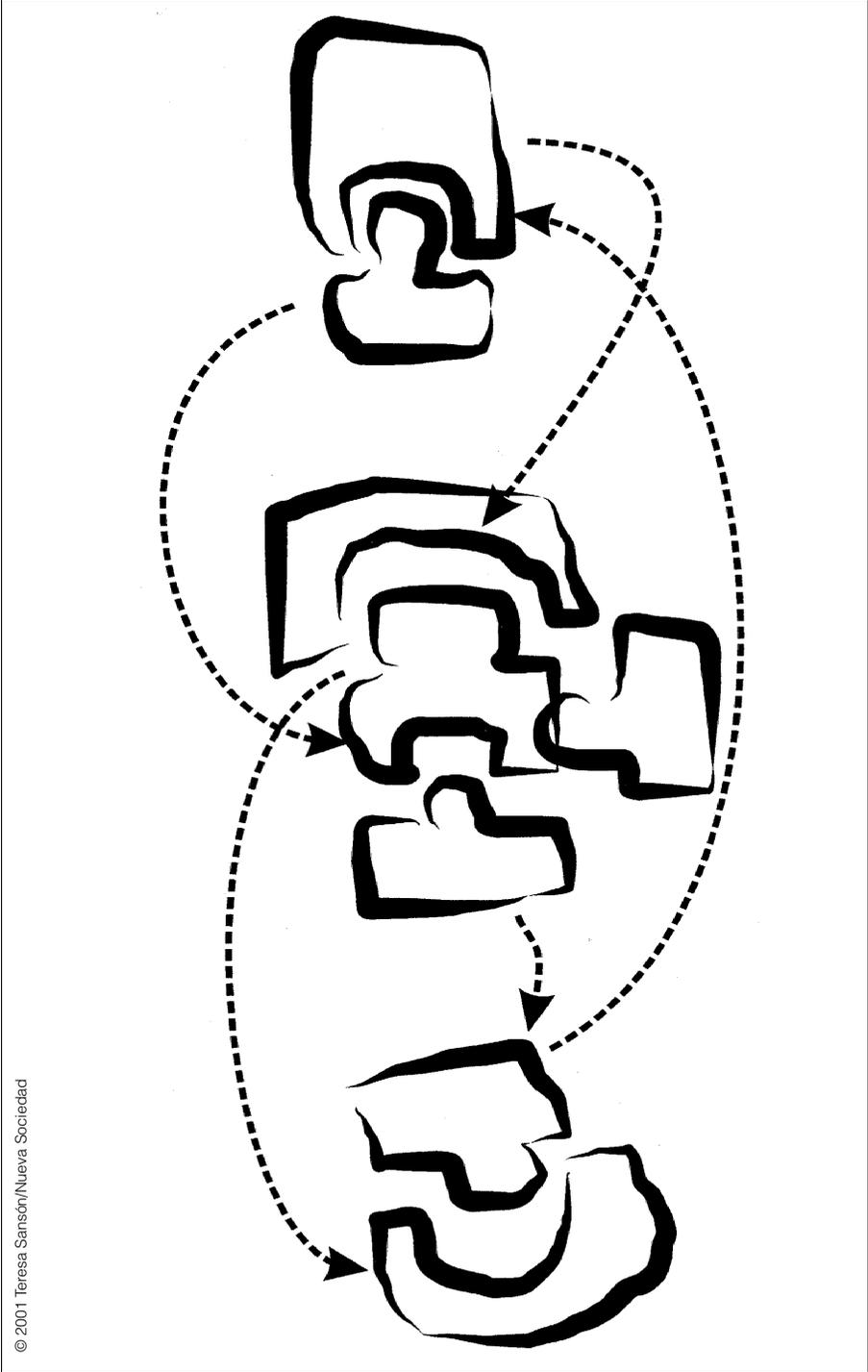
Los continuos señalamientos de sólidas proximidades de las FARC a los niveles más criminalizados del circuito de drogas y el desarrollo de acciones de control aéreo que incluyen radares y aeronaves en el sur de Colombia, contrastan a su vez con la inexistencia de ofensivas de las Fuerzas Armadas contra Carlos Castaño, jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quien de manera pública confesó que esa organización se financia en 70% con recursos del narcotráfico. Asimismo, para el gobierno de EEUU el problema principal sigue siendo el *push into southern Colombia*, es decir, que el desarrollo de las acciones *antidrogas* se concentre en las zonas bajo influencia de las FARC.

A pesar de todos estos elementos que contribuyen a hacer compleja la situación de debilidad institucional de Colombia, suelen hacerse simplificaciones que culminan en la presentación simbólica de un Estado con una tradición democrática reducida casi exclusivamente al desarrollo de elecciones periódicas. En efecto, uno de los propósitos para justificar la elaboración del Plan Colombia es justamente, según sus inspiradores, la defensa del Estado frente a las dos principales amenazas contra la institucionalidad: el narcotráfico y los grupos alzados en armas.

Estado, base institucional y la ampliación del negocio de las drogas

El diagnóstico sobre el Plan Colombia como soporte básico para defender la legitimidad del Estado colombiano, asediado por fuerzas conspiradoras relacionadas de una u otra manera con el narcotráfico, distorsiona la realidad de la crisis institucional del país. El narcotráfico en Colombia no ha tenido un comportamiento unívoco, es decir no ha actuado en una sola dirección. Para dilucidar este aspecto debe entenderse que el narcotráfico no es un actor unificado. La diversidad de grupos, intereses, mecanismos de ejercicio de control –sobre todo en el orden regional– ha desatado una variedad de estrategias que van desde la confrontación abierta con el Estado, hasta formas diversas de convivencia y manipulación de la institucionalidad colombiana.

12. V. «Fernandiño compromete a las Farc» en *El Tiempo*, 23/4/01, Bogotá.



Como se sabe en Colombia se asentó una estructura de economía de las drogas caracterizada por una fuerte centralización y una alta concentración del negocio en pocos grupos. Este hecho, junto con disputas en torno del negocio contribuyó a generar enfrentamientos violentos entre los dos grandes grupos conocidos en el ámbito internacional como los carteles de Cali y Medellín. Las dos organizaciones se diferenciaron en cuanto a su mecanismo para penetrar el sistema político, en donde si bien hubo en un comienzo pretensiones menos precisas, al final se buscaba un tipo de negociación que les permitiese una legalización de sus capitales y garantías para sus vidas y sus familiares. De manera general se pueden observar tres situaciones tipo:

a) Las experiencias de Pablo Escobar y de Carlos Ledher, que buscaron respectivamente penetrar el Partido Liberal y allanar el camino para obtener formas directas de representación a través de un movimiento propio con ideales tan confusos como su inspirador. Estas vías fracasaron y de alguna manera Escobar llevó su lucha hacia un escenario de guerra abierta contra el Estado por medio del terror, obteniendo al final dos resultados contradictorios: la prohibición de la extradición según norma constitucional en 1991 y su muerte dos años después. Se puede afirmar que Escobar prefirió una tumba en Colombia antes que manejar con detalle y paciencia el desarrollo político de lo logrado para alcanzar sus fines. En realidad Escobar se acercó más al carácter impulsivo y al arrojo del bandido que al cálculo racional del mafioso.

b) En segundo lugar tenemos el caso del grupo de Cali, que se diferenció de los manejos de Medellín principalmente en cuanto a las consecuencias de su guerra frontal contra el Estado. Este sector, más cercano al espíritu mafioso, no le apostó a una guerra que no podía ganar y buscó formas exitosas de penetración en el sistema político, en los organismos de seguridad e investigación del Estado y en la justicia. Pero pese a contar con grandes ventajas por este hecho, su manejo se frustró por dos razones complementarias: la caída de toda la estructura de lavado a través de empresas de fachada, y la denuncia pública de los niveles de penetración alcanzados en el sistema político, que incluía al mismo presidente Ernesto Samper. Los hechos desatan el escándalo de la narco-corrupción. Gracias a la precisión de nombres, transacciones, redes, etc., por la labor de inteligencia de EEUU (DEA) se supo sobre los vínculos de altas esferas con el régimen político, sin que al parecer se haya aún judicializado la totalidad de los comprometidos en esas relaciones.

Este hecho es el que modifica los cálculos iniciales del grupo de Cali y trasciende sobre los políticos comprometidos. Las reglas de juego iniciales se modifican. Se abre paso de nuevo la posibilidad de instalar la extradición a EEUU ante la debilidad de un régimen que se sospechaba involucrado. Y entonces el encarcelamiento del grupo caleño forma parte de los escenarios previsibles y de los cálculos racionales, armonizados con una salida coherente frente a las premisas en que se había dado el proceso, en el sentido de no reproducir el modelo Escobar, que en efecto había mostrado su inviabilidad.

c) El caso de los hermanos Ochoa, quienes mostraron el exitoso manejo de una situación sobre la cual siempre pendió la amenaza de extradición. Esta modalidad ha sido utilizada por diversos nuevos miembros del narcotráfico, quienes con penas de 4 a 5 años (más pequeñas que las que pagan algunos cultivadores o jornaleros de la coca) han logrado lavar su pasado, legalizarse y disfrutar de una fabulosa fortuna. De alguna manera Cali buscaba aproximarse a este objetivo, pero dada su condición de extrema visibilidad como el paradigma post Pablo Escobar, requerían del máximo de condiciones que amarraran la viabilidad política, legal y judicial del hecho. Para algunos analistas es justamente ahí donde debe entenderse el ámbito de acción con el sistema político. «Las instituciones judiciales y criminales de Colombia claramente no dieron la talla para negociar con los carteles. El patrón generado fue ceder beneficios judiciales a cambio de poco o nada de parte de los traficantes.»¹³

El final de todo este proceso adelantado desde comienzos de los 90 fue una transformación de las estructuras del narcotráfico hacia dinámicas más empresariales, flexibles y menos visibles ante los medios y la opinión pública. Como bien señalaron otros observadores, se dio paso a una «democratización» del narcotráfico colombiano, fenómeno que incidió sobre los cultivos ilícitos de Perú y Bolivia en la medida en que los capitales de los «carteles» dejaron de comprar materia prima en estos países y la demanda de pasta básica se empezó a desarrollar en el interior de Colombia.

Asimismo se revolucionó hacia mediados de los años 90 toda la estructura de lavado de dólares y se ampliaron las rutas de exportación, fenómenos que acompañaron dos nuevas situaciones: el auge de la cocaína en Europa, y un incremento de la demanda de heroína en EEUU, que permitió a los grupos colombianos participar de este mercado que se había mantenido relativamente estable hasta finales de los años 80.

Esta verdadera ruptura de la centralización que caracterizó a los años 80 y parte de los 90 en la economía de las drogas, llevó a una creciente participación de grupos, territorios y sistemas financieros de otros países: México, Brasil, Paraguay, Chile aparecen hoy más reiteradamente como escenarios de la economía del narcotráfico.

En el caso de Brasil y después de 20 meses de investigación en 17 estados, la Procuraduría llegó a la conclusión de que el lavado de dinero se acerca a un movimiento de 50.000 millones de dólares, cuyo 50% tiene como origen el comercio de drogas o está relacionado con ellas¹⁴.

13. Rensselaer W. Lee y Francisco Thoumi: «El nexó entre las organizaciones criminales y la política en Colombia», Bogotá, 1998, p. 34, mimeo.

14. V. Luiz Orlando Carneiro: «Indiciados em CPI vão ser processados» en *Jornal do Brasil*, 13/2/01, Río de Janeiro.

Las incidencias regionales están cada vez más marcadas por la creciente relación entre el aumento del tráfico de drogas, el contrabando de armas y la conformación de nuevas estructuras del crimen organizado que no conoce fronteras. De acuerdo con informaciones de la Policía Federal Brasileña, las mayores plantaciones de marihuana asociadas al comercio carioca están en Capitán Bado (Paraguay), ciudad que limita con Coronel Sapucaia, en Mato Grosso do Sul. Estas plantaciones son controladas por traficantes brasileños en territorio paraguayo, aprovechando las condiciones de seguridad que ofrece el lugar y una mano de obra barata por la crisis económica. Un kilo es vendido en el ámbito de producción por 15 dólares, y es revendido en San Pablo por 750 dólares.

Asimismo son bien conocidos los episodios que muestran crecientes vínculos de traficantes brasileños en la Amazonia colombiana, en donde se canjean a los grupos insurgentes colombianos armas por cocaína. El proceso de creación de circuitos ilegales con participación del crimen organizado brasileño tiene como antecedentes inmediatos el contrabando y tráfico de armas en la frontera paraguaya hacia comienzos de la década del 90. La vinculación con estructuras económicas de drogas se produce a lo largo de la misma década, siendo hoy más notoria por la serie de transformaciones en la organización de la producción y los cambios ocurridos en los esquemas de exportación de drogas en Colombia¹⁵.

La ausencia de gobernabilidad en algunos territorios e incluso áreas urbanas; el incremento de la corrupción, tanto de las autoridades administrativas como de seguridad y justicia; la apertura económica y la exigencia de mayor flexibilidad y agilidad en el desarrollo de transacciones mundiales de capitales; la diversificación de múltiples mecanismos de lavado de activos; el incremento del contrabando de armas, bienes de consumo, etc.; en fin, el predominio de un escenario marcado por una mayor relevancia del libre mercado, está generando –sin proponérselo en algunos casos–, condiciones óptimas para el crecimiento de una economía que se calcula puede mover anualmente cientos de miles de millones de dólares.

En el caso de México es notoria la relación con grupos colombianos que siguen teniendo una amplia participación en el paso de drogas hacia EEUU por esta ruta. Por el Caribe y el canal de Yucatán en México ingresa entre 70% y 75% de la cocaína enviada desde Colombia. Según un informe de las autoridades mexicanas, los grupos de Cali controlan esta ruta mientras los renovados grupos de Medellín lo hacen en la ruta del Pacífico, bordeando las costas de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México. Llegado a este punto la droga es acopiada en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Sinaloa y Baja California¹⁶.

15. Esto se desprende de un largo informe del *Jornal do Brasil* del 21/9/00; v. allí «Tráfico no Paraguay produz 80% da maconha que entra no Brasil».

16. Martín Morita y Rosa Santana: «Los narcos amos del Caribe y canal de Yucatán» en *Proceso*, 28/1/2001, México.

Asimismo, cabe reconocer que en este auge del consumo el mercado de las drogas se impregna y responde a la demanda que busca variedad de sustancias, nuevas sensaciones y presentaciones, coadyuvando al crecimiento de drogas sintéticas como el «éxtasis» y en general otras también denominadas drogas sintéticas, lo cual viene revolucionando el mundo de las drogas, ampliando el crecimiento del capital ilegal implicado en esta economía. Con esta serie de situaciones se rompen paradigmas y se relativiza el éxito de la lucha antidrogas hoy extremadamente focalizada en las sustancias de origen natural, desarrollando acciones inútiles contra las plantas consideradas ilícitas, tal y como lo demuestra el caso colombiano, que lleva 25 años aplicando las fumigaciones mediante aspersión aérea de químicos.

Un segundo punto sobre legitimidad y narcotráfico se relaciona con las dinámicas de transformación de diversas estructuras vinculadas con ámbitos estratégicos de la realidad nacional:

a) La estructura agraria en relación con la tenencia de la tierra, en donde el narcotráfico viene desarrollando procesos de reversión de la política de acceso a la tierra de vastos sectores y a cambio ha venido produciendo estructuras de alta concentración y generación de poder privado.

b) Simultáneamente, los capitales de las exportaciones del narcotráfico que retornan a Colombia inciden en procesos estructurales que tienen que ver con el incremento de la para-institucionalidad y sobre todo la aquiescencia de sectores legales que encontraron en esa relación con el capital del narcotráfico en proceso de legalización a través de la concentración de la tierra, una fortaleza para reafirmar y proyectar estratégicamente un modelo contrainsurgente.

c) Esta parainstitucionalidad como modelo económicamente funcional, se acentúa en el campo y facilita el lavado de dólares con la adquisición de tierras. Frente a los vacíos de institucionalidad estatal y las necesidades de implantar mecanismos de dominio, ha desarrollado, a través de un proceso de entrelazamiento con capitales legales, la configuración de modelos de control social regionales sustentados en el terror. La complejidad del fenómeno (económico, social, político, de control de la fuerza) se reduce a su expresión puramente armada.

d) Como conclusión, el modelo de Estado asediado por enemigos, desconoce que desde el mismo Estado se han tolerado e incluso propiciado mecanismos parainstitucionales, se ha convivido con el narcotráfico, en fin, se ha generado la pérdida de legitimidad del mismo Estado. Obviamente mucho menos se reconoce el carácter deslegitimador de las políticas antidrogas, es decir, los modelos de construcción de enemigos propios de las decisiones de política exterior de Washington se aplican para Colombia desconociendo la complejidad de su situación de gobernabilidad.

Más allá de un conocimiento riguroso de la complejidad del fenómeno de las drogas, en el interior de EEUU se impone el manejo virtual de los hechos, con un impacto hacia la generación de un estado de seguridad en el elector norteamericano o la utilización en la política doméstica dirigida hacia una mayor radicalización de las acciones en la oferta. Este marco político continúa incidiendo en los procesos de toma de decisión en EEUU con fuertes repercusiones para América Latina y principalmente para los países de la región andina. Observemos con mayor detalle en qué consiste la actual estrategia antidrogas.

La Iniciativa Andina: una misma estrategia con ampliación de escenario

En el periodo de transición de la administración demócrata del presidente Clinton a la nueva gestión de George W. Bush, se produjo un documento de política de Estado referido al balance y recomendaciones sobre la estrategia antidrogas frente a Colombia y América Latina¹⁷. Dos tesis centrales sustentan la base del informe y las recomendaciones de política: a) la rapidez de la expansión de la producción de cocaína y heroína en Colombia constituye una amenaza para la seguridad nacional y el bienestar de los ciudadanos de EEUU; b) Perú y Bolivia representan las mejores muestras de que la política antidrogas funciona y que la expansión a Colombia es una consecuencia de ese hecho al trasladar los narcotraficantes las áreas de coca hacia Colombia, aprovechando el control territorial de las guerrillas. «La mayor parte de esta expansión ocurrió en el sur de Colombia, territorio dominado por la guerrilla y que ha estado fuera del alcance de la campaña de fumigación aérea adelantada por el Gobierno.»¹⁸

La crisis colombiana, según el documento, se agrava por los niveles de ganancias generadas por la economía de las drogas, lo que incrementa la confrontación, la ingobernabilidad y el conflicto armado, fenómenos que se facilitan por la falta de recursos para dismantelar los grupos organizados terroristas y grupos privados armados que generan seguridad para una economía ilegal. Como puede observarse, se reitera la figura simbólica de un Estado más o menos democrático, legítimo, que se encuentra rodeado de peligrosos enemigos. Como se señaló, este es el mismo punto de partida que sirvió de base para elaborar y apoyar el Plan Colombia, estrategia que se reafirma en el documento de la Casa Blanca, en el interior del cual se reconocen cinco estrategias: proceso de paz; economía colombiana; estrategia antidrogas; reforma al sistema de justicia y protección de derechos humanos; democratización y desarrollo social.

17. Informe «Sobre la política de EEUU y la estrategia con respecto a la asistencia antidrogas a Colombia y a los países vecinos». El documento se elaboró de acuerdo con la Sección 3.202 de apropiaciones militares Act. 2001 - Public Law 106-246. El informe, elaborado el 26 de octubre de 2000, fue dirigido al presidente del Comité de Apropiaciones de la Cámara y el Senado de EEUU, al presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara y al presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado.

18. *Ibíd.*

En función de estas estrategias se sitúa la especificidad de política de Washington, concretada en el paquete de ayuda por 1.300 millones dólares para el periodo 2000-2001: «Estados Unidos está apoyando la implementación del componente antidrogas y otros aspectos críticos del Plan Colombia como un asunto de prioridad nacional»¹⁹.

En el marco de la nueva administración Bush y como una prolongación que garantice el éxito de la política, se plantea la necesidad de un apoyo a los países vecinos a Colombia con el fin de impedir el traslado de los cultivos ilícitos a otras zonas de la región andinoamazónica. De manera simultánea busca legitimarse el Plan en la región, debido a la serie de cuestionamientos y críticas de altas instancias de los países vecinos. Es en ese contexto que se inscribe la Estrategia Regional Antidrogas, que acaba de ser anunciada por el secretario de Estado bajo la reedición del nombre Estrategia Andina Antidrogas²⁰.

De acuerdo con el informe de la Casa Blanca, las principales metas que se propone la Estrategia Nacional Antidrogas de EEUU son reducir, tomando como base la situación de 1996, en 20% la producción mundial de coca hasta 2002, y hasta 2007 reducir 40% esas mismas áreas. A la luz de estas metas, se resalta el hecho de que el Plan Pastrana se proponga en seis años reducir 50% de las áreas existentes en Colombia a partir de 2000²¹.

Washington elaboró ocho criterios (*benchmarks*) para establecer resultados en la lucha antidrogas, de los cuales cuatro se refieren a los cultivos ilícitos y en general a acciones dirigidas a la fase inicial de la cadena del circuito de drogas. En primer lugar en relación con cultivos ilícitos, los indicadores son: a) disminución de nuevos cultivos de coca y amapola; b) incremento de la capacidad de erradicación aérea. El punto básico acá es una supuesta capacidad disuasiva en las áreas con cultivos debido a la fumigación compulsiva, como el caso del departamento amazónico del Guaviare, que fue fumigado intensivamente entre 1994 y 1998; c) incremento del número de hectáreas erradicadas de cultivos ilícitos; d) desplazamiento (*movement*) de los cultivadores y sus familias hacia una producción lícita.

En segundo lugar, sobre la interdicción sobre la demanda de materia prima se formula un criterio: énfasis en acciones contra las redes de transporte de materia prima. El punto base sigue siendo acá el supuesto éxito de la interdicción aérea desde Perú. Washington nos sigue presentando la imagen de que la caída de la demanda en Perú se debió al éxito de la interdicción por el llamado puente aéreo.

19. *Ibíd.*

20. V. State Department: «The 2002 Aid Request», abril de 2001.

21. Se trata del Plan Colombia. Las dificultades de medición del cumplimiento de las metas propuestas empiezan por el hecho de que existe una diferencia de cálculos sobre número de hectáreas de coca entre Washington y Bogotá que sobrepasa las 20.000 hectáreas para 1999.

En tercer lugar, sobre el procesamiento se propone una meta específica: interrupción de la capacidad de refinación. Los criterios básicos son: reducir la pureza de la cocaína HCL; bajar la demanda y los precios de la pasta básica, lo cual quiere decir insistir en una política que busca un efecto de depresión de los precios en la parte inicial de la cadena, hecho que se conjuga con un incremento en la fase final para, conjuntamente, contribuir a desestimular la demanda.

En cuarto lugar, la aplicación de la ley (Law Enforcement) contra los capos. En este contexto se establece una situación nueva para Colombia al legitimar la sindicación de las FARC como cartel sustituto de los de Cali y Medellín, que ya hemos reseñado.

Como quinto objetivo, la reducción del capital que retorna luego de exportar las drogas, esto es, acciones contra el lavado. Sin embargo sobre este punto no se especifican las medidas en el interior de EEUU.

Acciones. Con base en los anteriores criterios se hace un listado de acciones requeridas en los siguientes ítems:

Implementación de la iniciativa incluyendo su componente regional. Las acciones tienen como fin específico: a) suministro de equipo y entrenamiento militar; b) apoyo de los programas de desarrollo alternativo en la región; c) ayuda a programas sobre gobernabilidad y derechos humanos; d) fortalecimiento a la recuperación económica de Colombia; e) apoyo al proceso de paz (¡sic!); f) incremento de la capacidad de interdicción de químicos en la región.

Apoyo a la implementación inicial del Plan Colombia en el sur (push into southern Colombia). Este es el grueso de la ayuda aprobada en Capitol Hill por 1.300 millones dólares y que se convirtió en ley en julio de 2000. Cubre los años 2000 y 2001²². Contiene todo el material logístico (helicópteros, armas, etc.) y la creación de tres batallones: el primero: culminó su formación a comienzos de 2000; el segundo: finalizó su entrenamiento en la Base Militar de Larandia (Caquetá) a comienzos de diciembre de 2000; el tercero: iniciará el entrenamiento en enero de 2001 y entrará a operar a fines de mayo del mismo año. Este proceso se complementa con el fortalecimiento de la capacidad de inteligencia de la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, cuya base está en Tres Esquinas.

Fondos adicionales para la Policía Antinarcóticos de Colombia. Se trata de un fondo por 115,6 millones de dólares dirigido a crear una nueva base antinarcóticos e incrementar la seguridad de las bases ya existentes.

Fortalecimiento de inteligencia. Esta es una ayuda de 92 millones de dólares, dirigida «a apoyar todos los aspectos de planeación operacional y ejecución»

22. Para 2001; el Congreso pudiera considerar una ayuda adicional para 2002.

del mismo plan. Existen 30 millones destinados a la Fuerza Aérea de EEUU que desarrolla el reconocimiento de aeronaves que contrabandean drogas mediante operaciones de inteligencia.

Apoyo a la interdicción. Como se señaló, la base para este propósito es el éxito interdictivo en Perú. El documento propone montos específicos para acciones de control: 78 millones de dólares para interdicción aérea. El objetivo principal es establecer la capacidad interdictiva de Colombia sobre el contrabando aéreo de drogas en el sur, incluyendo el uso de radares; 22 millones para interdicción fluvial, marítima, etc.; 116,6 millones para las FOLs de Manta, Aruba y Curazao y El Salvador; 68 millones para costear radares de cuatro U.S. Customs Airborne Early Warning Radar equipados de aviones P-3, que incrementarán la capacidad de detección y monitoreo de misiones en Colombia y en toda la región.

Estas medidas se complementan, según Washington, con el suministro de ayuda –aunque en menor cuantía– para la protección de los derechos humanos; reforzamiento de la capacidad gubernamental y el desarrollo alternativo; fortalecimiento del sistema de justicia, dirigido prioritariamente a perseguir al narcotráfico; ayuda a ONGs y finalmente, el apoyo a la recuperación económica y el proceso de paz.

En abril de 2001 el presidente Bush envió al Congreso una solicitud presupuestal para 2002, que sirve de soporte financiero a la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), principalmente en cuanto a los recursos propios del International Narcotics Locations (INL) del Departamento de Estado. Así se discrimina la solicitud por países:

Cuadro 5

Iniciativa Andina Antidrogas
(en millones de dólares)

País	Asistencia militar y policial	Asistencia social y económica	Total
Colombia	252,5	146,5	399
Perú	77	79	156
Bolivia	54	47	101
Ecuador	19	20	39
Brasil	15	–	15
Venezuela	10	–	10
Panamá	11	–	11
Total	438,5	292,5	731

De acuerdo con el Departamento de Estado de EEUU, la ayuda a estos países es «en primer lugar para interdicción» (*military/police assistance*), sin embargo puede estar disponible para desarrollo institucional, «hasta donde

sea viable». Al calcular la totalidad de ingresos provenientes de las demás fuentes que suministran recursos antidrogas incluyendo los ingresos de los del INL, según un estimado del Center for International Policy (CIP), una mirada comparativa sobre la solicitud de la Iniciativa Andina de Bush en relación con los montos anteriores deja la siguiente relación:

Cuadro 6

Iniciativa Andina Antidrogas y estimados (CIP) de acuerdo con la totalidad de la ayuda incluyendo INL

País	Asistencia militar y política (millones de dólares)	Solicitado 2002 (millones de dólares)	Cambio (%)	Asistencia social y económica 2000-2001	Requerido 2002 (millones de dólares)	Cambio (%)
Colombia	486,57	386	-21	104	147	+29
Perú	48,62	90	+85	26	79	+204
Bolivia	53,87	64	+19	59	47	-20
Ecuador	19,68	31	+58	4	20	+500
Brasil	4,72	17	+260	0,2	0,2	0
Venezuela	5,79	14	+142	0,3	0,3	0
Panamá	3,83	13	+240	0	0	0
Total	623,08	615	-1	193,23	293	+52

Fuente: Departamento de Estado de EEUU y CIP (estimaciones de abril de 2001, sujetas a cambio).

El cuadro muestra una disminución de 21% en ayuda militar y policial para Colombia, lo que contrasta con el incremento de montos para los países de la región atendiendo el nuevo carácter regional de la iniciativa. Aunque en términos absolutos no es significativa, porcentualmente se notan incrementos importantes en Brasil, Venezuela y Panamá. De este modo se empieza a dibujar un escenario regional que se ve involucrado crecientemente en la estrategia diseñada por Washington y que busca neutralizar la ley inexorable del *efecto de desplazamiento* que se produce como resultado de la focalización de la fuerza en ciertas y determinadas áreas.

En segundo lugar, con la ayuda antidrogas se promueven modificaciones estratégicas en la agenda de seguridad de América Latina al posicionarse el tema de las drogas en los puestos más destacados y en las decisiones en esa materia, obteniendo Washington una extensión de su propia agenda en el ámbito regional. Colombia ha adoptado estrategias de búsqueda de beneficios en materia comercial como contraprestación a la narcotización de su agenda bilateral. La solicitud de extensión de las preferencias arancelarias del ATPA a exportaciones como textiles, cueros, confecciones, busca mejorar su competitividad en el mercado norteamericano, sobre todo frente a Centro-

américa. Si bien este hecho representa una mejora en la competitividad del sector exportador, de ninguna manera estas extensiones van a incidir sobre la dura situación que enfrentan las economías regionales dependientes de la economía de la producción de materia prima, ni mucho menos sobre la incertidumbre en que se debate el sector rural, uno de los mayores aportantes en desplazamiento de población campesina hacia actividades ilícitas como lo demostró la crisis de precios del café en relación con el auge de la amapola en Colombia.

Simultáneamente el ATPA se constituye en la contraprestación para Perú y Bolivia, que han aceptado introducir acciones de erradicación compulsivas, aun a costa de un grave deterioro de la legitimidad de esos Estados con una institucionalidad tan precaria, llegando incluso a desestabilizar su gobernabilidad como en el caso de las marchas campesinas del Chapare hacia La Paz. Asimismo, el fortalecimiento de acusaciones como las que se empiezan a producir en Brasil acerca del volumen de lavado de dólares provenientes del narcotráfico, no deja de ser un instrumento de gran utilidad para Washington frente a las preguntas e interrogantes que levanta Brasilia ante los beneficios, tiempos y ritmos, en el desarrollo de la integración hemisférica conocida como ALCA.

La pérdida de horizontes comunes en el contexto latinoamericano en materia de seguridad regional; las crisis de gobernabilidad, profundizadas por la corrupción e inestabilidad institucional que enfrentan la mayor parte de los países de la región andina; las graves consecuencias sociales de las políticas de ajuste ligadas con la baja competitividad en el proceso de inserción económica internacional; y finalmente las tensiones alrededor de la eventual incidencia regional del conflicto armado en Colombia, son factores que intervienen en una pérdida creciente de la capacidad de negociación en el espacio político internacional.

Estas circunstancias se reflejan en la baja capacidad de contención ante la ofensiva de Washington de imponer nuevas condiciones que signifiquen privilegiar su agenda de seguridad hemisférica. En ese contexto prevalece su paradigma fundamentalista sobre las drogas que se encarna hoy en la Iniciativa Andina. América Latina sigue actuando en términos más reactivos y bilaterales antes que consolidando un potencial de negociación. Esto le permitiría, como región, un posicionamiento para el desarrollo de negociaciones que favorezcan la consolidación de proyectos de Estado basados en la modernidad y que puedan estabilizar su vida política democrática y sus intereses socioeconómicos.

Colombia, el Plan Colombia y la región andina

¿Implosión o concertación?

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

El artículo describe la actual crisis colombiana y los componentes del Plan Colombia, deteniéndose en los desafíos inmediatos e implícitos para la región andina y América Latina en su conjunto. El contexto político internacional indica una expansión concreta de la influencia territorial de Estados Unidos, ampliándose hacia los Andes. Es necesario que América Latina –o Sudamérica– reviva un organismo similar al de Contadora en los años 80, de manera de garantizar a través de la concertación una salida democrática para la crisis colombiana, cada vez más grave y compleja.

Si los años 70 representaron para América Latina la década perdida en términos de desarrollo democrático, y los 80 lo fueron en cuanto al crecimiento económico, los 90 significaron la década perdida respecto a la concertación diplomática. En efecto, un repaso del despliegue, comportamiento y alcance del denominado Grupo de Río¹ (GR) en la última década del siglo xx, corrobora los límites y las deficiencias de la convergencia política elemental entre los países latinoamericanos.

Desde 1989, cuando se produjo la intervención armada de Estados Unidos en Panamá, el GR ha ido evidenciando elocuentes signos de estancamiento. En los últimos años, por ejemplo, no ha jugado ningún papel relevante en el proceso de pacificación en Guatemala, en la solución efectiva de la crisis ins-

JUAN GABRIEL TOKATLIAN: profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

1. El Grupo de Río se creó en 1986 en Brasil y resultó de la fusión del Grupo de Contadora (Colombia, Venezuela, México y Panamá) para la paz en Centroamérica, y de su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

Palabras clave: guerra interna, seguridad regional, Grupo de Río, Grupo de Contadora, Plan Colombia.

titucional en Haití, en la defensa firme de la democracia en Perú quebrantada desde el autogolpe de Alberto Fujimori, en la resolución concreta de las intenciones golpistas en Paraguay, en el rechazo categórico de los recientes (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad) golpes de nuevo tipo en Ecuador, entre muchos otros acontecimientos. En breve, ni en situaciones críticas vividas en el Caribe, en Centroamérica, en los Andes o en el Cono Sur, el GR mostró que América Latina haya sido capaz de desarrollar una dinámica endógena y propositiva para resolver seriamente los casos difíciles. Así, en 2001, al presentarse el delicado tema de Colombia, el Grupo de Río parece un espectador impávido de esa guerra interna más que un actor influyente para su potencial superación.

Mientras languidece políticamente el GR, Brasil organizó para finales de agosto de 2000 una cumbre sudamericana, no latinoamericana. La lógica que pareció sustentar esta convocatoria es la gradual consolidación de la noción de las dos Américas. América, desde hace al menos tres décadas, ha estado dividida en dos. Por una parte, era evidente la existencia de una América del Norte desde Alaska hasta Panamá, compuesta por Centroamérica, el Caribe insular, México, Canadá y EEUU, e integrada y asimilada *de facto* a éste, tanto en lo económico y político, como en lo militar y cultural. Por otra parte, era notoria la ambigua supervivencia de una América del Sur desde Colombia hasta Argentina, con una relativa mayor autonomía comercial, financiera y diplomática respecto a Washington. Norteamérica y Sudamérica eran dos entidades geopolíticas claramente diferenciadas a pesar de los puntos de contacto. Al parecer, para la diplomacia brasileña esta división es hoy difícil de revertir.

Sin embargo, al entrar en un nuevo siglo, la tesis de las dos Américas no ha tomado en consideración que cada día es más manifiesto que América del Sur misma parece partida en dos: los Andes por un lado y el Cono Sur por el otro. La región andina atraviesa una honda crisis de impredecibles consecuencias: Colombia es solo la punta del iceberg de un enorme témpano de problemas acumulados en su manifestación y postergados en su solución. En efecto, los Andes se han convertido, desde los 90, en el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental. En materia política, se destacan el autogolpe de Fujimori en Perú, la caída constitucional de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, la salida política de Bucaram en Ecuador, el cuasi-desplome de Ernesto Samper en Colombia y la llegada al poder del ex-golpista Hugo Banzer Suárez en Bolivia. El descalabro social que llevó al grotesco derrocamiento de Mahuad en Ecuador, la ambición antidemocrática de Fujimori en Perú, la delicada incertidumbre institucional generada por Hugo Chávez en Venezuela, los crecientes inconvenientes de todo orden que vive Bolivia, la explosiva situación que confronta Andrés Pastrana en Colombia, son indicadores elocuentes de que los Andes están viviendo un torbellino.

En materia militar, el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio se dio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa del continente es, en la actua-

lidad, la de Colombia y Venezuela. En el tema de los derechos humanos, y en comparación con cualquier otra región de las Américas, la zona andina es aquella en la que más sistemáticamente se violan, siendo Colombia y Perú los casos más dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentran el cultivo, procesamiento y tráfico de coca del continente y las cinco naciones (junto con México) son los actores claves en el negocio ilícito de los narcóticos. En materia de corrupción, en el área se encuentran algunos de los países con los mayores niveles en el mundo, destacándose los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela. En el tema ambiental, los países andinos muestran altos y preocupantes grados de degradación, en especial del espacio amazónico que comparten con Brasil. En términos socioeconómicos, todas las naciones andinas exhiben alarmantes índices de desempleo, marginalidad, pobreza e inseguridad con bajos indicadores de calidad de vida, escaso y volátil crecimiento, fuerte concentración del ingreso y exigua inversión. En los cinco países por igual, aunque con variaciones, se exacerbó en la última década el desmoronamiento parcial del Estado.

Adicionalmente, y posterior a la Guerra Fría, es en la región andina (particularmente en Ecuador, Perú y Venezuela) en donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Además, en esta zona, si se compara con otras regiones del hemisferio, varias naciones han efectuado tardíos y débiles ajustes económicos y reformas estructurales (en especial Ecuador y Venezuela). Asimismo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) está cada día más relegada ante los avances de otros acuerdos como el Tlcán y el Mercosur. Por último, el mundo andino es cada vez más dependiente de Washington en lo material y político y cada vez más distante del Cono Sur en lo cultural y diplomático. La esfera de influencia² de EEUU se desplaza de su tradicional *mare nostrum* –la amplia Cuenca del Caribe– proyectándose con más fuerza en el vértice andino del continente sudamericano.

Resumiendo, toda la región andina sufre simultáneamente agudos problemas de diversa naturaleza. Las muestras de conflictividad social en el área tienden a acrecentarse y es patente la incapacidad de los regímenes democráticos de procesar seculares demandas ciudadanas insatisfechas. En ese contexto, el caso de Colombia es indudablemente el más catastrófico. Este país sobresale en la dimensión de su crisis, aunque no es un ejemplo aislado y solitario: los Andes viven en condiciones de ingobernabilidad, lo cual presagia peligrosos cataclismos institucionales. Así entonces, la forma, el contenido y el alcance que se le otorgue a la salida a la crisis de Colombia servirá eventualmente de modelo de cómo y cuánto aporta la propia área (América Latina), región (Sudamérica) o zona (Cono Sur) a la resolución franca e innovadora de sus graves dificultades. El caso más difícil –en este sentido, Colombia– debe ser abordado y no evitado: solo así se podrá observar si la diploma-

2. Sobre la importante noción de esfera de influencia en la política internacional v. Paul E. Keal: «Contemporary Understanding about Spheres of Influence» en *Review of International Studies* vol. 9 N° 3, 1983.

cia de nuestros países ha madurado suficientemente para enfrentar con mayor autonomía relativa los desafíos del siglo XXI.

Una precisión conceptual necesaria

Es importante evitar la tradicional confusión de términos –con efectos en la *praxis* concreta– que empaña la comprensión de la convergencia y la acción conjunta en el contexto de Latinoamérica y el Caribe. En breve, existen cuatro nociones que se emplean de forma intercambiable, sin ninguna distinción ni mucho esclarecimiento: *concertación*, *cooperación*, *integración* y *unión*. La dificultad no es semántica ni menor, por el contrario, la ausencia de precisión para definir estos conceptos puede tener consecuencias prácticas altamente negativas en el campo de la práctica de la política exterior. De allí que parece prudente poseer una mayor y mejor claridad terminológica que, a manera de «modelo ideal», nos permita aproximarnos de un modo más nítido al tema. Así entonces, podríamos decir lo siguiente:

– *Concertación*: mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el ámbito diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos.

– *Cooperación*: esquema que implica que desde el Estado y con el concurso activo de algunos segmentos de la sociedad civil (en especial, el sector empresarial) se produzcan proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con un trasfondo político, entre dos o más partes entre sí y eventualmente entre aquellos países y otras contrapartes.

– *Integración*: proceso más amplio, intenso, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de diversos agentes de las sociedades involucradas.

– *Unión*: una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada (*polity*) y reconocida internacionalmente.

En América Latina, la concertación en los últimos años la ha expresado el GR. En el área existe cooperación, pero aún no florece la integración y la unión está muy distante. Ahora bien, esta clarificación no responde a un prurito académico. El rigor conceptual tiene implicaciones políticas e institucionales. Esta cuádruple dilucidación ayuda principalmente al diseño de un planteo estratégico en política exterior. También contribuye a determinar los alcances y requerimientos de una coordinación burocrática eficiente para manejar diferentes frentes, con distintos objetivos, diversos tiempos de ma-

duración y concreción, y múltiples actores comprometidos interna y externamente. Asimismo, coadyuva a la adquisición de una mayor exactitud en cuanto a la dirección y la orientación necesarias para movilizar recursos humanos, físicos y técnicos, estatales y no gubernamentales, en pos de cada uno de esos procesos y mecanismos. Además, influye en el campo de las percepciones: ni todos los esquemas de agrupación son semejantes, ni es imperioso estar en todos *per se*, ni cada uno de ellos es idéntico en términos de su utilidad, valor y significación o es parte inevitable de un rompecabezas amorfo que algún día ligará, mágicamente, el conjunto de piezas.

Un balance crítico

El Grupo de Río ha evidenciado en la década de los 90 un creciente debilitamiento interno y una notoria vulnerabilidad externa. La mayoría de los escasos análisis³ que explican este hecho se apoya en una argumentación de sesgo externo: la unilateralidad de Washington en el concierto mundial, la robusta rehegemonización continental de EEUU luego del final de la Guerra Fría, las nuevas realidades derivadas de la globalización, entre otras, determinan los altos niveles de debilidad y vulnerabilidad del GR. A su vez, las evaluaciones que destacan el valor del Grupo a pesar de su languidez y fragilidad, colocan el énfasis en la necesidad de preservarlo debido a sus presuntas bondades diplomáticas: mecanismo de diálogo periódico, bajo costo de mantenimiento, poca formalidad, continuidad, interlocutor con otras regiones, etc.

Ambas inferencias son válidas, aunque no explican en toda su dimensión el estancamiento y deterioro del GR. El origen de las restricciones del Grupo está en el sistema internacional, pero la fuente de sus mayores dificultades actuales está en Latinoamérica y el Caribe, es decir, en los países miembros. De manera sintética, dichas dificultades son de tres tipos:

– Agenda. En este caso los problemas han sido y son múltiples. Primero, la ampliación numérica de los países participantes sumada a una expansión de los temas que presuntamente cubren los intereses de los gobiernos del Grupo, ha llevado a carecer de un mínimo de ordenamiento de prioridades. Segundo, una vaguedad en el tratamiento de esos mismos tópicos, lo cual le ha ido restando credibilidad. Tercero, un tono cada vez más reactivo y menos afirmativo en el planteamiento de aquellos asuntos, lo que le ha quitado protagonismo al Grupo como interlocutor cohesivo y audaz en sus propuestas. Cuarto, una presentación ambigua y cauta de dichas cuestiones ante distintas contrapartes, afectando el vigor de las posiciones del GR. Quinto, una falta de referente nítido hacia el que se le proyectan los planteamientos (¿EEUU? ¿Unión Europea? ¿un Norte unificado? ¿algunos agentes/actores internos en los países del Centro?), lo cual torna sencillo seguir acumulando aseveraciones por doquier y recibir un caluroso apoyo internacional, al tiempo que se

3. Un buen texto que hace un balance de la primera década del GR es el de Raúl Barrios (ed.): *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*, Plural Editores, La Paz, 1996.

dificulta una estrategia de negociación consistente *vis-à-vis* distintas contrapartes. Y sexto, una esterilidad en la traducción operativa (en el ámbito de la acción) de esos planteos, con lo cual decrece el perfil del GR.

– Consenso. La dificultad de arribar a consensos fuertes por parte del Grupo se ha tornado cada vez más preocupante. Existen múltiples factores exógenos que hacen muy problemático y laborioso el logro de acuerdos básicos y sustantivos. Independiente del reconocimiento del peso de las variables de índole externa, es pertinente insistir en la necesidad de un análisis nacional más sincero para entender los mayores impedimentos que existen para concitar consensos fundamentales y operativos. El ejemplo de la hoy poco recordada deuda externa fue el más elocuente y el que tiende a repetirse al momento de abordar cuestiones fundamentales de la agenda externa de la región. Respecto a aquel tema, todos los gobiernos del área jugaron a moderar a los otros a tal punto que la moderación trajo consigo el inmovilismo y la ausencia de originalidad. Todas las tesis de los miembros del Grupo triunfaron (de cara a sus respectivas sociedades) con el resultado global de la pasividad y la fragmentación. Entendiendo las obvias diferencias entre situaciones por país, pareció diluirse un mínimo común denominador grupal negociable frente a otros actores estatales y no gubernamentales. En la actualidad, a los fines prácticos, el tema se esfumó del temario del GR. Ese solo hecho –la desaparición hasta discursiva del tópico– coloca al Grupo en una posición frágil y errática ante otras contrapartes más poderosas para las cuales la cuestión de la deuda ya no constituye un problema (todo lo cual les refuerza a estos últimos su estrategia de no buscar soluciones estructurales al asunto). Es muy fácil al interior del GR obtener consensos débiles (todos contra el fenómeno de los narcóticos, todos a favor de mayores inversiones en educación, todos de acuerdo para robustecer los mecanismos multilaterales de diálogo, etc.). Sin embargo, hallar una mayoría sólida y solidaria que pueda convertir retórica en práctica, problemática en solución, iniciativa en acción, teoría en *praxis*, postura defensiva en posición ofensiva, ha sido lisa y llanamente imposible en el último lustro. El caso del GR pareciera demostrar que la conjunción creativa de intereses nacionales individuales es incompatible con un interés colectivo fortalecido. En un escenario mundial posterior a la Guerra Fría en el que la noción de soberanía limitada, parcial o difusa, ha ido ganando espacio por sobre el criterio clásico de soberanía absoluta e ilimitada, el Grupo, en vez de compatibilizar soberanías endebles para confrontar contrapartes más dotadas de atributos de poder, parece haber alimentado una legitimación de múltiples alternativas unilaterales que van en desmedro de una concertación efectiva.

– Política exterior. En la actualidad prácticamente no existe política exterior latinoamericana (desde la mexicana hasta la jamaicana o la argentina) que no se autodefinan como pragmática. Bien o mal utilizada esta calificación, lo que de hecho encierra son tres notas claves: cada país del área ha construido, en su propio imaginario, su visión y versión de una suerte de «relación especial» hacia EEUU, más por utilitarismo que por principio, y a pesar de que

dicha relación no sea vista recíprocamente de la misma forma, las limitaciones externas parecen imponer solo lógicas transaccionales individuales, en especial frente a Washington; parece predominar una racionalidad por la cual se piensa que la unidad excesiva con la mayoría de los pares del área disminuye la posibilidad de obtener beneficios de las contrapartes con mayor poder del sistema internacional. En cuanto a la retórica, Latinoamérica y el Caribe son el epicentro de las referencias de las respectivas políticas exteriores de los países, sin embargo la práctica no parece coincidir suficientemente con los discursos. Es cierto que han proliferado ventajosos acercamientos y convergencias binacionales o entre algunos pocos países, pero el compromiso político colectivo está muy lejos de materializarse. El manejo del problema de la pobreza, la resolución del asunto de las drogas, la mejor protección ambiental, entre muchos otros temas, se han ido definiendo –en los hechos y no en la letra– como cuestiones nacionales de tratamiento preferentemente bilateral (en especial, en relación con EEUU) y episódicamente multilateral. Un sencillo análisis de teoría de juegos indica que las opciones conservadoras (en el sentido de asegurar lo individual, el no riesgo, y el *statu quo*) culminan desastrosamente para cada miembro particular en el mediano y largo plazos. Los presuntos beneficiados a corto plazo no pueden sostener su ventaja por mucho tiempo y sin costos elevados para el resto. Conviene, asimismo, recordar que hasta los propios interdependentistas, tan citados explícita o implícitamente por los mandatarios del área en sus discursos en torno de la ascendente interdependencia mundial, reconocen que la armonía en sí misma no conduce a la negociación; es la existencia de la discordia –natural en las relaciones internacionales– la que abre espacios para el debate y la transacción⁴. No obstante, resulta difícil modificar percepciones sobre ganancias unilaterales posibles en escenarios inestables e inciertos. No hay nada más tentador y sencillo que autojustificar las salidas propias y no conjuntas.

Si esta aproximación es medianamente verosímil, entonces resulta pertinente no generar en cuanto al GR falsas expectativas de aporte en relación con el ejemplo de Colombia. Lo más prudente es olvidarse del Grupo en este caso.

¿Qué hacer con Colombia?

Las conversaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y la insurgencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han oscilado entre el estancamiento virulento, el despegue ambivalente y los avances sorprendentes, mientras el diálogo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no se ha concretado todavía. Es probable que los contactos formales y las conversaciones nominales se produzcan, con logros parciales, pero no es claro cómo evolucionarán las negociaciones concretas en el mediano plazo. Para entender las posibilidades de éxito de una paz elusiva, resulta insoslayable preguntarse por la naturaleza cambiante de la guerra en Co-

4. V., en particular, Robert O. Keohane: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

lombia⁵. En ese sentido, corresponde efectuar una precisión inicial en términos históricos y comparativos. El caso colombiano se destaca debido al notable cambio que ha habido entre las disputas violentas durante la Guerra Fría y en la actualidad. De acuerdo con un reciente estudio de Wallensteen y Sollenberg⁶, en el periodo 1989-1998 hubo 108 conflictos desarrollados en 73 sitios; en 1989, 47; en 1992, 55; en 1997, 34; y en 1998 persistían 36 conflictos. Hay que destacar la importante caída de los conflictos armados en Asia (de 19 en 1989 a 15 en 1998) y Latinoamérica (de 8 a 2 en ese periodo); el leve descenso en Medio Oriente (de 4 a 3 en ese lapso); y el mantenimiento de los mismos en Europa (2) y África (14) entre 1989-1998. Asimismo, mientras hubo 3 conflictos internacionales en 1989 y 2 en 1998, los conflictos internos fueron 44 en 1989, llegaron a 54 en 1992 y descendieron a 34 en 1998.

Además, de los 108 conflictos mencionados, 75 se terminaron a finales de 1998: 21 concluyeron con acuerdos de paz, 24 con la victoria de una de las partes y 30 terminaron con compromisos de cese al fuego o por el significativo descenso de los niveles de violencia. De los 26 conflictos más agudos en 1998, 16 habían comenzado antes de 1989, lo cual implica que los conflictos más recientes fueron, en general, más contenidos o resueltos que los antiguos. Para 1998, los conflictos más intensos, por el número de víctimas fueron Yugoslavia en Europa; Afganistán y Sri Lanka en Asia; Argelia, Angola, Burundi, Congo, Eritrea/Etiopía, Guinea Bissau, Ruanda, Sierra Leona y Sudán en África; y Colombia en las Américas. De los conflictos más virulentos, el caso colombiano es el más longevo, uno de los más trágicos, el de mayor complejidad en el continente y de los más sobresalientes en el plano mundial. ¿Hacia dónde transita entonces el enfrentamiento militar en Colombia?

Una hipótesis para contemplar es el deslizamiento de la guerra irregular colombiana hacia una guerra civil o hacia una guerra separatista⁷. En uno u otro escenario, el componente internacional es fundamental. Respecto a la guerra civil, y con base en un detallado estudio empírico que analiza el desarrollo y la conclusión de 41 guerras internas entre 1940 y 1990, Walter plantea que la gran mayoría de las guerras civiles durante ese periodo no culminaron en una mesa de negociación, sino en el exterminio o la capitulación de una de las partes⁸. Refutando tanto la perspectiva racionalista que postula que los cálculos costo beneficio de los actores armados son los que dificultan

5. Sobre Colombia, v. Juan G. Tokatlian: *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Norma, Buenos Aires, 2000.

6. V. Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg: «Armed Conflicts, 1989-1998» en *Journal of Peace Research* vol. 36 N° 5, 9/1999.

7. Para algunos analistas y observadores colombianos y estadounidenses, la concesión del gobierno del presidente Pastrana a la guerrilla de las FARC de un área de despeje de 42.000 Km² en el sur del país se ha constituido en un peligroso precedente para una potencial desmembración de Colombia.

8. V. Barbara F. Walter: «The Critical Barrier to Civil War Settlement» en *International Organization* vol. 51 N° 3, 1997; y B.F. Walter: «Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace» en *International Security* vol. 24 N° 1, verano de 1999.

un acuerdo pacífico a un conflicto, como la perspectiva idealista que señala que las emociones y los valores envueltos en una guerra civil son los que impiden alcanzar una salida no bélica, afirma que la alternativa negociada exitosa se logró solo cuando una tercera parte, distinta al conflicto, respaldó de modo decisivo un compromiso entre las partes.

La sensación de enorme vulnerabilidad militar de los participantes de un enfrentamiento armado y la desconfianza frente al otro, dificultan los compromisos serios. El miedo y la inseguridad de los adversarios obstaculizan la salida negociada. Sin embargo, si las partes están en un contexto de simetría y acuerdan un proceso de transición donde el cumplimiento de lo convenido sea garantizado por un tercer actor, entonces es bien probable alcanzar la resolución pacífica de cualquier conflicto. Es preferible, de acuerdo con Walter, que el garante sea un Estado determinado. Para que la participación del tercero resulte creíble es necesario que se reúnan tres condiciones: 1) que el Estado interviniente tenga intereses tangibles en el país en guerra; 2) que esté dispuesto a usar la fuerza, incluso militar, para garantizar el cumplimiento de las promesas firmadas; y 3) que demuestre constante firmeza.

En ese sentido, y si el caso de Colombia sirve de ejemplo para lo aquí expresado, es probable que una tercera parte con poder incuestionable e intereses específicos, como EEUU, juegue un rol decisivo en ese país. Por eso es evidente el incremento de la intervención indirecta de Washington en los asuntos colombianos en la actualidad, mientras no es descartable la amenaza palpable y hasta el uso explícito de la fuerza de su parte en el largo plazo para forzar una eventual solución a una prolongada y envilecida guerra. Esto no quiere decir, por lo tanto, que se esté *ad portas* de un intervencionismo unilateral de EEUU en Colombia. La participación directa de Washington es más ominosa que inminente, y continuará intensificando su intervención indirecta, por medio de una mayor asistencia militar, en Colombia. De llegar a una acción concreta, Washington optará, quizás, por un mecanismo multinacional o multilateral. No debería desecharse una modalidad de injerencia hemisférica, por vía de una coalición *ad hoc* de naciones, para definir la guerra o para afirmar la paz, dos opciones distintas que responderán a condiciones nacionales y continentales diferentes en favor de una salida negativa o positiva al complejo enfrentamiento armado. ¿Se hará esta política cada vez más dinámica? Casi con seguridad. En la medida en que Colombia no resuelva la enorme crisis de ingobernabilidad que vive, EEUU liderará, expresa o tácitamente, la búsqueda de alternativas drásticas. Para lograrlo ya ha avanzado, con bastante éxito, en la identificación de Colombia como un caso que afecta la seguridad continental.

Paralelamente, Heraclides⁹ sostiene que las guerras separatistas son «confrontaciones armadas entre un Estado soberano e independiente y un movi-

9. Alexis Heraclides: «The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars» en *Millenium Journal of International Studies* vol. 26 N° 3, 1997.



miento de base regional que intenta separarse de aquel o busca una forma amplia de gobierno propio en el nivel territorial». Para el autor, no deben confundirse con las guerras de carácter étnico o religioso. Solo se necesita un actor regionalmente poderoso con voluntad y capacidad de desafío combativo al Estado central para que se presente un conflicto armado con visos separatistas. Las modalidades de separatismo oscilan entre la desunión, que significa incorporarse a otro Estado existente, la secesión, que implica crear un nuevo Estado, o el autogobierno, que es la fórmula de mayor autonomía posible bajo un mismo Estado.

El caso de la desunión, aunque realmente improbable e inverosímil, podría producirse si el gobierno del presidente Hugo Chávez, de Venezuela, además de declarar la neutralidad frente a la guerra interna y de otorgarle implícitamente estatus beligerante a la guerrilla en Colombia como lo ha hecho, pretendiera asimilar territorios contiguos a la frontera que hoy cuentan con alta influencia y control de la insurgencia colombiana¹⁰.

Los escenarios de la secesión o del autogobierno en Colombia son menos extravagantes y deberían ser hipótesis a ponderar. El peor escenario de la secesión transformaría al país en una suerte de Yugoslavia latinoamericana; el mejor escenario del autogobierno la convertiría en una especie de Suiza confederada. Entre uno y otro escenario hay un abismo y sobresalen situaciones intermedias intrincadas y ambiguas con implicaciones distintas. Cualquiera sea el escenario resultante, es imperioso asumir que, para bien o para mal, el futuro de Colombia afectará la geopolítica hemisférica y regional, estará muy ligado a las nuevas formas de intervención, amenaza coercitiva y uso de la fuerza, e incidirá sobre la evolución política y militar del continente.

Cabe destacar que, según Heraclides, al contrario de las guerras revolucionarias que, en su mayoría, culminan con la derrota militar de una de las partes, las guerras separatistas parecen más aptas para el compromiso. Luego de estudiar 70 conflictos de este tipo entre 1945 y 1996, el autor señala que 21% de ellos terminó en un triunfo militar del Estado, y 10% en una victoria del contrincante; 31% culminó de manera negociada mediante formas diferentes de gobierno independiente o gobernación autónoma. El resto se caracteriza por casos superficialmente congelados pero con violencia intermitente o por la prolongación de combates sin salida de ningún orden. Paradójicamente, si el caso del conflicto armado en Colombia tuviese connotaciones separatistas, éste –siguiendo el argumento de Heraclides– podría tener más probabilidad de resolverse por la vía de la negociación.

Sin embargo, más allá de estas hipótesis, en el caso colombiano una verdadera catástrofe humanitaria se esconde tras un conflicto que nos parece coti-

10. Cabe destacar, asimismo, que en 1999 el alcalde de Cúcuta (capital del departamento de Norte de Santander, limitrofe con Venezuela), José Gélvez Albarracín, se mostró partidario

diano e incomprensible¹¹. Los datos no pueden ser más elocuentes¹². Durante la última década, la violencia política se expresa con casi 10 muertos por día. Aproximadamente 10% de los municipios del país está totalmente destruido por las guerrillas. El paramilitarismo, por otro lado, es el gran responsable de las mayores masacres cometidas contra la población civil desarmada. Desde los años 80, el número de desaparecidos por motivos políticos supera 4.000. Solo entre 1995 y 2000, se han llevado a cabo 12.000 secuestros a manos de los actores armados, de la criminalidad común y hasta de los cuerpos de seguridad del Estado. En toda la década del 90, la cifra de homicidios superó los 250.000. Desde 1996 se ha manifestado un éxodo al exterior de casi 300.000 colombianos. En los últimos tres lustros se ha producido el desplazamiento interno forzado de más de 1.500.000 personas. Entre asesinados, mutilados, secuestrados, desplazados y reclutados, más de 1.000.000 de niños son víctimas de la guerra. La gran mayoría de estos hechos queda impune.

Frente a estas cifras es obvio que ningún país quiera agregar sus muertos a la tragedia colombiana. Sin embargo, esto no exonera a los países del hemisferio de un compromiso ético para impedir el desangre de un vecino. Es de esperar que antes de precipitar una salida de fuerza para Colombia, América Latina o Sudamérica apunten hacia una solución política. Por ello, es deseable que antes que copiar una coalición militar al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una u otra sean capaces de idear una novedosa propuesta diplomática para superar el drama humanitario y la crisis política en aquel importante país.

El Plan Colombia de Estados Unidos

Ya se encuentra en ejecución la multimillonaria asistencia de seguridad de EEUU a Colombia: el Congreso en Washington autorizó 1.319,1 millones de dólares para responder militarmente a una guerra interna compleja y degradada. El componente B del denominado Plan Colombia –plan diseñado en 1999 en la Casa de Nariño por sugerencia de la Casa Blanca– se aplicará luego de un intenso debate en Washington, una tenue discusión en Bogotá y un preocupante mutismo en el hemisferio.

de separarse y formar la «República de El Zulia» entre el departamento colombiano de Norte de Santander y los estados venezolanos Zulia, Táchira y Mérida. El director de la policía, general Rosso José Serrano, calificó de «desvarío», «excentricidad» y «traición» este tipo de manifestaciones; v. *El Espectador*, 24/6/99. Más recientemente, los habitantes de Puerto Carreño, capital del Vichada, colindante con Venezuela, le enviaron una carta al presidente Chávez con una petición de anexión a su país. De acuerdo con un editorial de *El Tiempo*, esos actos simbólicos que «ahondan el malestar» de las regiones con el gobierno nacional «no deben ser subestimados»; v. «Donde termina Colombia» en *El Tiempo*, 12/2/00.

11. Ver J.G. Tokatlian: «Colombian Catastrophe» en *The World Today* vol. 56 N° 1, 1/2000.

12. Todos los datos acá referidos provienen de informes públicos colombianos e internacionales. Las cifras proceden de documentos oficiales de entidades como la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Cancillería, así como de ONGs colombianas como Fundación País Libre y la Comisión Andina de Juristas, y de instituciones como Amnesty International, Human Rights Watch, entre varias otras.

El Plan del gobierno de Andrés Pastrana, de 7.500 millones de dólares, tiene hasta ahora tres piezas. El componente A es interno, es el más cuantioso y tiene por objeto reducir los efectos negativos de la crisis que vive el país mediante medidas de acercamiento material del Estado hacia las áreas más afectadas por la violencia. Esta suerte de plan A dentro del macro Plan Colombia apunta a fortalecer la presencia institucional del Estado. En su diseño está implícito el principio de la «mano tendida» que acuñó en su momento el presidente Virgilio Barco (1986-1990) y que apuntaba a la pacificación por vía del contacto estatal con la comunidad y por medio de una salida negociada.

El plan B es la ayuda de EEUU; Washington ofrece más de lo mismo, pero en más corto tiempo y para otro destinatario. En efecto, entre 1989 y 1999, Colombia recibió más de 1.100 millones de dólares en asistencia antidrogas. Ahora, el país recibirá un monto semejante, pero en dos años, y el receptor principal será el ejército y no la policía como lo fue en la década de los 90. Se trata del «pulso firme» –complemento de la «mano tendida» enunciada hace más de una década–, pero hoy más vehemente. La lógica subyacente es que solo más poder de fuego y más despliegue espacial de las Fuerzas Armadas pueden equilibrar el creciente poderío territorial de la guerrilla y la enorme influencia regional del narcotráfico. Si en los últimos 10 años, con todos los recursos de seguridad estadounidenses brindados a Colombia se elevó como nunca antes la violencia de todo tipo, la violación de los derechos humanos y el desquiciamiento de la guerra, nada augura que en el próximo bienio no se agudicen estos mismos problemas.

El Plan Colombia de EEUU tiene unos componentes precisos. El paquete específico para Colombia llega a 860,3 millones de dólares. De ese total, la asistencia militar asciende a 519,2 millones y la ayuda policial alcanza a 123,1 millones. En ese sentido, se trata de fortalecer a las Fuerzas Armadas (tres nuevos batallones para operar en el sur del país; 16 helicópteros Blackhawk y 30 helicópteros UH-1H Huey; y mejores instrumentos de combate y comunicación) para que efectivamente asuman una postura más ofensiva en la guerra y de mejorar la capacidad de la policía en el combate contra las drogas (2 helicópteros Blackhawk y 12 helicópteros UH-1H Huey; entrenamiento para labores de fumigación; etc.). Otras categorías contempladas son: desarrollo alternativo (68,5 millones de dólares); ayuda a los desplazados (37,5 millones); derechos humanos (51 millones); reforma judicial (13 millones); aplicación de la ley (45 millones); y paz (3 millones). El resto del paquete de 1.319,1 millones de dólares –es decir, 458,8 millones– se desagrega en dos grandes categorías: ayuda a otros países vecinos de Colombia (180 millones) y recursos a ser usados directamente por autoridades estadounidenses (278,8 millones). Respecto a esta última categoría, 276,8 millones de dólares son para el Departamento de Defensa (mejoramiento de las bases de Ecuador, Aruba y Curazao, programas de inteligencia rutinarios y clasificados, equipamiento de radares, entre otros). Si se descompone el total general del paquete en sus diversas piezas, destinatarios y propósitos, se tiene que aproximadamente 75% se orienta al fortalecimiento bélico en la ya longeva e inefi-

caz «guerra contra las drogas», guerra que cada vez más toma el carácter de «lucha antinarcoguerrillera» en la nomenclatura de Washington.

El plan C es el aporte europeo a la paz. Esta porción del Plan Colombia representa la contribución al mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones donde el Estado ha estado menos presente. Europa no tiende a resolver nada, sino a compensar los costos de políticas erradas, particularmente las inducidas por Washington. Este componente no es nuevo: Europa siempre ha prometido «otro» aporte —lo hizo desde 1990 mediante un acotado Sistema de Preferencias Andino/Drogas—, «otra» mirada —la de la corresponsabilidad en materia de drogas— y «otro» espíritu —a favor de los derechos humanos y la paz dialogada. Y, como en otros momentos, no hay mucho que esperar de esas promesas: siempre son superadas por las acciones. La contribución estatal europea ha sido más simbólica que práctica. La Mesa de Donantes reunida en Madrid en julio de 2000 lo corroboró: solo España (100 millones de dólares) y Noruega (20 millones de dólares) comprometieron recursos para el Plan Colombia. Meses más tarde la Unión Europea decidió aportar 105 millones de euros para el periodo 2000-2006 como forma de apoyo institucional al proceso de paz y con el fin de alcanzar la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental y la sustitución de cultivos ilícitos. La gravitación diplomática, material y estratégica europea ha sido, es y será mucho menor a la de Washington.

En ese contexto, Colombia parece necesitar con urgencia un plan D capaz de resolver seriamente, y no solo contener en el corto plazo, la guerra que padece. Ese plan debería ser convenido por los colombianos y contar con el apoyo de los latinoamericanos. Colombia necesita una Contadora perentoriamente, que revalorice la negociación y el compromiso por sobre las armas y las promesas; una Contadora que se impulse desde el Cono Sur y que revierta el silencio de Latinoamérica y la parálisis de Sudamérica. Un plan D político es imperioso porque ni la cercana asistencia militar estadounidense ni la distante participación europea prometen superar la situación existente. La Contadora para Colombia necesita, a su vez, trascender el plano estatal: es indispensable una alianza de la sociedad civil colombiana no armada, de actores políticos y sociales gravitantes latinoamericanos, de sectores democráticos en EEUU y de grupos progresistas europeos. Ello bien podría repolitizar la crisis en Colombia: volver a politizar el comportamiento del Estado y la conducta de la guerrilla. Esta opción, aún no genuinamente ensayada, puede facilitar una potencial salida a una desoladora guerra.

Una Contadora para Colombia

Es incuestionable que el conflicto armado en Colombia tiene una relevante dimensión internacional. Las posibilidades de paz y guerra se ven condicionadas por aspectos externos (consumo creciente de drogas en las naciones más industrializadas; provisión masiva y clandestina de armas; la política exterior de EEUU; el auge del crimen organizado transnacional; la incerti-

dumbre institucional en toda el área andina; los roces recurrentes con los países vecinos), mientras el drama humanitario interno tiene cada vez mayor impacto regional y resonancia mundial. Sin embargo, subrayar la magnitud de la tragedia colombiana no puede conducir a justificar algún tipo de intervención militar, pero sí debe motivar una mesurada intervención política. Colombia necesita una nueva Contadora, es decir, un amplio apoyo diplomático con liderazgo de Sudamérica y a favor de una solución política negociada.

La urgencia de una Contadora para Colombia se debe evaluar en el marco de una situación estratégica novedosa en la zona. En ese sentido, la presencia del presidente Clinton en Cartagena a finales de agosto de 2000 en el contexto de una visita de 10 horas a Colombia, simbolizó el cruce de una delgada línea: EEUU pretende asegurar su esfera de influencia más allá de la Cuenca del Caribe¹³. Washington ya domina su *mare nostrum* caribeño y busca ahora un control efectivo en los Andes, en esa «tierra nuestra» de Sudamérica. Así, la definición de alianzas y equilibrios zonales es clave. Estados Unidos fuerza un cordón sanitario alrededor de Colombia con el concurso resignado de Panamá y Ecuador y el respaldo ambivalente de Perú. Panamá, estrecho aliado de EEUU, ha armado sus límites. Cabe recordar que de acuerdo con la enmienda De Concini, incorporada al Tratado Bilateral de Neutralidad (adjunto al Tratado Torrijos-Carter sobre el Canal), Washington se reserva la posibilidad de «actuar contra cualquier amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves». Esto implica que si guerrilleros, paramilitares o narcos colombianos afectan con sus actos el Canal, EEUU puede invocar la enmienda para legitimar un despliegue militar en Colombia. Ecuador, que vive una delicada situación interna y ha escogido la dolarización de su economía, acepta *de facto* el Plan Colombia de Washington porque obtiene 81,3 millones de dólares: 20 millones para labores antidrogas y 61,3 millones para el mejoramiento del sistema de radares del aeropuerto Eloy Alfaro.

13. La breve visita de Clinton fue inmensamente significativa. El encuentro entre él y Pastrana selló una situación, más que una relación individual, estratégica que inaugura un momento novedoso en las relaciones interamericanas. En efecto, esta corta cumbre encerró múltiples mensajes para distintas audiencias bajo un telón de fondo común: el caso Colombia está definitivamente politizado y allí se dirime una compleja lucha por el poder que trasciende los bordes de esa nación. En términos de su política interna, Clinton ubicó el conflicto colombiano y su efecto para la seguridad de EEUU en un lugar de alta visibilidad pública, mostró que es capaz de aplicar la mano dura en la «guerra contra las drogas», intentó fijar una política de Estado (bipartidista, integral y de largo alcance) frente al caso colombiano y buscó aplacar a los que ven en el trato a Colombia el inicio de un nuevo Vietnam. En términos de las relaciones entre Washington y Bogotá, la visita fortaleció a Pastrana en la coyuntura interna pero le restringió su margen de maniobra externo en el mediano plazo, implicó un fuerte golpe político contra la guerrilla y legitimó una creciente injerencia de EEUU en los asuntos colombianos. En términos regionales, el viaje reafirmó la preferencia por el unilateralismo de EEUU en materia hemisférica, entorpeció la cumbre de presidentes sudamericanos organizada por Brasil, contribuyó a la identificación de Colombia como el mayor problema de seguridad en el área y reforzó la creciente militarización andina y amazónica para contener las consecuencias de la crisis colombiana.

Entre los países pequeños más cercanos a Colombia, EEUU cuenta con respaldo implícito o explícito. Por ejemplo, Nicaragua, vecino marítimo de Colombia, aprovecha el contexto para avanzar sus reclamos sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, de soberanía colombiana, pero donde se producen marginales brotes secesionistas. Jamaica, Honduras, Haití, Costa Rica y República Dominicana —cada vez más afectados por el narcotráfico—, también vecinos marítimos de aquél, no cuestionan ni el Plan Colombia ni la militarización del Gran Caribe impulsada por Washington con el argumento de la lucha contra las drogas. Hacia el norte de Colombia, en las áreas menos inmediatas, la perspectiva no parece tampoco consoladora. Algunas islas del Caribe se han alineado con EEUU: Washington brindará, dentro del Plan Colombia, 10,3 y 43,9 millones de dólares para el mejoramiento de los sistemas de radar de los aeropuertos Reina Beatrix (Aruba) y Hato International (Curazao), respectivamente. Cuba, por su lado, viene jugando un papel discreto y constructivo: Castro ha propiciado una actitud de diálogo dentro del ELN y trata de usar su menguado ascendiente sobre las FARC para que eviten llevar a Colombia al desastre. México, por su lado, oscila entre el respaldo y el distanciamiento: en los años recientes la diplomacia mexicana ha buscado deslindarse de Colombia y así mostrar, con la mirada puesta en Washington, la diferencia entre ambos en materia de drogas y de insurgencias.

Hacia el sur de Colombia, Bolivia (que recibirá 110 millones de dólares del Plan Colombia y para quien Clinton solicitó la condonación total de su deuda externa de 4.500 millones de dólares), en silencio, acompaña a EEUU. Chile permanece expectante, sin condenar categóricamente a Washington. La diplomacia de Argentina fluctúa entre la asepsia y el escepticismo; formalmente respalda la paz, pero no hace mucho por Colombia ni censura a EEUU. El sur del Cono Sur está geográficamente distante de la situación colombiana y políticamente menos inclinado a criticar con vehemencia a Washington. Sus inmediatos intereses tradicionales no parecen estar en juego, pero eso es un error estratégico mayúsculo. Se viene precipitando una gran inestabilidad en el mundo andino en general que más temprano que tarde afectará a la región en su conjunto. Narcotráfico sin control, insurgencias poderosas, crimen organizado creciente, colapso parcial del Estado, mayor presencia militar de EEUU, rivalidades encendidas, violencia urbana en auge, pobreza extendida y desigualdad alarmante configuran un cuadro que producirá más inestabilidad, más violación de los derechos humanos, más desplazados, refugiados y migrantes, menos atractivos para la inversión externa, más autonomía militar sobre el poder civil, entre otros. Buenos Aires y Santiago parecen operar como si fuesen islas democráticas consolidadas.

En Sudamérica, asimismo, las posturas de Brasil y Venezuela, aunque por motivos no exactamente idénticos, convergen cada vez más. Venezuela ha fortificado sus límites con Colombia. Fricciones complejas e incidentes recurrentes alimentan una situación delicada en la que se conjugan un histórico litigio en el Golfo de Venezuela, recientes manifestaciones separatistas en departamentos colombianos como Norte de Santander y Vichada, y el «espí-

ritu bolivariano» que comparten el presidente Chávez y las FARC. En el caso de Caracas, pesan hoy tanto los múltiples problemas fronterizos como el peligro de un efecto dominó en medio de una situación venezolana convulsionada y un deseo de distanciarse de Washington en varios frentes. Brasil ha incrementado sus dispositivos militares fronterizos de manera notable. Una frontera porosa sirve a guerrilleros y narcotraficantes por igual, mientras una creciente presencia de asesores estadounidenses en Colombia pone a Brasil en verdadera alerta: si se quiere expresar metafóricamente, narcos y boinas verdes son percibidos como amenazas para un país que históricamente ha tenido sus fronteras delimitadas sin dificultades y sin peligros inminentes. No hay que olvidar, a su vez, la enorme expansión del narcotráfico en Brasil: allí hay claras manifestaciones de un mayor consumo de drogas, más rutas de transporte, más descubrimiento de cultivos ilícitos, más violencia urbana ligada al crimen organizado, etc.

Ahora bien, Colombia no es Vietnam. La intervención militar directa de EEUU es más ominosa que inminente. Sí crece y aumentará la intervención militar indirecta de EEUU. En ese sentido, Colombia se parece más a El Salvador, pero multiplicado y con mayor complejidad: más tamaño, más significación, más asistencia de seguridad, más confusión. En el caso colombiano hay mucho de la vieja modalidad de intervención típica de la Guerra Fría: apoyo militar de EEUU sin involucramiento individual masivo. Y también hay algo de una nueva modalidad de injerencia pos-Guerra Fría: creación de un cordón sanitario militar y diplomático para una eventual acción multilateral de diverso tipo en el caso de una implosión interna descontrolada. Colombia, los colombianos y colombianas no armados no necesitan ni del paradigma Vietnam ni del paradigma El Salvador; Colombia requiere una nueva Contadora que resuelva políticamente la guerra interna.

Al igual que en la experiencia en América Central, el respaldo a Colombia debería ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación; debe evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de las amenazas existentes. Se necesita un nuevo y honesto análisis sobre el país. Así como en su momento antes de crearse Contadora el gobierno de EEUU promovió la redacción del Informe Kissinger sobre Centroamérica, ahora los propios latinoamericanos deben establecer un Informe sobre Colombia para facilitar la labor de la nueva Contadora. Figuras de la talla de Raúl Alfonsín, por ejemplo, podrían encabezarlo.

De igual manera, así como en los años 80 la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, este nuevo intento debería evitar que Colombia se pierda para el continente en términos democráticos. También, de la misma forma como Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis en el istmo y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales, la Contadora para el caso colombiano necesitaría desarrollar una capacidad semejante para entender la simultá-

nea y ambigua yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.

No obstante, la nueva Contadora debería superar a la anterior en varios aspectos. Primero, en su percepción, por parte de la Casa Blanca y del legislativo en Washington como antiestadounidense. Sin duda, la Contadora para Colombia debería ser entendida como una alternativa válida y valiosa para que EEUU no «vietnamice» su relación con el país ni «otanice» o «tiarice» los escenarios hipotéticos para el uso de la fuerza. Segundo, si Contadora en América Central solo se ocupó del conflicto armado político, en Colombia debería aportar a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos tales como el lucrativo negocio ilícito de las drogas –cuestión crucial en el caso colombiano y ausente en el caso centroamericano. Tercero, si Contadora en América Central aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política, en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una vasta variedad de instrumentos legítimos una solución global y genuina al conflicto colombiano. Cuarto, Contadora en Centroamérica evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área, pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los Estados con altos niveles de violencia. En Colombia debería dejar en claro que en el largo plazo no es conveniente que solo se resuelvan temporalmente los enfrentamientos armados y se deje inalterada la estructura de poder vigente.

En breve, para que Colombia no se convierta en un laboratorio de ensayo de modalidades de intervención militar, nuestros países –en especial los del Cono Sur– deben asumir un papel protagónico en la resolución de la crisis colombiana por la vía diplomática. El país hoy merece y necesita el tipo de la solidaridad política hacia Centroamérica que prevaleció en Contadora y no de la soberbia militar que desplegó la OTAN en Kosovo ni de elucubraciones que lleven a invocar en Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR.