



## El conflicto colombiano y las amenazas a la seguridad regional

Carlos Malamud \*

**Tema:** El conflicto colombiano corre serios riesgos de afectar a sus vecinos (de hecho, ya lo está haciendo). Si bien las respuestas de unos y otros no están a la altura de las circunstancias, comienzan a percibirse algunos cambios en las respuestas a la violencia organizada.

**Resumen:** La llegada al gobierno de Álvaro Uribe ha impuesto al conflicto colombiano una impronta particular, marcada por un enfrentamiento cada vez más abierto de las fuerzas armadas y de seguridad contra todas aquellas estructuras del crimen organizado (se llamen guerrillas, paramilitares o narcotraficantes) que violan sistemáticamente la legalidad democrática y amenazan la gobernabilidad del país. Si bien el enfrentamiento se había intensificado tras la ruptura de negociaciones de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la administración Pastrana el 21 de febrero de 2002 (lo que supuso la desaparición definitiva de la llamada "zona de despeje"), las posibilidades de una solución negociada se han hecho, de momento, más remotas, dada la negativa sistemática de los distintos grupos alzados en armas de sentarse a negociar seriamente. Los distintos países vecinos de Colombia (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) atraviesan situaciones internas delicadas (por diversos motivos, políticos, económicos o una combinación de los mismos) y no desean verse involucrados en un escalamiento del conflicto colombiano. Durante mucho tiempo, la estrategia preferida de cada uno de ellos (en la mejor tradición del no intervencionismo latinoamericano) era mirar a otro lado con la esperanza de que escampara pronto. En estos momentos, en algunas capitales de la región comienzan a convencerse de que se ha llegado a un punto sin retorno y que un aumento del terrorismo y del narcotráfico en la zona puede arrastrar a todos.

En las páginas que siguen se analizarán las distintas formas en que los problemas colombianos de seguridad y orden público amenazan a los países vecinos y las políticas y respuestas de distinta índole que unos y otros ensayan frente a estas cuestiones. También se intentará determinar la forma en que la probable evolución del conflicto, dado el reforzamiento de las fuerzas de seguridad colombianas y su mayor capacidad operativa, afectará a las cuestiones que aquí nos ocupan. Una creciente ofensiva policial y militar sobre los tradicionales "santuarios" insurgentes obligará, con bastante seguridad, a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional) y AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) a buscar refugio más allá de las fronteras.

---

\* Carlos Malamud  
Investigador Principal, Área América Latina  
Real Instituto Elcano

**Análisis:** La lucha del gobierno colombiano contra la delincuencia organizada, se llame ésta como se llame (narcotráfico, terrorismo, contrabando de armas o de precursores químicos, lavado de dinero, etc.), amenaza de forma constante y creciente con extenderse a los países vecinos. Sin embargo, hasta la fecha ha sido materialmente imposible establecer de forma consensuada una estrategia regional capaz de avanzar de un modo coordinado y decidido en la erradicación definitiva de todas estas lacras. Buena prueba de esta situación es la negativa casi generalizada de los países vecinos de Colombia, salvo Panamá, de reconocer a las FARC, al ELN y a las AUC como organizaciones terroristas. Se trataba de una exigencia planteada por el gobierno de Álvaro Uribe a los gobiernos de la región en una reciente Cumbre regional de ministros de Defensa y Exteriores celebrada el pasado mes de marzo en Bogotá entre los países andinos más Brasil y Panamá. Sin embargo, y pese a esas reticencias, algo se ha avanzado respecto a la cerrazón existente en el pasado.

Es verdad que algunas de las raíces históricas del problema no ayudan demasiado a la búsqueda de una estrategia antiterrorista regional común (y lo mismo ocurre en la lucha contra el narcotráfico), tal y como se puso de manifiesto cuando Andrés Pastrana logró el apoyo norteamericano, y en menor medida de otros países, para lanzar el Plan Colombia. Las banderas revolucionarias y socialistas sobre las que se siguen arrojando las actuales siglas de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que poco tienen que ver con las luchas sociales, propuestas políticas y programas de izquierda de los años sesenta y setenta, siguen siendo una coartada poderosa para quienes se niegan a ver la actual naturaleza delictiva del fenómeno. Si a esto le unimos la tradicional postura latinoamericana de no intervención en los problemas de terceros países (la famosa doctrina Estrada), entenderíamos algo más la conducta de países como Brasil, Venezuela o Ecuador, con gobiernos de izquierda o de corte populista, que por diversos motivos, que más abajo analizaremos, prefieren no alinearse con Estados Unidos en la búsqueda de soluciones para el drama colombiano. A esto hay que agregar la percepción regional de que un fuerte reforzamiento del poderío militar colombiano, consecuencia directa de las ayudas norteamericanas, afectaría seriamente al delicado equilibrio regional en el área de la seguridad y la defensa, una situación que explica en buena medida las reticencias de ciertos países frente al Plan Colombia.

Pese a todas estas consideraciones hay que tener presente que tras los atentados terroristas del 11-S han cambiado los conceptos rectores de la lucha antiterrorista internacional, lo que, indudablemente, está teniendo una repercusión clara en la región andina y en toda América del Sur. También están comenzando a cambiar, en algunos países más que en otros, las percepciones de ciertas amenazas (como narcotráfico, contrabando, tráfico de armas y de personas, lavado de dinero, etc.). Como bien ha señalado Moisés Naím, estas amenazas, en un mundo crecientemente globalizado exigen respuestas multilaterales, ya que en este combate desigual contra una delincuencia que no desperdicia ninguna de las ventajas que la globalización le otorga, las viejas respuestas, basadas en la defensa a ultranza de la soberanía nacional, ya no sirven.

En buena medida, la actitud tradicional de los gobiernos de Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, los vecinos directos de Colombia, pero también los de América Central y el Caribe, o los de Bolivia y Paraguay, responden a un simple cálculo político: ni las FARC ni el ELN (ni tampoco las AUC) van a derrotar jamás al Estado colombiano, razón por la cual los efectos puramente políticos del problema estarían neutralizados en el medio y largo plazo. Sin embargo, se trata de una visión cortoplacista y medio suicida, ya que si bien eso resulta cierto en términos generales, la neutralidad a ultranza favorece a los delincuentes, que frente a un estado colombiano en crisis podrían terminar inclinando la balanza a su favor. Por otra parte, la absoluta prescindencia ha favorecido, hasta la

fecha, una mayor repercusión de los efectos del drama colombiano en sus respectivos países. No en vano, según la afortunada definición de Juan Gabriel Tokatlián, Colombia es “un exportador de inseguridad”.

Esta particular visión de las cosas ha llevado a pensar que el conflicto permanecerá para siempre encapsulado dentro de las fronteras colombianas, con sus características actuales, sin extenderse más allá de su territorio nacional. Esta idea se refuerza por una especie de compromiso, no siempre cumplido, de los grupos alzados en armas (FARC, ELN y AUC) de no extender su actividad “política” más allá de las fronteras colombianas, pese a una más que esporádica presencia en los países vecinos. Sin embargo, en los últimos tiempos se ve un incremento de la presencia de estos grupos fuera de Colombia, como ha ocurrido recientemente con algunas incursiones de los paramilitares en Panamá o en Ecuador. En enero pasado, los paramilitares entraron en los caseríos indígenas de Paya y Púcuru, en el Darién panameño, donde asesinaron a cuatro personas y ocasionaron un desplazamiento masivo de los naturales, algo insólito en la historia reciente del país. En la retirada, el grupo secuestró a tres extranjeros del equipo de la National Geographic, con el pretexto de evitar que cayeran en poder de la guerrilla. En Ecuador se han dado casos de secuestros, especialmente de trabajadores del sector petrolero, en los que delincuentes comunes secuestran a sus víctimas en territorio ecuatoriano y luego, tras cruzar la frontera, las llevan a Nariño y Putumayo, en Colombia, donde las “venden” a la guerrilla. En líneas generales se puede afirmar que la frontera entre Colombia y Ecuador ha sido utilizada por tierra, mar y aire para el tráfico de armas, municiones y explosivos y también de insumos para procesar la droga. También se utilizó la zona para el hurto de vehículos, el tráfico de moneda falsa, el contrabando de mercancías y hasta refugio de quienes huyen de la justicia de las dos naciones.

Brasil y Venezuela son dos casos particulares y claves. Desde su llegada al poder, el gobierno de Chávez ha enviado diversas señales de que estaba interesado en mediar en el conflicto, para lo cual estaba dispuesto a reconocer el carácter beligerante de la guerrilla colombiana (FARC y ELN). Es indudable, por razones políticas e ideológicas, la corriente de simpatía existente entre el presidente bolivariano y los insurgentes colombianos, un tema que está envenenando las relaciones bilaterales, algo que se puso de manifiesto en la cumbre de Cuzco del Grupo de Río. En fechas recientes han circulado numerosos informes atribuidos a fuentes de inteligencia de las Fuerzas Armadas colombianas que hablan de la existencia de bases y de campos de entrenamiento de la guerrilla en territorio venezolano. El caso de Brasil es diferente y habrá que permanecer muy atentos a la evolución de las relaciones bilaterales tras la llegada de Lula al poder. Uno de los cambios más importantes es la posibilidad de que Colombia acceda al SIVAM (Servicio de Vigilancia Amazónico).

De todas formas, y más allá de la persistencia de ciertas percepciones, vale la pena insistir una vez más en que no estamos frente a un conflicto político, aunque en más de una circunstancia se lo suele recubrir con tales vestiduras. La lógica interna de la cuestión ha dejado de responder a las motivaciones de una guerrilla que busca la insurrección general para conquistar el poder y construir el socialismo (tenga éste o no el adjetivo de nacional) y se ha convertido en un problema de orden público con potentes ramificaciones internacionales. En el pasado, los avances o retrocesos de los guerrilleros colombianos sólo afectaban a Colombia y podían repercutir más o menos en la opinión pública de los países vecinos, pero no iban más allá. Hoy las cosas son diferentes. Los importantes avances en la erradicación de los cultivos de coca en Colombia logrados en los últimos meses por la administración Uribe han llevado a un aumento del área cultivada en Perú y Bolivia. Delincuentes brasileños, como Fernandinho Beira Mar, abastecen de armas a las FARC, y a otras organizaciones, a cambio de droga, que luego es vendida en las ciudades brasileñas, con los consiguientes problemas de salud y orden

públicos conocidos (en las grandes ciudades de Brasil, la peligrosidad de los narcotraficantes ha ido en aumento en los últimos tiempos y en algunos casos, como en Río de Janeiro, han llegado a retar directamente al Estado).

Un informe reciente del International Crisis Group (ICG) señala que actualmente los países vecinos a Colombia temen que su inestabilidad política, "inherente a la persistente violencia del conflicto", se propague a sus propios territorios, lo cual sólo agravaría las difíciles situaciones internas de cada uno de ellos. Sin embargo, como ya se ha apuntado, se trata sólo de una visión parcial del problema, centrada en una aproximación al mismo básicamente política. Pese a todo, la naturaleza de las respuestas de cada país dependen, en buena medida, de la lectura que hacen del problema y de su capacidad, todavía escasa, para superar los viejos esquemas del pasado. Sin embargo, en los últimos meses se ha podido observar como están cambiando algunas actitudes de países como Ecuador o Perú frente al conflicto colombiano, tal y como se ha visto en la última Cumbre del Grupo de Río. Destaca en este sentido la solicitud al secretario general de la ONU, Koffi Annan, para que la organización que dirige medie en el conflicto.

La intensificación de la lucha contraterrorista en Colombia podría agravar el problema de los desplazados, dada la probabilidad de que se incrementen los combates entre las FARC y el ELN, por un lado, y las AUC, por el otro, por el control de unos territorios vitales para la producción de coca, cada vez más cercados por las tropas gubernamentales. Si bien en la actualidad los desplazados se concentran en las principales ciudades colombianas (las cifras más fiables hablan de unas 850.000 personas), mañana podría darse el caso de que los flujos de refugiados no sólo se muevan internamente, sino también comiencen a cruzar algunas de las fronteras del país. El temor frente a una gran oleada internacional de refugiados se planteó inicialmente con el lanzamiento del Plan Colombia, aunque luego este extremo fue desmentido por los hechos.

Otro frente al que hay que prestar atención es el de la ecología, dada la preocupación existente en la región por la conservación de la biodiversidad. No hay que olvidar las importantes repercusiones negativas que tienen para el medio ambiente regional tanto los vertidos tóxicos de los laboratorios clandestinos como la erosión provocada por la tala indiscriminada de cientos de hectáreas de bosque tropical para dedicar la tierra a los cultivos de coca y amapola. Al aumentar la labor de fumigación de los cultivos de coca y la destrucción de laboratorios de procesamiento de la droga en territorio colombiano, los delincuentes acosados por las fuerzas de seguridad tienden a instalar a unos y a otros fuera de las fronteras colombianas, con los consiguientes riesgos ecológicos (desmonte de bosques tropicales, erosión, vertidos tóxicos a ríos y arroyos, etc.) que esto trae aparejado para los países vecinos, que de este modo pueden comenzar a ver afectados sus ecosistemas y sus reservas de biodiversidad.

En buena medida, la política del avestruz de los gobiernos vecinos de Colombia, que esconden la cabeza bajo tierra para no ver las amenazas que surgen y desarrollan a su alrededor, responde a la imagen de la tradicional incapacidad de las autoridades colombianas de resolver el problema de forma clara. Esta imagen se ha visto reforzada, de alguna manera, en la imaginación de los políticos regionales por el hecho de que dos de los responsables del tema (las ministras de Exteriores y de Defensa colombianas) sean mujeres, un hecho que cuenta mucho en sociedades machistas como las andinas y en un tema tan trascendental como el mando de los militares. En este sentido, resulta bastante clara la postura de Chávez y algunos miembros de su gabinete, como el ministro de Exteriores Roy Chaderton, en relación a las ministras colombianas. Sin embargo, y más allá de que el razonamiento sobre la incapacidad de los colombianos para resolver sus problemas tenga algo de razón, no por ello es aconsejable mirar para

otro lado, ya que a esto hay que agregar los elevados intereses económicos en danza, con el importante poder corruptor del negocio del narcotráfico sobre políticos, gobernantes, parlamentarios, jueces, policías y militares.

**Conclusiones:** Los continuos reclamos de la administración Uribe a sus vecinos para recibir mayor apoyo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo está encontrando respuestas contradictorias, dependiendo de los países en cuestión, aunque estamos frente a lo que podría pensarse como un cambio de tendencia en la mayoría de los casos. Si bien el papel anhelado por la mayor parte de los países es el de mediador en el conflicto, lo que les garantiza mantener la equidistancia entre los bandos enfrentados sin tener que comprometer una posición, lentamente se puede observar un giro, que de momento pasa por una mayor comprensión de las dificultades colombianas. La última reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada a principios de junio en Santiago de Chile, ha decidido volver a impulsar la suspendida reunión hemisférica sobre seguridad y defensa que debía haberse celebrado en mayo pasado en México. Sería pertinente que uno de los temas centrales de esta última sea el de las posibles repercusiones regionales del conflicto colombiano, conflicto que sintetiza claramente los nuevos desafíos en esta materia que tienen que hacer frente los Estados latinoamericanos y sus fuerzas armadas y de seguridad.

Una de las pruebas más palpables de ese cambio es la declaración de ocho puntos firmada tras la Cumbre regional de marzo pasado que incluye la lucha contra el secuestro transfronterizo, el rompimiento al aprovisionamiento logístico de miembros de grupos terroristas y el intercambio de información de inteligencia. Los gobiernos se comprometieron a "coordinar acciones decisivas, con las diferentes instancias gubernamentales, para prevenir y reprimir actos terroristas, en todas y cada una de sus formas y manifestaciones, y a neutralizar en el territorio de sus respectivos países los grupos o individuos que cometen estos actos, concentrándose en el control de sus fuentes de financiación, aprovisionamiento logístico y búsqueda de apoyo para sus acciones". Los gobiernos también se comprometieron a velar por la fiel aplicación del derecho de asilo y de la institución del refugio, de conformidad con las Convenciones Internacionales e Interamericanas vigentes en esta materia, a fin de evitar la utilización indebida de estos instrumentos". Durante el encuentro, los cancilleres discutieron los mecanismos de lucha contra el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas y explosivos y el desvío de precursores químicos, el control de finanzas, el desarrollo legislativo, el control de fronteras y la cooperación en materia de inteligencia.

En la reunión se decidió crear un grupo de seguimiento en la lucha contra la droga y el terrorismo, que estará integrado por los ministros de Defensa y cancilleres de Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Panamá y Brasil. Ese grupo tendrá la tarea de recibir informes periódicos en los siguientes temas: tráfico ilícito de armas, explosivos y precursores, control de finanzas ilícitas, control de fronteras, cooperación en inteligencia, lucha contra las drogas y desarrollo legislativo. Colombia había propuesto trabajar estos mismos temas en mesas de trabajo, pero durante la cumbre se decidió que era más adecuado crear un solo grupo de altos funcionarios para centralizar la evaluación de los resultados y avances contra el delito. La decisión busca acelerar el lento paso de las palabras a los hechos. Según una fuente de la Cancillería, más allá de crear un compromiso nuevo, el consenso fue el de aplicar efectivamente los mecanismos de cooperación existentes y ejecutar a fondo convenios internacionales como la resolución 1373 de las Naciones Unidas, que establece medidas concretas para afrontar a los terroristas. "Se logró una gran concertación política para afrontar el terrorismo y el narcotráfico buscando que las acciones de los países sean más complementarias entre sí", dijo la canciller Carolina Barco.

*Carlos Malamud  
Investigador Principal, Área América Latina  
Real Instituto Elcano*