

**COLOMBIA Y SUS VECINOS:
LOS TENTÁCULOS DE LA INESTABILIDAD**

8 de abril del 2003



international
crisis group

Informe América Latina N°3
Bogotá/Bruselas

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
A. FUERZAS ARMADAS IRREGULARES COLOMBIANAS EN LOS PAÍSES LÍMITROFES	3
B. ARMAS Y DROGA	3
C. REFUGIADOS E INMIGRANTES COLOMBIANOS	4
D. DESCONFIANZA Y FALTA DE COOPERACIÓN	5
II. LA DINÁMICA POLÍTICA REGIONAL Y EL CONFLICTO COLOMBIANO..	8
A. ECUADOR.....	8
B. VENEZUELA	13
C. PANAMÁ.....	18
D. PERÚ.....	21
E. BRASIL	24
III. CONCLUSIÓN	29
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA Y PAÍSES VECINOS	33
B. REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS.....	34
C. GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	35



COLOMBIA Y SUS VECINOS: LOS TENTÁCULOS DE LA INESTABILIDAD

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Si bien es cierto que el conflicto armado colombiano tiene profundas raíces históricas, el hecho es que día a día se ve más afectado por el ingreso de armas, explosivos y precursores químicos a su territorio, y es financiado por el egreso de drogas ilícitas. Los tentáculos de la inestabilidad se extienden a lo largo de los 9.000 kilómetros de tierra y agua que separan a Colombia de sus cinco vecinos – Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá – y que a la vez la unen a ellos. En estas fronteras se ejerce muy poco control y el gobierno colombiano insiste en demandar una mayor cooperación regional. Los vecinos se muestran bastante reticentes, en parte debido a sus propias crisis internas y en parte debido a su particular visión del conflicto. Sin embargo, Colombia necesita una mayor ayuda de parte de ellos para avanzar en su lucha por poner fin a este conflicto, en tanto que una situación de paz en Colombia mejoraría las posibilidades de sus vecinos de solucionar sus propios y serios problemas internos.

Durante los primeros meses del 2003 hubo un marcado recrudecimiento de la violencia. Las FARC intentaron asesinar al presidente Álvaro Uribe, una unidad paramilitar incursionó en territorio panameño, y tanto las FARC como el ELN se han esforzado por contrarrestar el mejoramiento del desempeño de las fuerzas armadas colombianas, asistidas por Estados Unidos, para proteger el principal oleoducto que atraviesa los departamentos que colindan con Venezuela. El asesinato de dos miembros de la tripulación de un avión de reconocimiento estadounidense que se estrelló como resultado de disparos de las FARC, y el secuestro de los tres sobrevivientes norteamericanos por los insurgentes, elevaron el grado de la participación militar de Estados Unidos, por lo menos en operaciones de rescate, así como el interés hemisférico en el conflicto.

El presidente Uribe pidió a los países vecinos que declararan formalmente a las FARC como una organización terrorista y que le prestaran a Colombia mayor apoyo en materia de inteligencia, en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. Aunque una cumbre presidencial centroamericana, el Consejo Permanente de la OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitieron resoluciones solidarias, de los países vecinos sólo Panamá atendió plenamente la solicitud de Colombia con respecto a las FARC y, en términos generales, aún no existe suficiente cooperación concreta.

Las relaciones entre Colombia y el gobierno de Chávez en Venezuela han sido tensas desde hace algún tiempo debido a que éste ha tolerado, por lo menos tácitamente, a los insurgentes, quienes se desplazan casi que con total libertad a lado y lado de la frontera con Venezuela, y también debido al abundante flujo de drogas ilícitas a través de dicho país. Venezuela, Ecuador y Panamá se sienten vulnerables al impacto del conflicto interno de su vecino, en gran parte porque sus zonas fronterizas son pobres y estructuralmente subdesarrolladas. Responsabilizan a Colombia por no hacer esfuerzos suficientes para contener el conflicto y por permitir incursiones a sus territorios de grupos armados irregulares, traficantes de drogas y armas, así como de refugiados. En cuanto a Perú y Brasil, si bien confían en poder manejar cualquier desbordamiento directo del conflicto, en gran parte debido a la geografía inhóspita de las fronteras, les preocupa el narcotráfico y también los efectos colaterales de la política antinarcóticos de Colombia y Estados Unidos. El temor de Perú tiene que ver con un súbito incremento en los cultivos de coca en dicho país, que puede estar contrarrestando los recientes avances de Colombia en materia de erradicación. Brasil sabe que el problema cada vez mayor de criminalidad y droga en sus principales ciudades tiene nexos directos con

Colombia, pero el nuevo gobierno todavía está revisando su política y es claro que no le gusta el Plan Colombia de Washington.

Las reacciones de los vecinos de Colombia dependen en gran parte de su propia dinámica política interna. Los cinco países enfrentan profundos problemas económicos y sociales. En Brasil y Ecuador se posesionaron nuevos presidentes a comienzos del 2003 y todavía están definiendo sus políticas con respecto a Colombia. El presidente Chávez de Venezuela resistió una grave huelga general de dos meses, pero difícilmente se podría decir que la supervivencia de su gobierno y la estabilidad del país están aseguradas. El presidente de Perú, Alejandro Toledo, ha visto descender los niveles de popularidad de su gobierno y su proyecto de reforma política corre peligro. En cuanto a Panamá, el conflicto colombiano le plantea serias amenazas de seguridad.

Este informe examina el impacto del conflicto armado colombiano en los países vecinos. Sigue vigente la responsabilidad básica de Colombia en cuanto a manejar el conflicto. Colombia tiene que avanzar hacia una solución negociada mediante una estrategia amplia e integral que combine el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad, al tiempo que se respetan los derechos humanos, se amplía el Estado de derecho y se implementan reformas políticas y económicas factibles. Sin embargo, una cooperación regional más efectiva en cuestiones de seguridad, el fin de las recriminaciones mutuas y el establecimiento de un consenso político le serían de enorme ayuda al gobierno de Uribe. Desde el punto de vista operacional, Colombia y sus vecinos deben dar prioridad a un mayor control y desarrollo fronterizo conjunto, a una mayor cooperación judicial, a compartir información de inteligencia, a consolidar la confianza entre los militares y la policía, a una acción más concertada en la lucha contra la droga.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Colombia:

1. Asignar una alta prioridad al establecimiento o fortalecimiento de las políticas estatales de seguridad y cumplimiento coercitivo de la ley, con pleno respeto por los derechos humanos, a la implementación de nuevos programas de desarrollo socioeconómico y de protección ambiental en las zonas fronterizas, como parte

de una nueva estrategia global de desarrollo rural.

2. Buscar en el marco de la comunidad andina, Brasil y Panamá, una estrategia de seguridad conjunta para impedir que los grupos armados ilegales y los narcotraficantes se desplacen sin trabas a través de las fronteras de la región.
3. Impedir que los grupos armados ilegales encuentren refugio en otros países mediante el desarrollo de sistemas de intercambio de información operacional en tiempo real con los países vecinos, mediante una planeación militar y policial conjunta.
4. Solicitar a la ONU, la OEA y las instituciones financieras internacionales que trabajen conjuntamente con la comunidad andina, con Panamá y Brasil, en el diseño de planes y proyectos para la protección, conservación y desarrollo fronterizo tanto a corto como a largo plazo, dependiendo de las características de cada frontera
5. Examinar asuntos de inteligencia, planeación, comunicaciones y transporte con sus vecinos y amigos internacionales, incluidas la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito de las Naciones Unidas (UNDCP) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), con miras a construir un sistema de vigilancia de fronteras más efectivo, emprender una revisión de la política antinarcóticos regional, buscando enfoques comunes en la medida de lo posible y un entendimiento mutuo de las diferencias en materia de erradicación de cultivos, interdicción, organismos de seguridad y desarrollo alternativo.
6. Dar prioridad al restablecimiento de gobiernos y organismos de justicia locales brindándoles la seguridad requerida, junto con el fortalecimiento de la infraestructura comunitaria local y la implementación de proyectos de desarrollo económico sobre todo en los municipios cercanos a las fronteras de donde han huido las autoridades.

A las Naciones Unidas:

7. Trabajar conjuntamente con otras organizaciones internacionales, tales como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y también con donantes bilaterales. Colaborar con la comunidad andina, Brasil y Panamá en

la planeación de una política integral a corto y largo plazo para las fronteras con Colombia, incluyendo:

- (a) seguridad y desarrollo económico y municipal;
 - (b) conservación de las selvas tropicales, manejo bilateral de cuencas y protección de otras áreas de recursos naturales ambientalmente vulnerables, si es del caso.
8. Asegurar asesoría y protección continuada para los refugiados que en su huida se ven forzados a cruzar fronteras; planear conjuntamente con los gobiernos de la región su repatriación segura, rápida y su reubicación en Colombia.
 9. Explorar canales innovadores para mejorar el apoyo brindado por los vecinos andinos a los esfuerzos por pactar acuerdos humanitarios y de cese al fuego.

A los miembros de la comunidad andina, Brasil y Panamá:

10. Ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo y adoptar la legislación requerida para implementarla, en especial en lo concerniente al lavado de activos, la cooperación en los controles fronterizos y entre los organismos de seguridad.
11. Expandir la cooperación entre las fuerzas armadas y la policía de fronteras, a fin de permitir respuestas operacionales en tiempo real a las solicitudes de Colombia de impedir que los grupos armados ilegales obtengan refugio en otros países.
12. Desarrollar con los organismos especializados de la OEA planes de acción bilateral y multilateral a fin de mejorar la capacidad para impedir el paso de drogas ilícitas y armas por las fronteras.
13. Con ayuda de la ONU, la OEA y con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, diseñar programas de corto plazo para fortalecer la economía, los municipios y la conservación de recursos, así como estrategias globales de desarrollo rural de más largo plazo.
14. Tratar a las FARC, las AUC y el ELN como organizaciones terroristas hasta cuando éstas pacten acuerdos humanitarios, de cese al fuego y pongan fin a sus acciones criminales.

A la comunidad internacional:

15. Los países donantes, incluido Estados Unidos mediante su Iniciativa Andina Antinarcoóticos, la UE, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras internacionales deben:
 - (a) Incrementar sustancialmente y coordinar mejor la ayuda otorgada a las ONG colombianas, al desarrollo alternativo gubernamental, al desarrollo económico y social comunitario, a los proyectos de fortalecimiento del Estado de derecho;
 - (b) ayudar a Colombia y a otros países andinos a diseñar estrategias de desarrollo rural de más largo plazo orientadas a la reducción de la pobreza y proveer recursos para implementar esas estrategias.
16. Estados Unidos debe, mediante su Iniciativa Andina Antinarcoóticos y en combinación con otros países que brindan cooperación en materia de seguridad, otorgar ayuda financiera, técnica y compartir inteligencia para mejorar la vigilancia de las fronteras y los mecanismos policiales; ofrecer entrenamiento conjunto a las fuerzas armadas y la policía emplazadas por los vecinos de Colombia en las fronteras.
17. La UE y sus estados miembros, Estados Unidos, Canadá y las instituciones financieras internacionales deben incrementar el apoyo a los programas de fronteras de la región andina, con los objetivos múltiples de promover la seguridad, negar refugio a los grupos armados ilegales, frenar el tráfico de drogas y armas ilícitas por las fronteras, en fin buscar un desarrollo sostenible.
18. Los países productores de precursores químicos deben explorar medidas adicionales para reglamentar su uso, como compartir más información con Colombia, sus vecinos andinos, Brasil y Panamá, y coordinar con los organismos pertinentes de la ONU y la OEA, para brindar capacitación adicional a la policía nacional de aduanas y fronteras.

Bogotá/Bruselas, 8 de abril del 2003

COLOMBIA Y SUS VECINOS: LOS TENTÁCULOS DE LA INESTABILIDAD

I. INTRODUCCIÓN

Colombia, inmersa en un prolongado conflicto armado interno alimentado por una gigantesca industria de drogas ilícitas, requiere un mayor apoyo político, policial y militar por parte de sus vecinos. Sus fronteras han sido históricamente porosas, pobremente patrulladas y descuidadas desde una perspectiva política. La presión militar cada vez mayor que ejerce el gobierno sobre la guerrilla ha producido una reacción violenta en las ciudades, incluidas las ubicadas en las recientemente creadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC), sin que se haya establecido un control más firme en las fronteras¹. En la actualidad, los países vecinos no sólo temen que se propague la inestabilidad inherente a la persistente violencia del conflicto, sino también afrontan condiciones internas que amenazan su propia estabilidad. En diversos grados, todos los cinco vecinos de Colombia enfrentan crisis políticas y económicas inminentes.

□ En Venezuela, desde fines del 2001 los opositores de Hugo Chávez lo han confrontado por su estilo errático y han organizado manifestaciones masivas y huelgas, incluido un golpe de estado que depuso temporalmente al presidente. Se requerirán años para que el país se recupere del daño económico que todo esto ha ocasionado. El futuro político de Chávez es incierto, pues la oposición está decidida a encontrar un mecanismo que permita ponerle un fin temprano a su gobierno.

- El 24 de octubre del 2002, Lucio Gutiérrez, un coronel retirado que participó en la rebelión del 2000 que depuso al presidente Jamil Mahuad, democráticamente elegido, triunfó en los comicios presidenciales de Ecuador. En seis años, en Ecuador ha habido dos golpes cívico-militares (en febrero de 1997 y enero de 2000), dos gobiernos interinos y una nueva Constitución (1998). Gutiérrez afronta una dura oposición en el Congreso, en sectores económicos poderosos y ha tenido que hacerle frente a una situación económica y social extremadamente difícil.
- En Perú, el gobierno de Alejandro Toledo, si bien elegido democráticamente en junio del 2001, ha tenido grandes dificultades para estabilizar el país después de la espectacular caída del corrupto y autocrático régimen de Alberto Fujimori en el 2000. Después de un año de gobierno, los índices de popularidad del presidente Toledo descendieron al 14 por ciento y, aunque han subido un poco, siguen estando por debajo del 30 por ciento. Su gobierno está enredado en un ambicioso proyecto de descentralización territorial y política, al tiempo que el país experimenta un preocupante renacer de los cultivos de coca, al parecer como resultado directo de la campaña de erradicación emprendida en Colombia.
- El 6 de octubre del 2002, Brasil, el vecino más grande de Colombia aunque también el más distante, eligió como presidente a Luíz Inácio “Lula” Da Silva. El otrora obrero de la industria metalúrgica y líder del Partido de los Trabajadores (PT), de corte socialista, es el primer jefe de Estado abiertamente izquierdista que ha tenido Brasil desde su retorno a la democracia en 1985. Pese a las expectativas en contra, los mercados internacionales han reaccionado positivamente, y el nuevo presidente ha sido hábil en cuanto a reclamar un papel regional más importante para Brasil. Sin

¹ Las ZRC, de las cuales se han creado tres hasta la fecha, conforman una parte esencial de la “política de seguridad democrática” del gobierno del presidente Álvaro Uribe. Algunas de sus características más destacadas son una mayor presencia militar y el otorgamiento de mayores facultades a los oficiales militares, quienes se desempeñan como gobernadores y alcaldes, para controlar el porte de armas, el desplazamiento de personas y vehículos.

embargo, a los observadores les preocupa la precaria situación financiera y macroeconómica en que podría quedar Brasil si el gobierno opta por aplicar políticas redistributivas para ayudarles a los pobres, y también temen la posible inestabilidad resultante en caso de que no se adopten dichas políticas.

- Desde la abolición del ejército, el retiro de las tropas estadounidenses de la Zona del Canal y las serias crisis económicas que ha sufrido, Panamá vive una situación de inseguridad interna y vulnerabilidad externa cada vez mayores. Las incursiones de grupos armados irregulares desde Colombia, el tráfico de armas y drogas a gran escala por su frontera oriental se han convertido en un problema de seguridad prioritario para el gobierno de Mireya Moscoso.

Esta dinámica regional, especialmente evidente en el caso venezolano, plantea un reto adicional para el gobierno de Álvaro Uribe, que se suma al conflicto civil, al narcotráfico, al desempleo y la pobreza que padece Colombia. Desde que se posesionó el 7 de agosto del 2002, el presidente ha actuado con rapidez para implementar su “política de seguridad democrática”, aumentando el número de efectivos y el presupuesto militar e instaurando nuevos mecanismos de seguridad, pero sin satisfacer plenamente las inquietudes en torno a los derechos humanos², las reformas tributaria, laboral y de pensiones, la intensificación de las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos, y los preparativos para la realización de un “referendo contra la corrupción y la politiquería”³. También ha hecho un llamamiento a la comunidad internacional, y en especial a los países vecinos de Colombia, para que colaboren más estrechamente en la lucha contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico. La ministra de Defensa,

Marta Lucía Ramírez, ha subrayado en repetidas ocasiones la necesidad de contar con una mayor cooperación andina en el control de las fronteras y en compartir información de inteligencia. La explosión de un carro bomba en el exclusivo club El Nogal de Bogotá el 7 de febrero del 2003, un intento fallido de asesinar al presidente, el reciente accidente de dos aviones de reconocimiento financiados por Estados Unidos y el subsiguiente secuestro de tres norteamericanos por las FARC han acentuado la preocupación⁴.

El presidente Uribe propuso una reunión de alto nivel a los estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Brasil y Panamá para intercambiar ideas sobre temas de seguridad regional antes de la

² El avance de la versión editada del informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la 59ª. sesión de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/13) indica, con respecto a Colombia, “un incremento significativo en los informes sobre violaciones [de los derechos humanos] atribuidos directamente a miembros de las fuerzas de seguridad, en comparación con el 2001. Varios de estos actos se cometieron dentro de los lineamientos de la nueva política de seguridad del gobierno y en particular para implementar las normas adoptadas bajo el estado de conmoción interior que declaró en agosto. Algunas se llevaron a cabo con la participación o autorización de miembros de la Fiscalía”.

³ Para un análisis de las políticas del gobierno de Uribe, véase ICG Latin America briefing, *Colombia: ¿Durará la luna de miel de Uribe?*, 19 de diciembre del 2002.

⁴ El 7 de febrero, un carro bomba estalló en el parqueadero del club social El Nogal en Bogotá con un saldo de 36 muertos, incluidos seis niños y más de 150 heridos. Aunque ningún grupo se ha atribuido la responsabilidad por el atentado, el gobierno sindicó a las FARC. El Nogal era un complejo de varios pisos en donde funcionaban varios restaurantes, bares e instalaciones recreativas. Numerosos dirigentes políticos y empresariales solían frecuentar el club y cerca de él hay varias embajadas. Antes de posesionarse como ministro del Interior del actual gobierno, Fernando Londoño había sido presidente de El Nogal. El 14 de febrero, una segunda explosión estremeció a la ciudad de Neiva cuando las autoridades locales estaban allanando una casa en busca de explosivos. Diecisiete personas murieron, más de 30 quedaron heridas y varias casas fueron destruidas. Los investigadores dijeron que la detonación se hizo a control remoto y que el objetivo era el presidente Uribe, quien debía visitar la ciudad al día siguiente. El 13 de febrero, las FARC secuestraron a tres norteamericanos y asesinaron a otro junto con un colombiano después de que su avión se estrellara en una zona selvática del departamento de Caquetá. En marzo, un segundo avión se estrelló en Caquetá y los tres norteamericanos que iban a bordo murieron. Los secuestrados fueron identificados por funcionarios de Washington como contratistas a sueldo del Departamento de Estado. Cerca de 2.000 soldados colombianos han buscado a los plagiados en una zona del sur de Colombia, ayudados por expertos rescatadores norteamericanos dotados con equipos radiales de alta tecnología y guiados por aeronaves de reconocimiento. Sin embargo, hasta el momento no hay rastros de los tres estadounidenses y se cree que fueron llevados por sus captores a algún lugar alejado del sitio del accidente. El presidente de Estados Unidos George W. Bush anunció el envío de otros 150 militares a Colombia para colaborar en la operación de búsqueda y rescate. Para esta misión de rescate, las tropas adicionales no se contabilizan en el tope que fijó el Congreso (400). Un amplio espectro político en Colombia se ha manifestado en contra de una mayor presencia militar norteamericana. De conformidad con la Constitución, el presidente debe contar con la aprobación del Senado o del Consejo de Estado antes de permitir el arribo de soldados extranjeros.

cumbre de seguridad hemisférica programada para el mes de mayo en México; dicha reunión se celebró el 12 de marzo del 2003 en Bogotá, con la asistencia de Estados Unidos y la UE en calidad de observadores. Allí se expidió una resolución en la que los países reafirmaron el apoyo a las resoluciones de la OEA y la ONU que condenan el terrorismo y el narcotráfico, y se comprometieron a cooperar con Colombia en términos generales. Se reveló muy poca acción concreta, y el éxito dependerá del seguimiento específico⁵. El presidente Uribe también les escribió directamente a los presidentes de los países vecinos, pidiéndoles más ayuda en la lucha contra los grupos armados irregulares y la droga⁶.

A. FUERZAS ARMADAS IRREGULARES COLOMBIANAS EN LOS PAÍSES LIMÍTROFES

Debido a la topografía, la falta de voluntad política y la limitada capacidad del gobierno, las fronteras de Colombia han sido poco más que unas cuantas líneas trazadas en un mapa. Los guardias fronterizos colombianos, sus equipos y su infraestructura son totalmente inadecuados para vigilar los más de 6.000 kilómetros de fronteras terrestres con cinco países en donde abundan las selvas tropicales, las montañas y los desiertos, más de 3.000 kilómetros de costas en el Mar Caribe y el Océano Pacífico y una amplia red de vías fluviales⁷. Históricamente, esa combinación de factores, junto con la corrupción, les han facilitado a los grupos armados irregulares, los narcotraficantes, los traficantes de armas y los contrabandistas de todos los pelambres entrar y salir de Colombia casi a voluntad. Los grupos armados irregulares utilizan el territorio de los estados vecinos como refugio y como base para el tráfico criminal de droga y armas. También libran combates con sus adversarios y hostigan, secuestran y a veces hasta asesinan civiles fuera de Colombia. Por ejemplo, en enero del 2003 un grupo de paramilitares atacó dos pueblos en Panamá, en donde asesinó a tres panameños y secuestró a tres periodistas estadounidenses. En abril del 2002, tres campamentos de las FARC utilizados

como refugios y bases para efectuar ataques transfronterizos fueron descubiertos en Venezuela⁸, el único país en el que un factor claramente ideológico explica en parte la aparente voluntad de ignorar con frecuencia a los insurgentes⁹. Las FARC secuestran y extorsionan a campesinos venezolanos, y fuerzas paramilitares colombianas y venezolanas han comenzado a operar conjuntamente en ese país. Las FARC también tienen presencia intermitente en Ecuador y Panamá. Algunos informes de prensa recientes indican que las autoridades incluso investigan posibles refugios de las FARC en Brasil¹⁰.

B. ARMAS Y DROGA

En Colombia, el narcotráfico y el contrabando de armas van de la mano. En la medida en que los grupos guerrilleros y paramilitares incrementan su participación en el negocio de la droga, aumenta su capacidad de comprar armas y municiones en el mercado negro internacional. Estas actividades delictivas comparten la misma infraestructura de transporte y los mismos corredores estratégicos¹¹. Se ha desarrollado una red de transacciones en la que se intercambia droga por armas y viceversa, y en la que los precios no se calculan en efectivo sino en kilos de cocaína o heroína¹². Los países limítrofes también participan en el contrabando de armas a Colombia, muchas veces porque se requiere la complicidad de autoridades locales corruptas para realizar estos negocios. A semejanza con lo que sucede con la droga, las armas ingresan por diversos lugares de la frontera, muchas veces en cantidades pequeñas que no se detectan fácilmente. Sin embargo, desde 1999 se ha reportado el ingreso ilegal de por lo menos

⁵ “Declaración de Cancilleres y Ministros de Defensa Andinos”, Bogotá, 12 de marzo del 2003. CNE. <http://www.presidencia.gov.co/documentos/framdoc.htm>

⁶ Véase, <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/febrero/febrero.htm>.

⁷ En comparación, la frontera entre Estados Unidos y México, que se considera muy difícil de patrullar, tiene 3.600 kilómetros de longitud.

⁸ “Línea caliente”, en *Cambio*, 8-15 abril del 2002, pp. 28-29.

⁹ Esto podría estar cambiando, pues la prioridad del presidente Chávez es ahora sobrevivir a una decidida campaña para retirarlo del cargo antes de que finalice su período de gobierno. Entrevista de ICG, Washington, 14 de febrero del 2003.

¹⁰ <http://www.washtimes.com/world/20030304-7618764.htm>.

¹¹ Véase “Hemispheric Report – Evaluation of Progress in Drug Control 2001-2002”, 30 de enero del 2003, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA, www.cicad.oas.org.

¹² En lo que respecta a los grupos armados ilegales, esto significa que muchas veces se ven forzados a comprar armas a un precio excesivo con drogas cuyo valor se triplica tan pronto ingresan a los mercados norteamericano o europeo. Mientras un rifle de asalto AK-47 cuesta unos US\$100 en Nicaragua, cuando llega a Colombia su valor asciende a US\$1.000. *El Espectador*, “Alimento para diez mil fusiles”, 10 de febrero del 2002.

20.000 rifles de asalto AK-47 con destino a grupos guerrilleros y paramilitares¹³. Si bien el AK-47 es el arma que más ingresa de contrabando, la policía también ha confiscado granadas, rifles lanzagranadas y subametralladoras que sólo pueden haber sido suministrados por proveedores extranjeros. Entre las fuentes de abasto están los remanentes de existencias de armas de la guerra fría en el antiguo bloque soviético y Centroamérica, pero existe evidencia cada vez mayor de que gran parte del armamento, en especial las municiones, proviene de los países vecinos¹⁴.

La producción y el tráfico de drogas es una actividad delictiva transnacional que involucra a casi todos los países de la región en por lo menos una etapa de la fase de producción, distribución o lavado de activos. Todas las fronteras de Colombia se utilizan, no sólo para sacar cocaína de alta pureza, heroína y marihuana, sino también para introducir base de coca, una gran parte de la cual se origina actualmente en otros países, y precursores químicos requeridos para la producción¹⁵. Es imposible hacer una estimación precisa de las cantidades, pero se pueden identificar tendencias y rutas principales con base en los decomisos y la información de inteligencia. Según la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), entidad que coordina la política nacional antinarcóticos de Colombia, el método preferido para sacar cocaína del país es por vía marítima, ya sea a bordo de embarcaciones de carga, oculta en barcos de pesca o en lanchas rápidas, que son difíciles de detectar y pueden reabastecerse de combustible durante la travesía. Fuentes del gobierno estadounidense confirman esta preferencia por la vía marítima, incluso si cerca del 65 por ciento de la cocaína ingresa a Estados Unidos por vía terrestre desde México¹⁶. Venezuela y Brasil también son

puntos de transbordo para cantidades significativas del producto final que luego termina en Europa¹⁷.

Casi todos los precursores químicos que se requieren para producir cocaína refinada o heroína, como por ejemplo la gasolina, se utilizan en actividades industriales legítimas, hecho que dificulta la identificación de cantidades y fuentes que utiliza la industria de drogas ilícitas. Los insumos químicos que no se consiguen en el país se importan con licencias legítimas y luego se desvían para otros usos. Los países exportadores tienen la responsabilidad legal de cerciorarse de cuál es su destino último. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de la cual hacen parte Colombia y sus vecinos, contempla una lista de insumos químicos delicados que las partes han acordado fiscalizar. También existen compromisos regionales similares en el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Sin embargo, aún persisten vacíos legales y problemas de reglamentación¹⁸. También se introducen de contrabando a Colombia precursores químicos provenientes de Brasil, Venezuela y Ecuador¹⁹.

C. REFUGIADOS E INMIGRANTES COLOMBIANOS

El número de colombianos que atraviesan las fronteras en busca de protección ha aumentado drásticamente en los últimos dos años, aunque no en la proporción en que temían algunos países vecinos²⁰. Aunque las cifras reales siguen siendo marginales en comparación con el desplazamiento interno, es preciso abordar este asunto por derecho propio. Es cierto que ambas situaciones tienen patrones similares, pero los colombianos en el

¹³ *El Tiempo*, "Cuatro arsenales en 2 años", 8 de mayo del 2002, p.1/9.

¹⁴ Una investigación realizada por las autoridades colombianas sobre el origen de las armas confiscadas entre el 2000 y el 2001 concluyó que una gran proporción eran armas perdidas o robadas en Ecuador y Venezuela. Dirección Nacional de Estupefacientes, "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: acciones y resultados 2001", Bogotá (marzo del 2002), p. 91.

¹⁵ La base de coca, también conocida como pasta de coca, es un extracto de hojas de coca. La purificación de la base produce cocaína refinada, también conocida como Cocaína HCL. Véase http://www.undcp.org/odccp/report_1998-10-01_1_page_007.html.

¹⁶ Entrevista de ICG, Washington, 14 de febrero del 2003.

¹⁷ Entrevista de ICG, Washington, 27 de febrero del 2003.

¹⁸ Departamento de Estado de los Estados Unidos/Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report", marzo del 2002, p. X-4.

¹⁹ *Ibid*, pp. XI-15.

²⁰ Por ejemplo, la cantidad de personas que solicitan estatus de refugiado o asilo en Ecuador, 99 por ciento de los cuales son colombianos, se incrementó casi siete veces entre el 2000 (1.752 personas) y el 2002 (10.958). Sin embargo, cuando se anunció el Plan Colombia, muchos países vecinos esperaban un flujo de varias decenas de miles de colombianos. Para mayor información, véase en el Anexo B, abajo, el cuadro elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones a partir de datos del ACNUR.

exterior afrontan retos cualitativamente diferentes. A semejanza de lo que sucede con el desplazamiento interno, las principales razones citadas por los refugiados que cruzan las fronteras son amenazas de grupos armados, acusaciones de ser “colaboradores” de uno u otro grupo, masacres, reclutamiento forzado y asesinatos selectivos²¹. Un grupo creciente de campesinos que cruzan a Ecuador desde el departamento de Putumayo dice que se vieron forzados a dejar sus tierras debido a la creciente presión militar de los grupos armados irregulares, que luchan por el control de las plantaciones de coca²².

Sólo una fracción de los colombianos que cruzan la frontera se ajusta a la definición legal estricta de “refugiados”, según lo estipulado en la convención pertinente de la ONU. Sería más preciso describirlos como colombianos que buscan refugio, temporal o permanente, de los impactos directos del conflicto armado, independientemente de que merezcan el estatus de refugiados²³. Es esencial prestar ayuda a toda persona que busque protección, y dicha ayuda no debe depender del reconocimiento oficial del estatus de refugiado. En muchos casos colombianos

que tienen pleno derecho de tener estatus de refugiados no quieren ser identificados como tales, pues el riesgo que esto entraña (en especial retaliaciones contra familiares que se quedaron en Colombia o contra ellos mismos cuando regresen) por lo general supera los beneficios que ese estatus les puede reportar. Algunas ONG internacionales, como el Project Counselling Service (PCS), que monitorean las fronteras calculan que, en los últimos dos años, hasta 100.000 colombianos han buscado en algún momento protección en un país vecino²⁴. Las cifras oficiales confirman que sólo unos pocos han solicitado o recibido estatus de refugiados. El PCS calcula que casi 30.000 colombianos podrían haber solicitado dicho estatus en Ecuador, pero sólo lo hicieron 1.671 en los primeros nueve meses del 2002²⁵.

D. DESCONFIANZA Y FALTA DE COOPERACIÓN

En lugar de abordar el importante tema de una mayor y mejor cooperación regional en materia de seguridad, lo usual han sido las mutuas recriminaciones recurrentes. En los últimos cuatro años, el supuesto apoyo a las FARC por parte del gobierno de Chávez ha instado a Colombia a protestar duramente en varias ocasiones. La afinidad del presidente venezolano con las FARC también ha sido muy criticada por sus opositores internos, incluidos algunos sectores de las fuerzas armadas. Los gobiernos de otros países limítrofes, como Ecuador y Perú, han culpado a Colombia por no hacer lo suficiente para contener su conflicto armado e impedir que grupos armados irregulares y refugiados crucen la frontera. En agosto del 2002, Ecuador impuso restricciones a los viajeros colombianos y fortaleció la seguridad en su frontera norte. Panamá ha estado contemplando la posibilidad de exigir visa a los colombianos, aduciendo que el incremento en su violencia interna tiene relación directa con el conflicto armado y la industria de drogas ilícitas en el país vecino²⁶.

²¹ Véase, por ejemplo, Codhes, “Caracterización del desplazamiento y del refugio en la frontera colombo-ecuatoriana”, en www.codhes.org.co. Para mayor información sobre el desplazamiento interno en Colombia, véase ICG Latin America Report N°1, *La esquivo búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo del 2002.

²² Entrevista de ICG, Bogotá, 19 de noviembre del 2002. Véase también Codhes, “Caracterización del desplazamiento y del refugio en la frontera colombo-ecuatoriana”, en www.codhes.org.co

²³ Por ejemplo, individuos a quienes todavía no han amenazado directamente pero que están reaccionando a una sensación general de inseguridad o campesinos que abandonan sus parcelas debido a los efectos de la fumigación aérea de cultivos ilícitos y a las presiones militares de los grupos armados que acompañan este proceso. Entrevista de ICG, Bogotá, 19 de noviembre del 2002. La Convención Internacional sobre el Estatus de los Refugiados (en vigencia desde el 22 de abril de 1954) cubre a cualquier individuo que viva fuera de su propio país debido a “un temor fundado de persecución por cuestiones de raza, nacionalidad, religión, condición social, membresía en un grupo social particular u opinión política” y no especifica quién es el causante de ese temor. En el continente americano existe una fuerte tradición de asilo y la protección a los refugiados se incorporó a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en vigencia desde el 18 de julio de 1978), artículo 22, párrafos 8 y 9, que prohíbe la deportación de individuos extranjeros o grupos si su “derecho a la vida o su libertad personal corren peligro de ser violados por cuestiones de... raza, nacionalidad, condición social u opiniones políticas”.

²⁴ Entrevista de ICG, Bogotá, 19 de noviembre del 2002. Véase también *El Colombiano*, “Lucha Antiterrorista opaca el drama de los refugiados”, 15 de septiembre del 2002.

²⁵ *El Colombiano*, *op. cit.*

²⁶ Éste fue uno de los temas de conversación entre los presidentes Moscoso y Uribe durante su reunión en diciembre en Bogotá. Como muestra de solidaridad con Colombia, Panamá no les exige visa a los colombianos. Sin embargo, sí exige que se demuestre la posesión de una tarjeta de crédito

Aunque Brasil percibe la selva amazónica como una barrera natural, está consciente de que el problema galopante de droga y criminalidad en sus ciudades guarda una relación estrecha con el conflicto colombiano. Ha desarrollado y parcialmente instalado el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico (SIVAM/SIPAM), cuyo propósito es recopilar información sobre movimientos, cruces ilegales de fronteras, pistas aéreas ilegales y cultivos de droga en las vastas regiones selváticas a lo largo de sus fronteras occidental y norte, y hace poco ofreció sus beneficios a Colombia²⁷.

Sin embargo, han sido escasos los intentos de elaborar e implementar una política de seguridad regional tendiente a fortalecer la confianza, la cooperación técnica y el intercambio de información de inteligencia entre las fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales. La disputa colombo-venezolana en torno a la frontera marítima en el Golfo de Venezuela no se ha resuelto formalmente. En especial antes del 11 de septiembre del 2001, algunos países, sobre todo Brasil, percibían el Plan Colombia y la política antinarcóticos de Estados Unidos como una intervención “hegemónica” y un obstáculo para la estabilidad política y económica de la región.

Los últimos informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Colombia y las Naciones Unidas revelan, por primera vez en más de un decenio, una reducción neta en las hectáreas con cultivos de coca, después de las campañas de fumigación aérea masiva realizadas desde que Álvaro Uribe asumió la presidencia, sobre todo en el sur de Colombia. Los datos de Estados Unidos y Colombia indican que, en Putumayo y Caquetá, las hectáreas con cultivos de coca se redujeron de 80.000 a 40.000 entre el 2001 y el 2002, en especial en los últimos seis meses. Sin embargo, los nuevos cultivos en Vichada y Guaviare disminuyeron un tanto el impacto general. Los datos divulgados por la ONU el 18 de marzo del 2003 revelan una reducción neta global de cerca del 30 por ciento y una cifra de cerca de 105.000 hectáreas cultivadas a fines del 2002²⁸. El éxito de la campaña de erradicación en

Colombia preocupa a Perú y Bolivia, en donde el cultivo de coca ha aumentado por primera vez en varios años. A Ecuador también le preocupan los impactos ecológicos, sociales y de seguridad que puede tener la política antinarcóticos de Estados Unidos y Colombia en sus provincias norteñas, en donde todos los grupos entran y salen del país y grandes cargamentos de droga atraviesan la frontera.

La expansión del Plan Colombia de modo que incluya un enfoque andino, como respuesta a las críticas y preocupaciones regionales sobre el desbordamiento del conflicto, se evidenció en la Iniciativa Regional Andina (IRA), lanzada en el 2001. También se reflejó en la aprobación del Congreso de la solicitud del gobierno de Bush de ampliar la cobertura de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA), reduciendo algunas barreras comerciales para las exportaciones de la región a Estados Unidos. El programa andino canaliza dinero no sólo para Colombia sino, cada vez más, a los otros países andinos, Brasil y Panamá²⁹. La

Internacionales de la Cámara de Representantes, Subcomisión para el Hemisferio Occidental, “Overview of U.S. Policy Toward the Western Hemisphere”, 27 de febrero del 2003. Se cree que en Perú ha habido un incremento neto del ocho por ciento y en Bolivia del 20 por ciento. Véase también http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20030228/ap_wo_en_po/na_gen_us_colombia_2.

²⁹ Congressional Research Service, Library of Congress, “Andean Regional Initiative (ARI): FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors,” K. Larry Storrs y Nina M. Serafino; Report to the Congress, Order Code RL31383, 12 de junio del 2002. El gobierno de Clinton había propuesto destinar a Colombia el 67 por ciento de los US\$1.300 millones del Plan Colombia. De esa cifra, el 75 por ciento tenía como fin establecer tres batallones militares antinarcóticos en el sur de Colombia equipados con helicópteros. Su objetivo era apuntalar los programas de erradicación mediante la presión armada contra los grupos guerrilleros y paramilitares directamente vinculados con operaciones de narcotráfico. Esos fondos se complementaban con apoyo a desarrollo alternativo, derechos humanos y reforma de la justicia. Los casi US\$1.000 millones de la Iniciativa Regional Andina (IRA) que propuso el presidente Bush en el 2001, aunque descritos como relacionados con “las tres D” – democracia, desarrollo y drogas–, también se concentraban en las políticas antinarcóticos y tenían un fuerte componente de seguridad. El gobierno de Bush dijo que el propósito era apoyar la democracia mediante el suministro de ayuda técnica y financiera para la reforma judicial, medidas contra la corrupción, grupos defensores de los derechos humanos del gobierno y de algunas ONG y para el proceso de paz; para apuntalar el desarrollo económico mediante desarrollo económico alternativo, protección ambiental y renovación del ATPA; para reducir significativamente el suministro de drogas ilícitas a los Estados Unidos.

válida y US\$1.000 en efectivo. Entrevista de ICG, Bogotá, 25 de febrero del 2003.

²⁷ Entrevista de ICG, Washington, 14 de febrero del 2003.

²⁸ http://www.unodc.org/pdf/colombia/report_2003-03-01_1.pdf. Anteriormente se indicaba que la cifra neta de reducción era de cerca del 15 por ciento y que Colombia seguía teniendo 144.450 hectáreas dedicadas al cultivo de coca. Véase el testimonio de John P. Walters, director de Estrategia Nacional para el Control de Drogas, Comisión de Relaciones

financiación total aprobada por el Congreso americano para los aspectos antinarcóticos de la IRA (rebautizada como Iniciativa Andina Antinarcóticos) para el año fiscal 2003, es de US\$700 millones³⁰. También esta vez otros dineros provendrán directamente del presupuesto de defensa, con el monto individual más grande, de poco menos de US\$100 millones, destinado a equipar y entrenar a unidades especiales colombianas para proteger el oleoducto de Caño Limón. El Congreso aprobó la solicitud del gobierno de eliminar la distinción entre la lucha antinarcóticos y la lucha contra el terrorismo, lo cual permite que toda la ayuda relacionada con seguridad se oriente contra los grupos guerrilleros y paramilitares, independientemente de que tengan o no nexos directos con el narcotráfico³¹. El presupuesto propuesto para el año fiscal 2004 replica esencialmente la petición del año anterior³².

³⁰ Conference Report on H.J. Res. 2 the Omnibus Appropriations for FY2003, Title V. at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/z?cp108:hr010>. El gobierno de Bush había pedido US\$731 millones.

³¹ *Ibid.* El Congreso mantuvo la condicionalidad en relación con los derechos humanos e insistió en que los militares colombianos cortaran todo vínculo con los grupos paramilitares. Además, el Congreso aprobó cerca de US\$100 millones para supervivencia infantil y ayuda para desarrollo no relacionada con el énfasis en antinarcóticos para los países andinos. También ordenó que se transfirieran directamente no menos de US\$250 millones del total de fondos a USAID para que pusiera en marcha los programas comunitarios, municipales y de desarrollo económico y gobernabilidad, así como los programas de desarrollo alternativo.

³² Presupuesto de ayuda extranjera del presidente Bush para FY2004, <http://www.state.gov/m/rm/rls/cbj/2004/>. Para la desagregación específica de las cifras, remítase a Account Tables, pp. 68-69. Una vez más hay una solicitud de US\$731 millones para la política antinarcóticos andina de la IRA, que financiaría la erradicación, en especial mediante fumigación aérea, la interdicción, la aplicación coactiva de la ley y el desarrollo alternativo y otros US\$100 millones solicitados para salud y desarrollo no relacionados con drogas, así como unos US\$110 millones adicionales para gastos de defensa. Las diferencias en el contenido de las actividades antinarcóticos en Colombia y sus países vecinos, que refleja el conflicto en Colombia, es evidente cuando se desglosa el programa antinarcóticos propuesto por el gobierno:

País	Total (US\$)	Erradicación/ Interdicción	Des. Alt./ Fort. Instituciones
Colombia	\$463 m.	\$313 m.	\$150 m.
Perú	\$116 m.	\$66 m.	\$50 m.
Bolivia	\$91 m.	\$49 m.	\$42 m.
Ecuador	\$35 m.	\$20 m.	\$15 m.
Brasil	\$12 m.		
Venezuela	\$5m.		
Panamá	\$9 m.		

Los críticos aducen que el fuerte énfasis del programa en asuntos de seguridad y la ayuda para contrainsurgencia redundarán en una mayor violencia y, casi que inevitablemente, en mayor sufrimiento para la población civil atrapada entre dos fuegos. También dicen que el programa no tiene en cuenta el crecimiento de los grupos paramilitares, los nexos entre militares y paramilitares y los abusos contra los derechos humanos que todo esto genera. Algunos países vecinos de Colombia han manifestado reservas sobre la prioridad financiera que se otorga a Colombia³³. El gobierno nacional y Estados Unidos aducen que la situación de Colombia es más grave y que la ayuda militar es esencial para combatir a los grupos armados ilegales que amenazan al Estado, sus instituciones y al pueblo colombiano. También señalan los resultados positivos obtenidos gracias a la ayuda no relacionada con seguridad³⁴. Sin embargo, también reconocen las presiones cada vez mayores que soportan las fronteras colombianas³⁵.

A la luz de esta situación, se justifica la petición de Colombia de una mayor cooperación regional en cuestiones de seguridad. Sin embargo, la nueva política regional de seguridad no se debe basar en el supuesto de que el conflicto y la industria de la droga de Colombia son las únicas amenazas contra la estabilidad andina. La eventualidad del desbordamiento del conflicto colombiano es real, pero muchas veces se identifica como un flujo unilateral de Colombia hacia otros países, sin tener en cuenta la manera en que las acciones en los países

³³ Center for International Policy, "The 'War on Drugs' Meets the 'War on Terror' ", Ingrid Vaicius y Adam Isacson, febrero del 2003.

³⁴ *Op. cit.* Audiencia de la Subcomisión para el Hemisferio Occidental, testimonio de Adolfo A. Franco, administrador asistente, Buró para América Latina y el Caribe, USAID y documentos inéditos distribuidos en una sesión informativa del CSIS sobre los aspectos económicos y sociales de la ayuda para Colombia, 8 de marzo del 2003, citando entre los logros acumulativos de la ayuda para el Plan Colombia durante varios años: 20.000 familias que antes cultivaban coca de un total calculado de entre 120.000 y 150.000 beneficiadas, 16.000 hectáreas de cultivos lícitos financiados, 208 proyectos de infraestructura social como carreteras, puentes, escuelas y agua potable completados, 31 casas de justicia que han manejado 1.5 millones de quejas civiles, 600.000 desplazados internos auxiliados, 2.543 periodistas y otros protegidos, 51 oficinas defensoras de derechos humanos del gobierno y de ONG protegidas.

³⁵ Testimonio en la audiencia Walters, *op. cit.*

límites afectan a Colombia o inciden en sus propias situaciones internas³⁶.

La presencia de grupos armados irregulares colombianos en los países limítrofes es un hecho. Sin embargo, a ninguno de estos grupos parece interesarle llevar su lucha “revolucionaria” o “contrarrevolucionaria” a otras partes de la región, ni tienen tampoco la capacidad de hacerlo. Su presencia obedece sobre todo a razones logísticas, económicas y de operaciones militares³⁷. Durante decenios han logrado prosperar en los vastos espacios colombianos. No obstante, una consecuencia casi inevitable del fortalecimiento de las fuerzas de seguridad en Colombia es que las unidades de las FARC y el ELN tenderán a buscar con mayor frecuencia refugio de corto plazo más allá de las fronteras. Si las operaciones antinarcoóticos hacen mella en el grupo paramilitar AUC y si su desmovilización, que actualmente explora una comisión del gobierno, se demora, es probable que también con estos grupos se tengan consecuencias similares³⁸. La situación política en Venezuela y Ecuador, pero también en Perú y en Panamá, y en menor grado en Brasil, también dificulta la implementación de una estrategia exitosa de cooperación regional en materia de seguridad. En síntesis, si no existe una mayor estabilidad en los países vecinos, al gobierno de Uribe le resultará difícil reducir sustancialmente el impacto negativo del conflicto colombiano y obtener ese apoyo regional crucial

II. LA DINÁMICA POLÍTICA REGIONAL Y EL CONFLICTO COLOMBIANO

A. ECUADOR

En Ecuador existe la percepción generalizada de un peligro creciente e inminente debido al impacto del conflicto armado en el país vecino, no sólo en la región fronteriza con Colombia, que es tensa, violenta, llena de criminalidad y pobreza, sino también en otras regiones más centrales del país³⁹.

Según fuentes militares ecuatorianas, existe evidencia de actividades desarrolladas por grupos armados irregulares de Colombia en regiones alejadas de la frontera, como las provincias amazónicas de Napo y Orellana, las provincias de Carchi (sierra) y Esmeraldas (costa), e incluso en Imbabura y Pichincha, la provincia de la capital, Quito⁴⁰. Varias organizaciones académicas y de defensa de los derechos humanos han confirmado casos de extorsión y secuestro en todas las provincias que colindan con Colombia⁴¹. Estos casos incluyen secuestros de personal técnico que trabaja para empresas petroleras extranjeras. Algunos han sido cometidos por delincuentes comunes que adoptan una cobertura política, pero también algunos grupos armados irregulares recurren a estos métodos para conseguir fondos.

Las AUC están en la provincia de Sucumbios, especialmente cerca del puente que atraviesa el río San Miguel. Escuadrones paramilitares trafican con precursores químicos, armas y han instalado pequeños laboratorios de procesamiento de coca. Según fuentes de inteligencia militar ecuatorianas, estos grupos también actúan en General Farfán, Cascales y en la capital provincial, Nueva Loja. El frente 48 de las FARC opera en el extremo oriental de Sucumbios, pero no ha lanzado operaciones

³⁶ Para un análisis sobre el desbordamiento, véase Richard Millett, “Colombia’s Conflicts: The Spill-Over Effects of a Wider War”, *The North-South Agenda*, paper N°57 (Miami, septiembre del 2002).

³⁷ Entrevista de ICG, Bogotá, 13 de noviembre del 2002.

³⁸ Un próximo informe del ICG analizará en detalle lo referente a los paramilitares.

³⁹ Adrián Bonilla, “Implicaciones de la política de seguridad estadounidense para la región andina: el caso Ecuador”, ponencia presentada en la conferencia “U.S. Security Policy Towards the Andean Region”, San Diego State University, noviembre del 2002.

⁴⁰ Entrevista de ICG, Quito, noviembre del 2002.

⁴¹ Entrevista de ICG, Quito, noviembre del 2002; Observatorio Internacional por la Paz, *Testimonios de frontera, efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana*, (Quito, mayo del 2002).

militares⁴². En octubre del 2002, dos presuntos miembros de las FARC fueron arrestados en Lago Agrio, junto con otros colombianos que supuestamente eran paramilitares, justo cuando la violencia comenzaba a escalar. Tanto el frente 32 de las FARC como el ejército colombiano se encuentran ahora más cerca de la selva, del lado montañoso colombiano de la frontera. El ELN tiene presencia limitada en las regiones colombianas de Tumaco y Mataje, y ocasionalmente incursiona en una zona rural de Ecuador, en la provincia de Esmeraldas. Las AUC también están presentes en la región costera de Ecuador, así como grupos menores de las FARC. Como indicio de la preocupación reinante, Ecuador anunció a comienzos de marzo del 2003 la transferencia de cuatro aviones adicionales a una patrulla de seguridad de la fuerza aérea con sede en Lago Agrio, y emplazó una nueva unidad policial antiterrorista, aparentemente porque halló evidencias de probables combates fronterizos entre las AUC, las FARC y el ejército colombiano⁴³.

Los grupos insurgentes colombianos y ecuatorianos mantuvieron nexos durante la década de los ochenta. En especial, el grupo ecuatoriano Alfaro Vive Carajo (AVC) mantuvo vínculos con el M-19. En la actualidad, ningún grupo radical ecuatoriano apoya a los actores armados en Colombia. Sin embargo, existen informes no confirmados de que en el 2000 las autoridades detectaron la existencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Ecuador (FARE). Supuestamente, este grupo cuenta con 400 hombres y ha sido entrenado y equipado por las FARC. Se le ha atribuido la responsabilidad por un reciente atentado dinamitero en Guayaquil⁴⁴. Si bien el ministro de Defensa cree que las FARE no representan un reto en materia de seguridad, la policía considera que sí son un problema⁴⁵.

Desde fines de los años ochenta, Ecuador no ha emprendido ninguna política antinarcóticos propia, sino que más bien ha acogido las iniciativas regionales de Estados Unidos, como la Estrategia Andina de 1990 y la Iniciativa Regional Andina de

2001. Esto se debe a que el país no está implicado en el cultivo y el procesamiento de drogas ilícitas, sino que es, esencialmente, un lugar de tránsito para precursores químicos, cocaína y también para el lavado de activos. En 1998, Ecuador y Estados Unidos suscribieron un acuerdo para la transformación de la base aérea de Manta en una base de operaciones de Estados Unidos. En Manta puede haber hasta 475 militares estadounidenses realizando trabajos de inteligencia y haciendo seguimiento a aeronaves y plantaciones de cultivos ilícitos en la región sur-oriental del Amazonas colombiano. La armada de Estados Unidos también tiene autorización para operar en aguas ecuatorianas, aunque Ecuador quiere ampliar sus propias fuerzas navales para hacerse cargo de una parte mayor de estas operaciones.

La frontera de Ecuador es particularmente vulnerable al tráfico de droga, armas y delitos relacionados, porque colinda con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño, en donde se cultiva el 37 por ciento de la coca que se produce en el país. Además, Putumayo, y cada vez más Nariño, han sido el epicentro de la estrategia de erradicación mediante fumigación aérea del Plan Colombia, y los grupos paramilitares y las FARC se están disputando fieramente el control de los cultivos de coca⁴⁶. La base de coca se introduce ilegalmente a Ecuador desde el Putumayo, del lado oriental de la cordillera de los Andes, y se transporta de regreso a Colombia por Nariño, al occidente de los Andes, para ser refinada. La cocaína refinada y la heroína se introducen de contrabando a Ecuador para ser distribuidas internacionalmente desde los puertos ecuatorianos en el Pacífico, como Guayaquil y Esmeraldas⁴⁷. Las autoridades militares colombianas afirman que casi el 50 por ciento de las municiones que ingresan a Colombia proviene de Ecuador⁴⁸.

Debido a su renuencia a confrontar a grupos guerrilleros bien armados, la policía y el ejército ecuatorianos emplazados en la región norteña han establecido un peligroso *modus vivendi* con los grupos armados irregulares, tanto guerrilla como

⁴² Las investigaciones realizadas por antropólogos y sociólogos han confirmado la presencia de guerrilleros de las FARC en el Amazonas ecuatoriano.

⁴³ "Ecuador Steps up Security Along Border with Colombia", EFE News Services, 4 de marzo del 2002, Quito.

⁴⁴ Stratfor, "New Rebel Group in Ecuador Claims Ties to FARC", 16 de septiembre del 2002, en http://www.stratfor.com/standard/analysis_view.php ID

⁴⁵ "No hay guerrilla en el Ecuador", en *El Comercio*, 25 de septiembre del 2002.

⁴⁶ Dirección Nacional de Estupefacientes, "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: acciones y resultados 2001", Bogotá (marzo del 2002), p. 11.

⁴⁷ *Ibid.* pp. IV-30

⁴⁸ Las municiones supuestamente se transportan en pequeñas cantidades desde la región de Esmeraldas, en Ecuador, hasta territorio colombiano. *El Espectador*, "Desvían a FARC explosivos militares", 10 de febrero del 2002.

paramilitares. No los confrontan cuando se quedan en Ecuador durante períodos breves para “descansar y recuperarse”, o cuando están huyendo de las fuerzas armadas colombianas, pero no permiten que instalen campamentos permanentes. A fines del 2002, un helicóptero ecuatoriano divisó un campamento de las FARC con varios centenares de combatientes a lo largo de la frontera norte. Cuando llegaron al lugar las tropas terrestres que se enviaron, las fuerzas de las FARC habían huido y el campamento fue desmantelado. De modo similar, las fuerzas ecuatorianas no han hecho intentos serios para impedir el tránsito de la hoja de coca desde el sur de Colombia hasta Ecuador y de vuelta a Nariño para su procesamiento, o el producto terminado para exportación. Sin embargo, parecen decididos a impedir la propagación de los cultivos y el intento frecuente de montar plantas de procesamiento en Ecuador, cerca de las plantaciones de Putumayo y Caquetá⁴⁹.

Desde fines del decenio anterior y, en especial, desde el 11 de septiembre del 2001 y el cambio resultante en la política de seguridad de Estados Unidos, la alarma con respecto a un posible desbordamiento del conflicto colombiano ha ejercido un fuerte impacto en la opinión pública y la elite política, así como en la sociedad civil y la academia. En 1999, varias ONG especializadas en defensa de derechos humanos, refugiados e investigación biológica en la selva tropical amazónica constituyeron el Grupo de Monitoreo del Plan Colombia. Este grupo ha movilizado a la opinión pública en contra de la política estadounidense, en especial contra la base aérea de Manta. Un informe presentado en octubre del 2002, resultado del trabajo de una misión de verificación compuesta por varias organizaciones sociales, concluyó que el lado ecuatoriano de la frontera había sido fumigado con glifosato. Afirmó que la salud de la población local se había visto afectada y que la fauna y la flora habían sufrido daños no determinados debido a la fumigación aérea⁵⁰. Aunque esto todavía no se ha sustentado científicamente, ha causado alarma entre la sociedad ecuatoriana⁵¹, en gran parte debido a que la provincia de Sucumbios, adyacente al río Putumayo, es una de

las más subdesarrolladas del país, con una población históricamente ligada al lado colombiano de una frontera muy permeable. A su vez, esto ha fomentado el temor de un flujo masivo de refugiados colombianos como resultado de la intensificación de las fumigaciones aéreas y la violencia relacionada con el narcotráfico. Los funcionarios estadounidenses informan que cerca del 10 por ciento de la población del Putumayo dedicada al cultivo de coca ha abandonado la región como resultado de los recientes episodios de fumigación concentrada, pero que no se sabe a dónde se marcharon ni qué están haciendo en la actualidad⁵².

La política migratoria de Ecuador se ha flexibilizado como resultado de los acuerdos sobre desarrollo fronterizo elaborados por la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana, de otros acuerdos que datan de 1989, de la integración económica y política regional⁵³. En Ecuador hay muchos colombianos, sobre todo en Sucumbios⁵⁴. Como en el lado colombiano de la frontera abundan las plantaciones de coca, la región también es el epicentro de una disputa territorial entre los paramilitares y las FARC. La población civil, atrapada en el medio, sufre esta presión que la insta a huir a Ecuador.

Existe consenso en cuanto a que de todos los vecinos de Colombia, Ecuador es el país más preparado para recibir y ayudar a individuos que cruzan la frontera en busca de protección, y en que es el más consciente de la dinámica que causa estos desplazamientos. Hay un marco legal para procesar las solicitudes y las autoridades mantienen registros relativamente actualizados. Sin embargo, pocos colombianos han intentado obtener estatus de refugiados por temor a las represalias de los grupos armados irregulares, al maltrato y la deportación forzada por parte de la policía y el ejército ecuatorianos. En los primeros nueve meses del 2002, 1.671 colombianos solicitaron estatus de refugiados, y a 719 (43 por ciento) se les concedió⁵⁵. El sistema está sobrecargado de

⁴⁹ Entrevistas de ICG a funcionarios de Estados Unidos y de la OEA, 10-14 de febrero del 2003.

⁵⁰ Según el informe, cerca de 2.560 hectáreas de diversos cultivos y 11.828 animales han sido afectados por la fumigación. Informe Misión de Verificación, *op. cit.*, p. 4, cuadro 1c.

⁵¹ Entrevista de ICG, Bogotá, 5 de febrero del 2003.

⁵² Testimonio de la audiencia Walters, *op. cit.*

⁵³ Como el acuerdo binacional sobre la creación de una Zona de Integración de Fronteras, suscrito en 1989.

⁵⁴ No existen datos oficiales sobre el número de colombianos que viven en Ecuador. Según algunas estimaciones, la cifra asciende a 300.000. Véase Freddy Rivera, *Informe sobre desplazados y refugiados colombianos en el Ecuador*, FLACSO-ACNUR (Quito, 2003).

⁵⁵ Las estadísticas del PCS indican que 1.800 colombianos han recibido estatus de refugiados. *El Colombiano*, “Lucha antiterrorista opaca el drama de los refugiados”, 15 de septiembre del 2002.

solicitudes, lo cual ha originado serias demoras en el proceso de asilo. Además, en un país en donde la mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza, las oportunidades son limitadas y hay pocos recursos para ayudarles a los refugiados.

Aunque en agosto del 2002 se informó que los efectivos del ejército en Sucumbios se incrementarían a 12.000, sigue siendo difícil proteger 630 kilómetros de frontera. Los guardias fronterizos y los militares ecuatorianos que operan a lo largo de la frontera no tienen suficientes equipos y capacidad logística. Su trabajo se dificulta por la ausencia de fuerzas armadas colombianas a lo largo de grandes trechos⁵⁶. El acuerdo de 1989 sobre la creación de una Zona de Integración Fronteriza y el acuerdo del 2000 sobre cooperación policial, son ejemplos de los esfuerzos desplegados para remediar esta situación⁵⁷. Sin embargo, los resultados han sido esquivos, en buena parte debido a la falta de recursos pero también de un compromiso político.

Las estimaciones indican que se requieren por lo menos US\$82 millones para establecer siquiera un mínimo control a lo largo de la frontera y sentar las bases para un mayor desarrollo en la región. En el 2002, Estados Unidos suministró US\$25 millones para desarrollo alternativo/interdicción. Para el 2003 dará US\$31 millones, gran parte con destino a la frontera norte⁵⁸. El proyecto de ley combinado que se aprobó en febrero del 2003 contenía un ligero incremento en los fondos de subvención de Estados Unidos, y el gobierno de Bush busca que se apruebe una contribución aún mayor en el año fiscal 2004⁵⁹, cerca de US\$35 millones para actividades antinarcóticos, de los cuales unos US\$15 millones se destinarían a desarrollo alternativo. También propone US\$15 millones en financiación militar extranjera (FME) y US\$24 millones para reforma de la justicia y desarrollo económico y social⁶⁰.

Pese a los problemas de seguridad en la frontera, los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y

Ecuador dijeron en noviembre del 2002 que el Plan de Desarrollo Fronterizo, actualmente en sus etapas finales de elaboración, pronto entrará en vigor. Esto refleja el entendimiento de ambos gobiernos de que la seguridad fronteriza y el desarrollo van de la mano. Ecuador y Perú también están implementando un plan semejante, como instrumento importante para sanar las heridas que dejó la guerra de 1995⁶¹. Las lecciones aprendidas de esa experiencia podrían ser un punto de referencia útil.

Existe otra razón para buscar estrategias de desarrollo bien concebidas. No todo el flujo humano es de colombianos que huyen. Sobre todo en el norte del país, cantidades importantes de ecuatorianos van a Colombia para trabajar en la siembra, el cultivo y el procesamiento de hoja de coca en regiones del Putumayo, Nariño y Caquetá⁶². Sería beneficioso para todos los implicados que el nuevo gobierno ecuatoriano les ofreciera a estos campesinos pobres maneras alternativas de obtener ingresos.

El coronel retirado Lucio Gutiérrez fue elegido presidente de Ecuador el 24 de noviembre del 2002, al derrotar a Álvaro Noboa, el empresario más rico del país. En enero del 2000 Gutiérrez, entonces subdirector de la academia militar, había liderado un golpe de estado que depuso durante un breve período al presidente Jamil Mahuad⁶³, debido a lo cual fue enjuiciado por rebelión militar y suspendido del servicio. En Ecuador existía un descontento generalizado con el tipo de democracia que su sistema político y sus partidos cada vez más desacreditados han producido. Las reformas institucionales, como la promulgación de una nueva Constitución en 1998, no han mejorado la estabilidad. Desde 1997, el país ha sufrido dos golpes de estado y ha tenido cuatro presidentes.

⁵⁶ Entrevista de ICG, Bogotá, 5 de febrero del 2003.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ CRS Report for Congress, Andean Regional Initiative (ARI): FY 2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbours (Washington, 12 de junio del 2002).

⁵⁹ Conference Report on J.J. Res. 2, the 2003 Omnibus Appropriations bill, www.ciponline.org/colombia/03021301.htm; y presupuesto para ayuda extranjera del presidente Bush para el FY2004, en <http://www.state.gov/m/rm/rfs/cbj/2004/>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza se encuentra en el acuerdo de paz de 1998 entre Ecuador y Perú. Contempla los siguientes tipos de programas: programa binacional para desarrollo de infraestructura social y económica, programas nacionales para construcción y mejoramiento de infraestructura socioeconómica, asuntos ambientales y programas para el fomento de la inversión privada.

⁶² Entrevista de ICG, Washington, 21 de marzo del 2003.

⁶³ Gutiérrez lideró la rebelión de cadetes y otros miembros del estamento militar contra los oficiales de mayor rango y apoyó la toma del Congreso por la Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (CONAIE). Véase también Franklin Ramírez, "Las paradojas de la *cuestión indígena* en el Ecuador", en *Nueva Sociedad*, N°176, noviembre-diciembre 2001, pp. 17-23.

Entre 1998 y 2000, Ecuador sufrió una crisis financiera y bancaria de proporciones sin precedentes: sólo 23 de los 44 bancos que existían en 1996 seguían funcionando tres años después. Se calcula que la operación de salvamento de los bancos costó entre US\$2.700 millones y US\$4.000 millones, y la crisis financiera está lejos de haber terminado⁶⁴. Una inflación incontrolable instó al gobierno de Mahuad a dolarizar la economía en enero del 2000⁶⁵, lo que significa que se requiere de un flujo continuo de moneda estadounidense a la luz de un descenso del 30 por ciento en el PIB (de US\$20.000 millones en 1998 a US\$14.000 millones en el 2000). Ecuador ha logrado capotear la situación, gracias a que el precio de su petróleo se ha mantenido alto en los mercados internacionales, y a las remesas que envían a sus casas los ecuatorianos que trabajan en el exterior (US\$1.200-2.000 millones anuales)⁶⁶. Sin embargo, la fragilidad de la economía se hace evidente en la reducción de las exportaciones de productos distintos del petróleo y en diez años consecutivos de una balanza de pagos deficitaria⁶⁷.

La elección de Gutiérrez fue acogida con cautela, sobre todo debido a las cuestionables credenciales democráticas del nuevo presidente. De cualquier manera que se mire, afronta un reto monumental: reducir la enorme deuda externa, reactivar la economía, generar empleo, combatir la pobreza, mejorar las relaciones con Estados Unidos, y diseñar una política efectiva para abordar el conflicto colombiano⁶⁸. Sin embargo, las comparaciones con el presidente Chávez de Venezuela no son más que especulaciones. Durante su campaña, Gutiérrez procuró calmar las inquietudes de la comunidad

empresarial al ampliar su base, compuesta mayoritariamente por simpatizantes de izquierda. En un discurso pronunciado en Washington el 11 de febrero del 2003, respondió a una pregunta sobre las diferencias entre él y Chávez subrayando la necesidad de inclusión, diálogo y participación de todos los grupos en el gobierno y en el proceso político. También se presentó a sí mismo como “el amigo más cercano de los Estados Unidos” y manifestó su apoyo a la participación de la ONU en la resolución de los problemas de Venezuela⁶⁹.

Los simpatizantes del nuevo presidente son minoría en el Congreso unicameral de 100 escaños. Tendrá que movilizar a organizaciones de base y sindicatos y procurar que el poderoso movimiento indígena del país, la CONAIE, que desempeñó un papel importante en su victoria y ocupa dos puestos en el gabinete, entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo siga apoyando. Esta alianza vital ya se ha vuelto tensa como resultado de las medidas de austeridad implementadas por el gobierno⁷⁰. Gutiérrez es consciente de que esta caminando en una cuerda floja entre las enormes necesidades insatisfechas, sobre todo entre la comunidad indígena, y las severas limitaciones impuestas a su capacidad de gasto o endeudamiento. Cuenta con que el nuevo oleoducto le dé un respiro financiero tan pronto comience a transportar petróleo. Entre tanto, el acuerdo con el FMI del 10 de febrero del 2003 para un préstamo de US\$200 millones también puede causarle dificultades con sus partidarios, aunque dice que el FMI le ha asegurado que puede mantener una red de seguridad social adecuada⁷¹.

Poco después de asumir la presidencia, el nuevo presidente inició un “diálogo nacional” sobre corrupción, reactivación económica y competitividad, pobreza, política internacional y seguridad ciudadana⁷². Sin embargo, la fragilidad del

⁶⁴ Sandra Edwards, “Colombian Conflict Impacts Ecuador”, Washington Office on Latin America (Washington, junio del 2002), p. 1.

⁶⁵ Véase Paul Beckerman, “La vía ecuatoriana hacia la dolarización”, en *Nueva Sociedad*, N°172, marzo-abril 2001, pp. 111-124.

⁶⁶ Entrevista de ICG, Bogotá, 12 de febrero del 2003; Mauricio León, *Informe sobre migración*, SIISE (Quito, 2003). Otro factor de ayuda es la inversión internacional en la construcción de un nuevo oleoducto para petróleo crudo pesado, que debe completarse en dos años y que, según se espera, generará cerca de US\$700 millones anualmente. Véase Lowell Fleischer, “Challenges Lie Ahead for Ecuador Despite IMF Agreement”, *CSIS, Hemisphere Focus*, Vol. XI, Issue 4, 7 de febrero del 2003.

⁶⁷ Juan Tacone y Uzel Nogueira, eds., *Informe Andino* (Buenos Aires, 2002), p. 45, cuadro 15.

⁶⁸ Miguel Díaz, “Former Coup Leaders Make Gains”, en *CSIS, Hemisphere Focus*, Vol. X, Issue 20, 25 de noviembre del 2002; Fleischer, *op. cit.*

⁶⁹ En son de broma, Gutiérrez agregó que Chávez era un poco más gordo que él pero que ambos eran “presidentes-coroneles”. Discurso pronunciado por el presidente Lucio Gutiérrez en el Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 10 de febrero del 2003. <http://www.csis.org/americas/sa/030210Gutierrez.pdf>.

⁷⁰ Si bien la CONAIE aceptó las medidas de austeridad y dijo que seguiría apoyando al presidente, Gutiérrez tuvo que obtener este respaldo prometiendo incrementar los gastos para seguridad social en los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana. “Ecuador: El ‘debut’ de Lucio Gutiérrez”, en *Informativo Andino*, N°193, año 16, enero del 2003.

⁷¹ Discurso del presidente Gutiérrez, *op. cit.*

⁷² “Ecuador: El ‘debut’ de Gutiérrez”, ed. cit.

sistema político y la difícil aritmética parlamentaria sugieren el riesgo de una crisis que podría generar presión para que haya otro cambio de gobierno en los próximos dieciocho meses, cuando las metas del FMI se tendrán que cumplir si se quiere contar con nuevos préstamos⁷³.

Desde el punto de vista internacional, es probable que el gobierno de Gutiérrez intente tomar un camino intermedio. Su principal meta de política exterior es establecer buenas relaciones con el gobierno de Estados Unidos. El triunfo de "Lula" Da Silva en Brasil le da a Gutiérrez un margen de maniobra ligeramente mayor que el que hubiera podido esperar hace tan sólo unos meses. También se espera que Ecuador se defina un poco más en su apoyo al gobierno de Uribe. La posición oficial del nuevo gobierno es que Colombia tiene que resolver su conflicto armado interno por sí sola. Sin embargo, Gutiérrez ha cambiado considerablemente su retórica desde que asumió la presidencia y ahora afirma que la región no puede ignorar la guerra. Aunque ha rechazado sugerencias de ayuda militar directa, durante su visita a Washington se mostró bastante abierto y expresó su firme apoyo al presidente Uribe, con quien se identificó al admitir que está combatiendo grupos "terroristas" y narcotraficantes que tienen "repercusiones negativas" para Ecuador. Prometió intensificar las relaciones con Colombia en lo que respecta a seguridad fronteriza y desarrollo de infraestructuras, la lucha contra el narcotráfico, la preservación del entorno natural y asuntos humanitarios y sociales⁷⁴, reiteró también su apoyo a los esfuerzos de la ONU de ayudar a lograr una solución negociada en Colombia⁷⁵. También aprovechó ese viaje para obtener un compromiso de ayuda ligeramente mayor de Estados Unidos para programas económicos, sociales y para el sector militar⁷⁶.

⁷³ De hecho, Gutiérrez ya tuvo que soportar un golpe cuando Guillermo Landázuri, de la Izquierda Democrática opositora, fue elegido primero vicepresidente del Congreso, y luego asumió la presidencia de éste. Entrevista de ICG, 14 de febrero del 2003.

⁷⁴ Entrevista de ICG, Bogotá, 5 de febrero del 2003. Declaración pública del presidente Gutiérrez en Washington, foro CSIS, 10 de febrero del 2003.

⁷⁵ Discurso del presidente Gutiérrez, *op. cit.*

⁷⁶ El gobierno de Bush prometió una combinación de recursos que totalizaba cerca de US\$57 millones del presupuesto para ayuda extranjera presentado al Congreso para el año fiscal 2004, sin contar los recursos que pueda aportar directamente el Departamento de Defensa.

B. VENEZUELA

Colombia y Venezuela comparten una larga historia común, más de 2.000 kilómetros de frontera en su mayor parte despoblada y remota, un intenso intercambio humano y económico. Cada uno es el principal socio comercial del otro. En ambos países, a veces se han utilizado las diferencias en torno a varios temas fronterizos pendientes, incluida la delimitación de áreas marinas y submarinas, para fines políticos⁷⁷. Las FARC, el ELN y los paramilitares operan a lo largo de esta frontera, en donde hay bastantes cultivos de coca y amapola, así como recursos petroleros estratégicos. En la medida en que Estados Unidos entrena a las tropas colombianas para proteger el importante oleoducto de Caño Limón-Coveñas y para impedir el control de la guerrilla sobre la región de Arauca, también los niveles de violencia y desplazamiento en los departamentos colombianos que colindan con Venezuela tienden a aumentar.

Aunque la Guardia Nacional venezolana asegura controlar la frontera, existe evidencia de que allí operan varios grupos armados ilegales, tanto de Colombia como las Autodefensas Unidas de Venezuela⁷⁸. En marzo del 2002, el general Martín

<http://www.state.gov/m/rm/rls/cbj/2004/> (Cuadros contables, pp. 61, 64, 68, 74).

⁷⁷ La delimitación de la plataforma submarina en el Golfo de Venezuela, también conocido como Golfo de Coquivacoa, reviste especial importancia para ambos países, dado su potencial en reservas de petróleo. La disputa, que se inició un decenio después de que los dos países definieron sus fronteras terrestres en 1941, se centra en el estatus de Los Monjes, un archipiélago ubicado entre la isla de Aruba y la costa del departamento de la Guajira, en Colombia. Venezuela dice que Los Monjes es un archipiélago compuesto por diez islas que le confiere al país derechos territoriales adicionales sobre las áreas marinas y submarinas que lo rodean. Colombia dice que Los Monjes es apenas un grupo de islas rocosas, prácticamente deshabitadas salvo por un fondeadero que, según el derecho internacional, no basta para conferirle a Venezuela derechos territoriales adicionales. El asunto sigue siendo un diferendo limítrofe. En 1990 se estableció una comisión binacional cuyo propósito era negociar cinco asuntos: delimitación de las áreas marinas y submarinas, ríos compartidos, cuencas hidrográficas, migración y proyectos de demarcación y densificación de mojones. En la década de los noventa, la comisión también abordó otros temas, como el comercio y la inversión bilaterales. Socorro Ramírez *et al.*, eds., *Colombia-Venezuela, Agenda común para el siglo XXI* (Bogotá, 1999), pp. 162-163.

⁷⁸ Project Counseling Service-Frontiers Program, *Frontiers Report* (Bogotá, julio del 2002).

Carreño acusó a los campamentos de las FARC en Venezuela cuando soldados colombianos fueron atacados por grupos provenientes del otro lado de la frontera. Pocas semanas después, unos campesinos colombianos descubrieron un campamento de las FARC en la provincia venezolana de Zulia, contigua al departamento de Norte de Santander, en Colombia. Si bien el presidente Hugo Chávez negó la existencia de campamentos guerrilleros colombianos en territorio venezolano, varios testigos dijeron que pocos días después algunos helicópteros de la fuerza aérea de Venezuela destruyeron un campamento lo bastante grande como para acomodar a 150 combatientes⁷⁹.

Venezuela es un lugar de tránsito importante para la droga proveniente de Colombia y otros países andinos, y según algunas estimaciones es el segundo punto de embarque más importante de cocaína suramericana con destino a Estados Unidos y Europa⁸⁰. La droga se introduce ilegalmente de Colombia a Venezuela no sólo por mar, sino también por el río Orinoco y por vía terrestre, por ejemplo desde el departamento de Santander hasta el estado de Táchira⁸¹. En un informe reciente, la DNE señaló que los aviones que transportan contrabando hacia el Caribe que ya no pueden reabastecerse de combustible en el norte de Colombia debido al incremento en el patrullaje aéreo, ahora utilizan el territorio venezolano para ese fin⁸². Sin embargo, la reanudación de los programas conjuntos de interdicción de Estados Unidos y Venezuela en el espacio aéreo venezolano en septiembre del 2002,

que el presidente Chávez había suspendido durante un tiempo, vuelve menos atractiva esta ruta⁸³.

En enero del 2001, se confiscaron 15.000 rondas de municiones para rifles de asalto AK-47 luego de que Colombia derribó un avión que volaba desde Venezuela hacia el departamento colombiano de Arauca⁸⁴. La inteligencia militar indica que los vuelos que llevan armas de Venezuela a Colombia y que aterrizan en pistas clandestinas en departamentos del oriente como Arauca o Guainía son bastante frecuentes⁸⁵. La presunta participación de miembros de la Guardia Nacional venezolana en negociaciones de armas con la guerrilla colombiana está siendo investigada en Colombia, y es un tema de controversia política en Venezuela⁸⁶. El ejército venezolano niega con vehemencia las acusaciones, pero dice a renglón seguido que no puede garantizar que algunos individuos pertenecientes a las fuerzas armadas no estén involucrados⁸⁷.

Hasta 1.5 millones de colombianos viven en Venezuela, en su mayoría cerca de la frontera, pero sólo una pequeña fracción se pueden considerar refugiados⁸⁸. Según el ACNUR, en los tres primeros meses del 2002 387 colombianos solicitaron estatus de refugiados en Venezuela, en comparación con 311

⁷⁹ *El Tiempo*, 1 de abril del 2002.

⁸⁰ Se cree que por lo menos 150 toneladas métricas de cocaína transitan por el país anualmente. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report" (marzo del 2003), <http://www.state.gov/documents/organization/18169.pdf> p. IV - 53.

⁸¹ López Restrepo y Hernández Arvelo, "Colombia y Venezuela frente al narcotráfico", en Ramírez *et al.*, *Colombia -Venezuela: Agenda común para el siglo XXI* (Bogotá, 1999), pp. 255-256.

⁸² En el 2001, se detectaron 28 vuelos ilegales de Colombia a Venezuela, cifra únicamente comparable con vuelos similares de Colombia a Brasil (25). Sólo se detectó un vuelo a Perú y ninguno a Ecuador o Panamá. Dirección Nacional de Estupefacientes, "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: acciones y resultados 2001" (Bogotá, marzo del 2002), p. 56.

⁸³ En un artículo publicado anteriormente ese mismo año por la revista colombiana *Cambio* se informa que entre 1999 y 2001, los radares estadounidenses y colombianos detectaron más de 270 vuelos clandestinos sobre Venezuela que no fueron impugnados por las autoridades venezolanas. "Cielos abiertos", en *Cambio*, N° 458, 1 de abril del 2002.

⁸⁴ El corredor Venezuela-Arauca se convirtió en una ruta muy popular para el contrabando de drogas y armas después de que las autoridades venezolanas disminuyeron las actividades de interdicción aérea en 1999, y luego las suspendieron en abril del 2001. "Cielos abiertos", ed. cit.

⁸⁵ "Las armas de Chávez", en *Cambio*, N° 489, 19 de agosto del 2002. Fernandinho, capo brasileño de la droga, afirma que entre 1999 y 2001 introdujo de contrabando a Colombia cerca de 150.000 rondas de municiones por vía aérea desde Paraguay y Brasil. "La confesión de Fernandinho", en *Cambio*, N° 463, 6 de mayo del 2002.

⁸⁶ Las autoridades colombianas están investigando informes según los cuales oficiales de alto rango del ejército venezolano se reunieron con guerrilleros en Arauca en el 2001 para organizar el envío de armas fabricadas en Venezuela. Varios oficiales militares venezolanos que participaron en el intento de deponer al presidente Chávez están haciendo ahora afirmaciones similares.

⁸⁷ *El Universal*, "Baduel desconoce venta ilegal de armas", Caracas, 5 de noviembre del 2002.

⁸⁸ Project Counseling Service-Frontiers Program, *Frontiers Report* (Bogotá, octubre del 2000). Entrevista de ICG, Washington, 14 de febrero del 2003.

en 2001 y 75 en el 2000⁸⁹. Sin embargo, el número de personas que podrían considerarse refugiados es mucho mayor: entre 50.000 y 75.000⁹⁰. Venezuela promulgó una ley de refugiados en el 2001 que, aunque bien redactada, es inefectiva porque la Comisión Nacional para Refugiados que la debe implementar aún no se ha creado. Por consiguiente, no se están procesando las solicitudes y los colombianos que las presentan se encuentran en un limbo legal. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fiscalía Nacional están revisando un número limitado de casos individuales de manera *ad hoc*, pero oficialmente los colombianos que buscan refugio son denominados “desplazados en tránsito”, un concepto que no existe en el derecho internacional⁹¹. Venezuela deporta entre 40 y 50 colombianos diariamente, lo cual, en opinión del ACNUR, puede poner en peligro las vidas de algunos de ellos⁹². También existe alarma en lo concerniente a varios casos de muerte violenta de colombianos que viven en Venezuela cerca de la frontera⁹³.

Hugo Chávez ha tenido una relación difícil con Colombia durante su problemática presidencia⁹⁴. La fuente de controversia es, por lo menos en parte, su visión del mundo, que incluye una considerable dosis de escepticismo en lo que respecta a la influencia de Estados Unidos en América Latina en general, y en Colombia –a través del Plan Colombia– en particular. Chávez estrechó las relaciones diplomáticas con Cuba, pero también con Irak, Irán y Libia dentro del marco de la OPEP, en donde adelantó una política tendiente a incrementar

el poder de negociación de los países productores de petróleo⁹⁵.

Cuando asumió la presidencia en febrero de 1999, Chávez ofreció facilitar conversaciones de paz entre el ELN y el gobierno colombiano en Caracas. Esto ya había ocurrido en una ocasión, en 1991, durante el segundo período de gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, cuando Chávez –vestido de militar– declaró la neutralidad de Venezuela en el conflicto, el entonces también nuevo presidente de Colombia, Andrés Pastrana, interpretó la oferta como un intento por elevar el estatus de la guerrilla, aplazó una cumbre ya programada y comenzó un descenso en espiral en las relaciones bilaterales. Los intercambios de cartas y notas de protesta se convirtieron en pan cotidiano. Uno de los momentos más críticos se presentó a comienzos del 2001, cuando Chávez dirigió un ejercicio militar venezolano en Castilletes, una región fronteriza sensible contigua al Golfo de Venezuela. La Comisión Binacional Fronteriza se suspendió hasta el final de ese año⁹⁶, así como el denominado Procedimiento Operativo Vigente (POV), un acuerdo suscrito en 1997 para coordinar las acciones de seguridad en la frontera. Este último todavía no se ha renovado⁹⁷.

La izquierda revolucionaria tuvo presencia en Venezuela en la década de 1960 y trató de infiltrar las fuerzas armadas. El disgusto creciente de la opinión pública por la corrupción de los partidos tradicionales dio pie a su resurgimiento. El golpe fallido contra el presidente Carlos Andrés Pérez en 1992 marcó la primera aparición pública de Chávez, entonces un teniente coronel, como uno de los líderes más importantes y visibles de la conspiración. Muchos ex guerrilleros formaron parte de la coalición que lo llevó al poder, y algunos ocupan cargos importantes en el actual gobierno⁹⁸.

⁸⁹ ACNUR, “Colombia: miles huyen en las regiones fronterizas”, en: www.acnur.org/index.php?id_pag=511.

⁹⁰ *El Colombiano*, “Lucha antiterrorista opaca el drama de los refugiados”, Medellín, 15 de septiembre del 2002.

⁹¹ *Ibid.* y entrevista de ICG, Bogotá, 19 de noviembre del 2002.

⁹² Según Ricardo Soberón en el PCS, la Guardia Nacional de Venezuela tiene como objetivo a los colombianos que cree que son inmigrantes ilegales y no personas que posiblemente busquen asilo. Entrevista de ICG, Bogotá, 19 de noviembre del 2002.

⁹³ Por ejemplo, en El Amparo, una población ubicada cerca del departamento colombiano de Arauca, ha habido más de 40 muertes violentas el año pasado, en su mayoría de colombianos. *El Tiempo*, 15 de octubre del 2002, pp. 1/4.

⁹⁴ Para un análisis de los altibajos de la relación durante el gobierno de Andrés Pastrana en Colombia, 1998-2002, véase E. Cardozo, “Venezuela ante el conflicto colombiano”, manuscrito, 2002; Socorro Ramírez, “La compleja relación colombo-venezolana. Una mirada histórica a una conyuntura crítica”, en *Análisis Político*, mayo/agosto 2002.

⁹⁵ Véase más adelante y Juan Romero, *El dilema democrático en Venezuela* (Maracaibo, s.d.).

⁹⁶ Entrevista de ICG, Bogotá, 4 de febrero del 2003.

⁹⁷ *El Universal*, 25 de agosto del 2002.

⁹⁸ Véanse Alberto Garrido, *Guerrilla y conspiración militar en Venezuela. Testimonios de Douglas Bravo, William Izarra, Francisco Prada*. (Caracas, 1999); Alberto Garrido, *Historia secreta de la revolución bolivariana. Conversaciones con Harold, Puerta Aponte y Camilo* (Mérida, 2000). Uno de los más destacados ex guerrilleros que trabaja con el gobierno es Alí Rodríguez Araque, alias “Comandante Fausto”, quien ejerce actualmente el cargo de director ejecutivo de la empresa de petróleos de propiedad del Estado, PDVSA.

La filosofía del movimiento pone énfasis en las comunidades indígenas nativas de América Latina, forjando alianzas y manifestando su afinidad con movimientos revolucionarios de la región, pero especialmente en Colombia. Chávez se reunió varias veces con guerrilleros colombianos en agosto de 1995. En el 2000, una delegación de las FARC viajó a Caracas atendiendo la invitación hecha por sus partidarios en el Congreso para asistir a un simposio sobre el Plan Colombia, sin el conocimiento ni el consentimiento del gobierno colombiano⁹⁹.

El gobierno venezolano, incluso más que cualquier otro gobierno de la región, ha criticado el Plan Colombia por considerarlo una justificación para una intervención militar de Estados Unidos. Una de las inquietudes ha sido que la ayuda en materia de seguridad que recibe Colombia podría darle un predominio militar local en cualquier disputa limítrofe bilateral en el futuro¹⁰⁰. Otra preocupación es que un desarrollo militar más activo del conflicto incrementa el desbordamiento tanto de los desplazados colombianos a quienes los combates obliguen a cruzar la frontera, como de los insurgentes mismos. Algunas de estas inquietudes se han aplacado – aunque no se han disipado del todo – con los cambios hechos al Plan Colombia original en el 2001. Como se mencionó anteriormente, la Iniciativa Andina Antinarcóticos, patrocinada por Estados Unidos, pone énfasis adicional en temas sociales, ambientales y contempla más ayuda para los otros países de la región¹⁰¹. Hasta el momento, el

desbordamiento del conflicto no ha sido tan dramático como temían los críticos.

Venezuela se negó a considerar a los insurgentes de las FARC y el ELN como terroristas después de que Estados Unidos declaró su “guerra contra el terrorismo”, y no ha aceptado la petición más reciente del presidente Uribe en ese sentido, pues argumenta que podría interpretarse como una intromisión en los asuntos de Colombia. Sin embargo, sí aplica esta etiqueta a los paramilitares colombianos. No obstante, después del atentado con carro-bomba el 7 de febrero del 2003 en el club social El Nogal en Bogotá, Venezuela apoyó la Resolución 837 del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que condenó la acción, identificó a las FARC como responsables y obligó a los estados miembros a tomar medidas, incluido el cumplimiento de las resoluciones de la ONU y los tratados internacionales sobre terrorismo¹⁰². Chávez le envió a Uribe una declaración formal de condolencia y solidaridad con Colombia en su lucha contra el “terrorismo”, pero sin mencionar expresamente a las FARC¹⁰³.

La grave crisis interna de Venezuela –incluidos el golpe de estado de abril del 2002 que depuso por poco tiempo al presidente Chávez y las huelgas generalizadas de varios meses de duración a fines del 2002 y comienzos del 2003, que buscan forzarlo a dejar prematuramente su cargo– ha obligado al gobierno venezolano a hacer por lo menos ajustes tácticos sustanciales en su actitud frente al conflicto colombiano. Tiene que calibrar todas sus acciones frente a su vecino en términos de su posible impacto en su propia supervivencia política¹⁰⁴. El retorno de Chávez a la presidencia en abril del 2002 sólo se produjo con la ayuda de sectores del ejército y el apoyo masivo de sus partidarios, y después de que la OEA y los dirigentes regionales rechazaron la

Anteriormente fue representante de Venezuela ante la OPEP e incluso fue presidente de la organización.

⁹⁹ *El Tiempo*, 28 de noviembre del 2000. Otro incidente que generó dificultades diplomáticas tuvo como protagonista a José María Ballestas, un guerrillero del ELN acusado de haber secuestrado un avión de Avianca con sus 41 pasajeros en 1999. En marzo del 2001 fue arrestado por agentes de la policía venezolana y de Interpol, pero fue extraditado a Colombia por orden de la Corte Suprema de Venezuela después de diez meses de discusiones entre ambos gobiernos. El presidente Chávez generó otro incidente diplomático en abril del 2001 cuando, en presencia del ministro de Defensa de Colombia, reafirmó su oposición a una solución militar al conflicto del país vecino y dijo que Venezuela no consideraba a los insurgentes como enemigos siempre y cuando no atacaran a ciudadanos venezolanos. *El Universal*, Caracas, 1 de mayo del 2001.

¹⁰⁰ Entrevista de ICG, Bogotá, 13 de noviembre del 2002.

¹⁰¹ Sin embargo, el monto destinado a Venezuela en el 2004, US\$5 millones, se considera demasiado reducido como para que signifique una verdadera diferencia. Entrevista de ICG, Bogotá, 29 de marzo del 2003.

¹⁰² OEA, *Resolución del Consejo Permanente CP/RES. 837 (1354/03), Condena a actos terroristas en Colombia*.

¹⁰³ Entrevista de ICG, Bogotá, 17 de febrero del 2003.

¹⁰⁴ Para Colombia, la crisis venezolana ha tenido como secuela, antes que nada, una recesión en las exportaciones con destino al país vecino. Durante los primeros 53 días de la huelga general de diciembre 2002-febrero 2003, las exportaciones colombianas a Venezuela se redujeron en un 40 por ciento. Además, el paro laboral en el sector petrolero venezolano produjo escasez de gasolina en varios departamentos colombianos. Véase “El coletazo”, en *Semana*, 27 de enero-3 de febrero del 2003, pp. 26-27.

impugnación del gobierno constitucional¹⁰⁵. Después de recuperar la presidencia en abril del 2002, Chávez ha adoptado un tono menos pugnaz con Colombia y Estados Unidos; este último, después de emitir señales ambiguas en los días inmediatamente posteriores al golpe, finalmente respaldó los esfuerzos, por la vía de la OEA y otros, de apoyar el gobierno constitucional.

La polarización interna a todos los niveles en Venezuela parece ser el principal factor que todavía restringe la política exterior de Chávez. No hubo reconciliación cuando finalizó la crisis de abril del 2002, y la situación se agravó más aún en los meses siguientes. La oposición representa una convergencia del sector empresarial, el sector laboral, la sociedad civil, la mayor parte de los partidos políticos y algunos militares disidentes. Desde julio del 2002 está dirigida por la Coordinadora Democrática (CD), que se estableció luego de la firma del Acuerdo de Reconstrucción Democrática, y en la actualidad se le reconoce, tanto internamente como a nivel internacional, como interlocutor por la oposición¹⁰⁶.

La CD se ha sentado a la mesa con la OEA y el Grupo de Trabajo Tripartita de mediadores (OEA, PNUD y el Centro Carter), y el gobierno. Su curso anticonstitucional de abril del 2002 le había significado a la oposición la pérdida de la simpatía internacional. Sin embargo, al concentrarse en unos comicios adelantados para poner fin al gobierno de

Chávez, logró reagruparse nacional e internacionalmente. No obstante, tanto la CD como el gobierno han sido criticados por no aceptar compromisos razonables. Aunque existe una crítica generalizada al gobierno errático de Chávez y hay preocupación acerca de las violaciones de las libertades civiles, la oposición no ha logrado definir una propuesta ni una estrategia política convincente para estabilizar y reconstruir el país después de Chávez. Su única meta parece ser conseguir que éste deje el poder¹⁰⁷.

La oposición buscó este objetivo al presentar más de dos millones de firmas a la Junta Electoral Nacional el 4 de noviembre del 2002, que apoyaban un referendo de consulta temprano que pedía la renuncia del presidente. La negativa del gobierno a aceptar ese referendo produjo una huelga general de tres meses de duración que afectó la industria petrolera y redundó en pérdidas de cerca de US\$4.000 millones. Se cree que el PIB podría disminuir entre el 17 y el 20 por ciento en el 2003¹⁰⁸. La huelga también generó amenazas crecientes de violencia civil a gran escala, por lo cual el secretario general de la OEA, César Gaviria (ex presidente de Colombia), tuvo que viajar en repetidas ocasiones a Caracas¹⁰⁹.

Gaviria y el Grupo de Trabajo Tripartita prácticamente viven en la capital venezolana, donde se reúnen casi a diario en un esfuerzo por evitar una confrontación. También está el grupo de apoyo a Venezuela, lanzado por el presidente Da Silva de Brasil con ocasión de la posesión del presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez, que está conformado por Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal¹¹⁰. El propósito esencial del grupo es brindar apoyo al intento de Gaviria de encontrar una solución negociada y constitucional. Si bien el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Roy Chaderton,

¹⁰⁵ El 12 de abril del 2002, en medio de una gran confusión, Chávez fue reemplazado por un supuesto gobierno de transición dirigido por Pedro Carmona, entonces presidente de FEDECÁMARAS, la federación de cámaras de comercio. Se definió como golpe cuando expidió un decreto en virtud del cual se suspendían todos los poderes públicos. Aunque Chávez recuperó el poder más bien pronto, hubo 85 muertos y 565 heridos como resultado del episodio. Para un análisis de la crisis, véase A. Francés y C. Machado, eds., *Venezuela: La crisis de abril* (Caracas, 2002).

¹⁰⁶ El Acuerdo de Reconstrucción Democrática pactado por la oposición contra Chávez contempla la "construcción de una democracia eficiente en la que el trabajo de las instituciones se realice en circunstancias de transparencia, libertad plena y responsabilidad; el desarrollo de una prosperidad sostenible que promueva la iniciativa individual, la igualdad y la inclusión social; la creación de espacios en los que los ciudadanos se puedan encontrar y reunir; la creación de un aparato estatal profesional no sometido al mando y la voluntad de un partido; el respeto por los logros de participación democrática de la ciudadanía, la participación de Venezuela en la comunidad internacional, con base en una cooperación que promueva el respeto por los derechos humanos". En *Pais*, 6 de julio del 2002.

¹⁰⁷ Entrevistas de ICG, Washington, 20-21 de marzo del 2003. Véase también Tomás Martínez, "Er wid bleiben", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 de enero del 2003.

¹⁰⁸ "The Bolivarian Revolution Marches on", *The Economist*, 6 de febrero del 2003.

¹⁰⁹ Después de la huelga, cuatro disidentes que la apoyaron, incluidos tres soldados, fueron asesinados. Los líderes de la oposición acusaron al gobierno de no colaborar con la investigación de los sospechosos, que presuntamente eran partidarios de Chávez. *El Tiempo*, 21 de febrero del 2003, pp. 1/4-5.

¹¹⁰ Estados Unidos apoyó la iniciativa después de haber optado por no lanzar una propia. Véase Karen De Young, "Venezuela Initiative Readied", *The Washington Post*, 10 de enero del 2003, p. A1.

acogió la iniciativa, el presidente Chávez expresó su sorpresa de que Venezuela no hubiera sido consultada antes de la conformación del grupo, y dijo que le gustaría incluir a otros países como China, Rusia y Argelia¹¹¹.

Sin embargo, Colombia sigue siendo un tema clave de la “álgida agenda” entre el presidente y sus opositores, aunque ya no es una prioridad para el acosado Chávez¹¹². El 18 de febrero del 2003, cuando la huelga general convocada por la oposición estaba por terminar, la CD organizó una marcha hasta la embajada de Colombia en Caracas para expresar su solidaridad con el gobierno de Uribe y condenar el terrorismo y –haciendo clara alusión a su propio gobierno– “a quienes lo apoyan”¹¹³. De hecho, la relación entre Chávez y Uribe es bastante frágil, y es el presidente colombiano quien tiene la ventaja. Al presidente venezolano le disgusta el énfasis que ha puesto Uribe en el incremento de la fuerza militar como pivote para solucionar el conflicto colombiano. Sin embargo, está incómodamente consciente de cuánto necesita el apoyo no sólo de la OEA sino también de Estados Unidos y la UE, y le preocupa que en el caso de que surjan nuevas dificultades bilaterales, la impresión generalmente buena que Uribe ha causado en el exterior pudiera llevar rápidamente a un aislamiento de Venezuela (y desde luego al suyo propio).

Esta conciencia de su debilidad probablemente ha influido en los varios ajustes de políticas que ha tenido que realizar el gobierno de Chávez. Al apoyar la Resolución 837 de la OEA después del atentado al club El Nogal en febrero del 2003, se ha acercado más que antes a censurar a la guerrilla y comprometerse a cooperar con Colombia en su lucha contra ésta¹¹⁴. El ministro de Relaciones Exteriores

Chaderton asistió a una reciente reunión ministerial de seguridad en Bogotá y firmó el acuerdo final¹¹⁵. Incluso antes, y con un efecto más práctico, Venezuela dio pie atrás a su política y reanudó vuelos con tripulaciones mixtas conjuntamente con Estados Unidos sobre territorio venezolano en busca de aeronaves de narcotraficantes. Cuando Chávez asumió la presidencia en 1999, negó el permiso para realizar estos vuelos, aduciendo que atentaban contra la soberanía nacional. El cambio de política se produjo después de una visita del subsecretario asistente de Estado Thomas Shannon a Caracas, el 22 de septiembre del 2002¹¹⁶. La reunión celebrada en noviembre del 2002 entre Chávez y Uribe en Colombia parece confirmar un nuevo espíritu de mayor pragmatismo y cooperación entre sus gobiernos.

Todavía no se puede saber a ciencia cierta si todo esto representa un cambio sustancial en las relaciones bilaterales, o si sólo es un cambio cosmético temporal debido a la crisis interna de Venezuela y su necesidad de no aislarse aún más de la comunidad internacional. Los discursos de Chávez y muchos de los pronunciamientos oficiales todavía están impregnados del viejo fervor ideológico. Así mismo, se siguen haciendo recriminaciones mutuas en el sentido de que la otra parte no está haciendo lo suficiente para patrullar y proteger la frontera común¹¹⁷.

C. PANAMÁ

Las relaciones entre ambos países han sido históricamente distantes debido al descontento de Colombia con respecto a la secesión de Panamá – con la ayuda de Estados Unidos– en 1903, como parte de las maniobras para la construcción del Canal de Panamá y por la ausencia de carreteras que los conecten. Durante la mayor parte del siglo veinte, la importancia geoestratégica del país se

¹¹¹ *El Tiempo*, 13 de enero del 2003, p. 1-4; *El Espectador*, 2 de febrero del 2003, p. 4A.

¹¹² Entrevistas de ICG con diplomáticos de Estados Unidos, países andinos y con expertos venezolanos independientes, febrero del 2003.

¹¹³ *El Tiempo*, 19 de febrero del 2003, p. 1/8.

¹¹⁴ Por ejemplo, el 30 de marzo Chávez reveló en su programa radial semanal que hacía poco había impartido órdenes de bombardear un grupo armado irregular no especificado de Colombia que había cruzado la frontera con Venezuela. El presidente puso énfasis en que la operación había sido exitosa y que el grupo había regresado a Colombia. Además, confirmó que se estaba planeando una reunión con el presidente Uribe para conversar sobre asuntos bilaterales, fronterizos y aminorar las tensiones. *El Tiempo*, 31 de marzo del 2003, p. 1/7.

¹¹⁵ *Declaración*, 12 de marzo del 2003, *op. cit.*

¹¹⁶ *El Universal*, 28 de septiembre del 2002.

¹¹⁷ Siguen presentándose incidentes. Por ejemplo, cuando el ministro del Interior de Colombia criticó al gobierno de Venezuela por negarse a declarar a las FARC como una organización terrorista, el presidente Chávez le contestó exaltado el 23 de febrero del 2003 y un día después, explotó una bomba en el consulado de Colombia en Caracas. Fuera del edificio se encontraron unos panfletos firmados por un grupo radical pro Chávez, aunque el grupo no asumió responsabilidad por este acto de violencia. <http://www.nytimes.com/reuters/news/news-venezuela.html>.

derivó del canal construido y controlado por Estados Unidos, que fue devuelto a Panamá en 1999. Con 78.200 kilómetros cuadrados y 2.9 millones de habitantes, Panamá es, de lejos, el vecino más pequeño de Colombia. El gobierno conservador de la presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) es el segundo gobierno elegido democráticamente desde que Estados Unidos depuso al general Manuel Antonio Noriega en 1989¹¹⁸.

La frontera de 225 kilómetros con Colombia atraviesa la región selvática y montañosa del Darién y desde hace mucho tiempo ha planteado un problema de seguridad primario. Desde la derrota del ejército en 1989 y su abolición en 1994, Panamá sólo cuenta con una fuerza policial, la Fuerza Pública de Panamá (FPP), que no obstante tiene pequeños componentes navales y aéreos. La FPP, que se encuentra subordinada al Ministerio de Gobierno y Justicia, no tiene la capacidad suficiente para patrullar efectivamente la frontera oriental. Pese a estas inquietudes y a la intensificación del conflicto colombiano, la seguridad no fue una política prioritaria para los gobiernos panameños en los años noventa, pues se creía que la presencia militar de Estados Unidos en la Zona del Canal ofrecía protección e inhibía cualquier estructura de defensa autóctona.

La promulgación de los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad en junio del 2000, seis meses después del retiro definitivo de Estados Unidos de Panamá, fue un primer paso para remediar esta situación. En esencia, Panamá asumió la responsabilidad por la seguridad del Canal sin conceder el derecho de intervención a ninguna potencia extranjera, lo cual constituyó una gran diferencia con respecto al plan diseñado seis meses atrás, que aún contemplaba la eventualidad del regreso de tropas extranjeras. Según el ministro de Gobierno y Justicia Winston Spadafora, la nueva política tiene como fin mejorar la coordinación entre los servicios de seguridad existentes, para proteger el Canal y las fronteras, en especial con Colombia, y prevé una fuerte campaña contra el tráfico de drogas, armas y contra la delincuencia común¹¹⁹.

Sin embargo, Panamá sigue siendo vulnerable a las incursiones de grupos armados irregulares, los traficantes de drogas y armas de Colombia. El último de una larga serie de incidentes fue el asesinato de cuatro civiles por paramilitares colombianos el 18 de enero del 2003. El ataque hizo que cerca de 600 personas huyeran de sus pueblos y buscaran refugio en Boca de Cupé, una pequeña población cerca de la frontera colombiana que cuenta con una estación de policía. Según informes de la prensa y de las ONG, los paramilitares acusaron a sus víctimas de colaborar con las FARC, que también tienen presencia en la zona¹²⁰. Ésta es una justificación usual para las masacres de civiles realizadas por las fuerzas paramilitares en Colombia.

Según la ONG Project Counselling Service, 873 colombianos han solicitado estatus de refugiados en Panamá, 763 lo han obtenido y otros 2.000 cumplirían con las condiciones requeridas para solicitarlo. La mayor parte de los refugiados son colombianos de raza negra o indígena provenientes del departamento del Chocó, en donde los paramilitares y las FARC llevan cinco años disputándose un corredor estratégico. La falta de recursos y la limitada presencia estatal en la región del Darién son parcialmente responsables de la severa política gubernamental frente a los refugiados colombianos, que muchas veces no tiene en consideración los compromisos adquiridos a la luz del derecho nacional e internacional. El maltrato de los refugiados y la repatriación forzada eran prácticas comunes hasta cuando se suscribió la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y de la República de Colombia sobre Desplazamiento en Zonas Fronterizas, en noviembre del 2000¹²¹. Dicha declaración pone énfasis en que la repatriación tiene que darse con base en derechos garantizados y condiciones de seguridad¹²².

Sin embargo, Panamá ha manifestado muy poco interés en los temas del derecho humanitario. En el contexto de la preocupación generalizada de la opinión pública ante el aumento de la criminalidad y

¹¹⁸ El antecesor de la presidenta Moscoso, Ernesto Pérez, reemplazó al presidente interino Guillermo Endara tras ganar las elecciones en 1994.

¹¹⁹ "Panamá: Plan de seguridad rechaza presencia militar extranjera", en *Inforpress Centroamericana*, N° 1374, 30 de junio del 2000.

¹²⁰ Consejo Noruego para Refugiados, "Incursión y asesinatos de líderes indígenas", manuscrito (Bogotá, 23 de enero del 2003); *El Tiempo*, 28 de enero del 2003, p. 1/2.

¹²¹ Según fuentes de ICG, se han hecho algunas deportaciones arbitrarias con el consentimiento del consulado de Colombia en Panamá, con lo cual ambos países parecen estar violando claramente la Convención de Ginebra sobre los Refugiados.

¹²² Entrevista de ICG, ciudad de Panamá, 3 de abril del 2002.

la violencia, que según se percibe se debe a la influencia de los delincuentes colombianos, se ha puesto énfasis en la seguridad. Los refugiados han sido tratados más bien como inmigrantes ilegales¹²³. Según un observador, “entre 1995 y 1996 la política oficial era repatriar a los refugiados. Ahora, aunque se ofrece ayuda humanitaria, la estrategia consiste en aburrirlos”¹²⁴.

Después de la incursión paramilitar en enero del 2003, el ministro de Relaciones Exteriores Harmodio Arias se reunió en Bogotá con ministros colombianos para hablar sobre seguridad fronteriza y tráfico de armas¹²⁵. Acordaron redoblar los esfuerzos de patrullaje y la canciller Carolina Barco subrayó la necesidad de establecer una Comisión Binacional Fronteriza, como la que ya tiene Colombia con sus otros vecinos. La policía colombiana anunció planes para construir quince nuevas estaciones de policía en pueblos cercanos a la frontera con Panamá¹²⁶.

Panamá es un punto de tránsito estratégico, no sólo por su intenso tráfico marítimo y aéreo, sino también porque la carretera panamericana lo conecta por tierra con América Central y del Norte. Las drogas se introducen de contrabando a través de la región del Darién en lanchas rápidas que provienen de las cercanías del puerto de Turbo, en el Golfo de Urabá, o de lugares en la costa Pacífica¹²⁷, o son arrojadas desde pequeñas aeronaves sobre zonas remotas¹²⁸.

La Zona Libre de Colón, un puerto libre en la costa Caribe, ha sido tradicionalmente una fuente de bienes de consumo que ingresan de contrabando a Colombia por barco y se venden en las principales ciudades a una fracción del precio de los artículos legalmente importados. Los contrabandistas sacan la mercancía de Panamá, o la registran como exportaciones con destino a Colombia, pero la introducen a Colombia sin pasar por la aduana. En el 2000, la brecha entre lo que las autoridades aduaneras panameñas registraron como exportaciones a Colombia y lo que registraron sus colegas colombianos fue de US\$582 millones¹²⁹. En el 2001 la cifra se redujo a US\$499 millones. A mediados y fines de los años noventa, el contrabando proveniente de Panamá fue de US\$1.400 millones anuales en promedio, cifra que equivale a cerca del 10 por ciento del total de importaciones de Colombia¹³⁰.

En noviembre del 2001, se entregaron 3.000 rifles de asalto AK-47 y cinco millones de rondas de municiones a un grupo paramilitar en el puerto de Turbo, cerca de la frontera con Panamá. Fueron vendidos por el ejército nicaragüense, que dijo haber recibido una orden de compra de la policía panameña. Las autoridades panameñas dijeron que los documentos que respaldaban la compra eran falsos¹³¹. Como los países suscribieron la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas, la OEA investigó, halló negligencia de ambas partes y advirtió sobre la posibilidad de una operación de tráfico de armas mayor con destino a los paramilitares¹³². Aunque los casos a esta escala no son usuales, existen varias rutas de contrabando de armas, así como de droga y de mercancía; ésta es una de las principales razones por las que las FARC

¹²³ Por ejemplo, la Oficina Nacional para Asuntos de Refugiados de Panamá (OPNAR) no tiene oficinas en la región del Darién, en donde se encuentra la mayor parte de los colombianos que buscan protección y concentra sus actividades en el área en reuniones con las autoridades panameñas en vez de en los refugiados. Entrevista de ICG con Ricardo Soberón, Bogotá, 19 de noviembre del 2002.

¹²⁴ Por ejemplo, a varios centenares de colombianos que viven en la población panameña de Jaqué no se les permite trabajar o estudiar y se les encierra todas las noches a las 9 p.m. *El Colombiano*, “Lucha antiterrorista opaca el drama de los refugiados”, 15 de septiembre del 2002.

¹²⁵ El 26 de enero del 2003, la guardia costera colombiana confiscó un cargamento de 81 rifles de asalto AK-47, que aparentemente procedían de Panamá y tenían como destino grupos paramilitares colombianos. *El Tiempo*, 27 y 28 de enero del 2003, pp. 1/9 y 1/2.

¹²⁶ *El Tiempo*, 29 de enero del 2003, p. 2/7.

¹²⁷ Un viaje de ida y vuelta entre Turbo y el puerto de Colón en Panamá no demora más de ocho horas en lancha rápida.

¹²⁸ Departamento de Estado de los Estados Unidos - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs “International Narcotics Control Strategy Report” (marzo del 2002) p. V-44.

¹²⁹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), “Informe de coyuntura sobre el contrabando” (Bogotá, septiembre del 2001).

¹³⁰ *Ibid.* Por ejemplo, el valor del contrabando proveniente de Panamá en 1995 fue de US\$1.400 millones, mientras que el valor de todas las importaciones de Colombia fue de US\$12.929 millones.

¹³¹ Las armas se embarcaron en Nicaragua para ser enviadas oficialmente a Panamá, pero su destino final era Colombia, en donde se desembarcaron ocultas entre un cargamento de pelotas de plástico. Para detalles sobre este caso, véase *El Tiempo*, “Arsenal burló a 4 países”, 25 de abril del 2002, pp. 1-2

¹³² Básicamente, el informe de 600 páginas de la OEA señala negligencia y corrupción por parte de las autoridades nicaragüenses y colombianas. También indica que podría estarse fraguando una operación de contrabando de armas mucho mayor con destino a los paramilitares colombianos. *El Tiempo*, 21 de enero del 2003, p. 1/8.

y los paramilitares se disputan acerbamente el control de la relativamente corta frontera.

En una visita a Colombia en diciembre del 2002, la presidenta Moscoso manifestó su apoyo a la política de seguridad del gobierno de Uribe y a sus esfuerzos por combatir el narcotráfico¹³³. Esto representa un cambio para Panamá, que había expresado apoyo general al proceso de paz de Andrés Pastrana, el antecesor de Uribe, pero poniendo énfasis en los derechos humanos, la asistencia humanitaria a las víctimas de la guerra, y la no intervención en los asuntos internos de Colombia. Aunque los recursos de Panamá son limitados y no tiene ejército, la sensación de vulnerabilidad ha instado a su gobierno a incrementar la presencia del Estado a lo largo de la frontera y a propiciar el desarrollo de la región.

La nueva conciencia de Panamá en lo que respecta al tema de la seguridad regional, en especial después del 11 de septiembre del 2001, se refleja en el acuerdo Becker-Salas del 2002. Este acuerdo, aunque criticado por un ex presidente (Jorge Illueca, 1984) por menoscabar la soberanía, autoriza a fuerzas de seguridad de Estados Unidos a realizar operaciones antinarcóticas y efectuar arrestos en Panamá¹³⁴. El gobierno también ha dicho que quiere ratificar una versión enmendada del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que Panamá suscribió condicionalmente en 1997. Según fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Acuerdo Marco enmendado incluiría estipulaciones específicas sobre la lucha contra el terrorismo en la región y en el mundo¹³⁵. Cuatro días después del atentado del 7 de febrero en el club El Nogal de Bogotá, se celebró en Panamá la reunión de jefes de Estado centroamericanos, el ministro de Relaciones Exteriores argentino y el presidente Uribe de la cual salió la Declaración de Panamá que condenó el terrorismo de las FARC, como se mencionó anteriormente. De todos los países a los que el presidente Uribe les pidió declarar a las FARC como una organización terrorista, sólo lo ha hecho Panamá, incluso indirectamente¹³⁶.

D. PERÚ

A la luz de sus propios y exigentes retos internos, Perú no considera como una de sus principales preocupaciones la posibilidad de un desbordamiento directo del conflicto colombiano. Un sondeo de opinión, realizado durante la visita del presidente Bush en marzo del 2002, reveló que a los limeños les inquietaban más los temas económicos. Sin embargo, hay un aspecto del conflicto, los nexos con el narcotráfico, que sí les preocupa a los peruanos, quienes sospechan que una de las principales razones del incremento en los cultivos de coca y amapola en su territorio en el 2002 es la presión que ha ejercido el presidente Uribe para tratar de erradicar esa actividad en Colombia¹³⁷.

Pese a los numerosos vínculos históricos y sociales, los peruanos perciben a Colombia como un vecino más bien distante. En agosto del 2002, cuando se les preguntó a cuál país latinoamericano admiraban más, el 21 por ciento dijo que Brasil, el 16 por ciento optó por Chile y sólo el 2 por ciento mencionó a Colombia. Cuando se les preguntó específicamente sobre Colombia, el 34 por ciento expresó una opinión favorable, el 50 por ciento una desfavorable, un cambio con respecto al 56 por ciento que dijo tener una opinión favorable en 1996, lo cual parece deberse al recrudecimiento de la guerra civil¹³⁸.

El gobierno de Alejandro Toledo considera como una amenaza la posibilidad de que la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia redunde en un incremento en las plantaciones de coca en Perú, porque esa misma migración se experimentó en sentido contrario en los años noventa: de Bolivia y Perú hacia Colombia. Ya se han visto los primeros indicios y también se teme que se desarrollen vínculos entre los grupos armados irregulares de Perú y Colombia, aunque esto no ha sucedido en el pasado¹³⁹. Existen informes recientes, aún no

¹³⁷ Entrevistas de ICG con diplomáticos peruanos, 19 de febrero del 2003.

¹³⁸ Cifras suministradas por el Instituto Apoyo, Lima.

¹³⁹ Entrevista de ICG, Bogotá, 7 de febrero del 2003. Aunque en Perú se erradicaron 7.000 hectáreas de cultivos de coca en el 2002, en la actualidad los cultivos han crecido hasta alcanzar 36.000 hectáreas. Lucien Chauvin, "Peru's Coca Crops are up 28 per cent", en *The Miami Herald*, 23 de enero del 2003. Las estadísticas del gobierno peruano reconocen el aumento en los cultivos nuevos, pero afirman que cuando se tienen en cuenta las parcelas erradicadas, el incremento neto es del ocho por ciento. Entrevista de ICG, 19 de febrero del 2003.

¹³³ Entrevista de ICG, Bogotá, 18 de febrero del 2003.

¹³⁴ *Panamá América*, 18 de marzo del 2002.

¹³⁵ Entrevista de ICG, ciudad de Panamá, 3 de abril del 2002.

¹³⁶ *Declaración de Panamá*, 11 de febrero del 2002.

confirmados, de que miembros de Sendero Luminoso, el otrora poderoso movimiento insurgente de Perú, trabajan como guardaespaldas a sueldo de los narcotraficantes peruanos en el transporte de droga a Brasil¹⁴⁰.

Pese a la erradicación manual de 80.000 hectáreas de plantas en los últimos seis años, Perú sigue siendo el segundo productor de hoja de coca en el mundo. Los cultivadores de los valles de Alto Huallaga, Ene y Apurímac han estado bloqueando carreteras y organizando huelgas en un intento por detener los programas de erradicación. La base de coca se transporta a los países vecinos, incluidos Colombia y Brasil, para su refinamiento. Sin embargo, desde el desplome de los carteles de la droga en Colombia, parte de este proceso se realiza ahora en Perú antes de enviar el producto a Estados Unidos y Europa desde puertos pesqueros como Callao y Chimbote¹⁴¹. La policía antinarcóticos de Perú, DINANDRO, calcula que en el país hay cerca de 1.200 hectáreas de amapola, con tendencia a aumentar. DINANDRO también ha encontrado varios laboratorios para el procesamiento de morfina cerca de la frontera entre Colombia y Ecuador¹⁴². Incluso se especula que las FARC distribuyen semillas de amapola a los campesinos peruanos del valle de Huallaga y que fomentan activamente el cultivo de esta planta¹⁴³.

Sin embargo, las autoridades consideran que la agreste frontera de 1.600 kilómetros de longitud es una zona de amortiguación natural en la que a los grupos armados colombianos les resultaría muy difícil operar. En los últimos meses del 2002, los gobiernos de Toledo y de Uribe ampliaron la cooperación en cuestiones de seguridad. En noviembre del 2002, los ministros de Relaciones Exteriores activaron un mecanismo de seguridad y cooperación judicial¹⁴⁴, que contempla la cooperación bilateral contra el terrorismo, la droga, la corrupción y el tráfico de armas. Además, Perú y Colombia firmaron acuerdos sobre interdicción fluvial, aérea y sobre cooperación policial. En octubre del 2002, los ministros de Defensa crearon el

Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, para coordinar la cooperación en cuestiones de seguridad al más alto nivel político¹⁴⁵. Los altos mandos militares deberán reunirse todos los años. De hecho, dicha cooperación militar bilateral es la mejor entre los vecinos de Colombia. Esto es un avance considerable en comparación con la época en que el gobierno de Fujimori trató de desacreditar a Colombia con el fin de presentarse a los Estados Unidos como un aliado regional más confiable, y cuando Vladimiro Montesinos, el asesor de seguridad y jefe de inteligencia de Fujimori, estaba implicado en ventas de armas a las FARC¹⁴⁶.

Sin embargo, hoy en día los problemas que enfrenta Perú son antes que nada internos, lo cual inevitablemente debilitará tanto su inclinación como su capacidad de interesarse en las dificultades de Colombia, salvo en la medida en que ejerzan un impacto directo en su propio territorio. El triunfo electoral del presidente Toledo en junio del 2001, siete meses después de que el gobierno de dos lustros de Fujimori terminara de manera oprobiosa, pareció augurar nuevas oportunidades para Perú. Sin embargo, la ausencia de una estrategia clara y un Congreso muy dividido han erosionado gran parte del optimismo¹⁴⁷. Aunque el presidente Toledo

¹⁴⁰ Entrevista de ICG, 18 de marzo del 2003.

¹⁴¹ Caretas, "Otra vez, COCA PERÚ", 17 de enero del 2002, en www.caretas.com.pe/2002/1704/articulos/coca.phtml

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Sharon Stevenson, "The FARC's Fifth Column", en *Newsweek*, 21 de enero del 2002.

¹⁴⁴ Entrevista de ICG, Bogotá, 7 de febrero del 2003. El mecanismo se creó el año anterior. Debe utilizarse a nivel de los viceministros del Interior, Defensa, Justicia y Relaciones Exteriores, que se reunirán en Lima hacia fines del 2003.

¹⁴⁵ Ministerio de Defensa, "Ministros de Defensa del Perú y Colombia condenaron toda forma de delincuencia común", Nota de prensa N°055-02 OIP-MINDEF (Lima, 11 de octubre del 2002).

¹⁴⁶ El descubrimiento de esas negociaciones condujo finalmente al rompimiento entre Montesinos y Fujimori, la caída del régimen y el encarcelamiento de Montesinos. Uno de los más grandes planes para introducir armas de contrabando a Colombia fue coordinado por las FARC a comienzos del 2000, cuando se lanzaron en paracaídas cajas llenas de rifles de asalto AKM-47, una versión moderna de los AK-47, desde un avión sobre las selvas de Guainía. Se compraron 10.000 rifles por US\$700.000 al ejército jordano, el cual aseguró que se los había vendido a representantes acreditados del ejército peruano. La investigación subsiguiente reveló que los hombres que decían representar a las fuerzas armadas peruanas eran oficiales retirados que habían trabajado en el Servicio Nacional de Inteligencia peruano con Montesinos. De hecho, fue Montesinos, ahora directamente implicado en la operación, quien en agosto del 2000 anunció orgullosamente que la inteligencia peruana había descubierto a esta red de traficantes de armas.

¹⁴⁷ El partido del presidente ha logrado forjar una alianza de trabajo con otro partido y, para ciertos asuntos, con unos cuantos congresistas más, pero la coalición no tiene una mayoría absoluta ni tampoco una disciplina interna o coherencia programática. Por ejemplo, cinco diputados del partido del presidente se declararon hace poco "independientes". Varios conflictos internos también han

recibió un mandato legítimo, si bien algo débil, en las elecciones del 2001, muchos analistas consideran que no ha controlado la agenda política en sus primeros veinte meses de gobierno. Su organización política, Perú Posible (PP), tampoco ha podido fortalecer su precaria posición¹⁴⁸.

Fundado en enero de 1999, PP es un movimiento más bien improvisado construido en torno a un líder carismático, en vez de un partido político sólido. Durante la campaña electoral del 2000, Toledo figuraba en las preferencias ciudadanas muy por debajo del presidente en ejercicio, Fujimori, y de los dos principales candidatos de la oposición, el alcalde de Lima, Alberto Andrade, y el independiente Luis Castañeda. Sin embargo, en enero del 2000 Toledo se distinguió como el principal enemigo de Fujimori, en gran parte como resultado de una campaña sistemática de difamación y críticas personales lanzada por el gobierno, primero contra Andrade y luego contra Castañeda. Toledo logró presentarse como el candidato de oposición al régimen de Fujimori al poner énfasis en su compromiso con la “democracia”, al denunciar la “dictadura” del presidente y al juxtaponer el “pasado” vs. el “futuro” y la “capital” vs. la “provincia”. En un país en donde más del 50 por ciento de la población es indígena y pobre, también se benefició de haber nacido con ese mismo trasfondo social y haberse convertido en economista del Banco Mundial.

Aunque el gobierno puede mostrar indicadores macroeconómicos relativamente prometedores como una baja inflación (2 por ciento en el 2002), un déficit fiscal manejable (2.2 por ciento del PIB en el 2002) y proyecciones en la tasa de crecimiento (5 por ciento para el 2003), la difícil situación fiscal (mayores pagos en el servicio de la deuda externa) exige austeridad¹⁴⁹. El gobierno también está

complicado las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, así como la toma de decisiones.

¹⁴⁸ La debilidad tanto de Toledo como del PP se refleja en el Congreso. De los 120 escaños del Congreso unicameral de Perú, el PP ocupa 45, el principal partido de oposición, la Alianza Popular Revolucionaria (APRA) 28, la Unidad Nacional 17, y el Frente Independiente Moralizador (FIM) 11. El PP ha logrado forjar una alianza de trabajo con el FIM y, en unos pocos asuntos, con varios otros congresistas. Sin embargo, incluso con esa alianza no alcanza a conformar una mayoría. A la alianza también le falta disciplina, lo cual pone en entredicho la capacidad del presidente para desarrollar su programa legislativo.

¹⁴⁹ Cifras suministradas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

pagando el precio de subestimar problemas y sobreestimar su capacidad de enfrentarlos. El nivel de popularidad del presidente Toledo cayó del 59 por ciento en agosto del 2001 al 14 por ciento en octubre del 2002. Aunque mejoró un poco a comienzos de este año, pues alcanzó el 30 por ciento en enero, en marzo volvió a descender al 21 por ciento¹⁵⁰. La apertura de espacios para la participación política y el disenso después de la caída de Fujimori ha fomentado protestas en sectores sociales que saben que tratan con un gobierno débil. Existe el peligro, además, de que este residuo de protesta, que en ocasiones se ha tornado violento, genere serios problemas en el país si se combina con las dificultades que afronta el gobierno en sus intentos por desarrollar un amplio sistema de gobiernos regionales.

El presidente Toledo lanzó una iniciativa para elegir gobiernos regionales poco después de su posesión¹⁵¹. Fue su respuesta a una demanda generalizada de descentralización, pero se llevó a cabo precipitadamente, pues los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales y de distrito fueron elegidos el 17 de noviembre del 2002, en unos comicios en los que al partido del presidente no le fue muy bien. El APRA obtuvo 12 de los 25 nuevos gobiernos regionales, los independientes once, y el PP del presidente Toledo tan sólo uno¹⁵². La legislación que creaba las regiones apenas se estaba estrenando cuando se realizaron las elecciones y la relación con los departamentos existentes sigue aún sin definirse. Mientras el gobierno central insiste en que la regionalización debe ser gradual, asignándose las facultades y las funciones sólo después de que las nuevas autoridades hayan demostrado sus capacidades, los resultados electorales crean incentivos para que los líderes recién elegidos de los gobiernos regionales que forman parte de la oposición busquen una ampliación de su poder y presupuestos más elevados. El principal partido de oposición – el APRA – quiere hacerse al mayor número posible de fuentes de ingresos a fin de producir resultados en los gobiernos regionales que controla antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2006. Sin embargo, algunas circunstancias han hecho que el APRA modere sus

¹⁵⁰ <http://www.elcomerciope.com.pe/online/html/2003%2D03%2D17/onlpolitica7021.html>; para el período anterior, *The Economist*, 14 de noviembre del 2002.

¹⁵¹ Entrevista de ICG, Bogotá, 7 de febrero del 2003.

¹⁵² Cifras suministradas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

actuaciones. Su principal líder, el ex presidente Alan García, sabe que tiene que deshacerse del estigma de dirigente populista irresponsable. Hasta cierto punto, es posible que Toledo se beneficie con la estrategia del APRA y de García de evitar confrontaciones importantes. El APRA podría tener una buena oportunidad de retomar el poder si Toledo logra terminar su período de gobierno, pero sin demasiado éxito. Fuera del aspecto partidista, el gobierno de Toledo teme que un aumento demasiado rápido de la autonomía y la base financiera de las regiones podría generar serios problemas fiscales.

El balance político interno impide que Toledo reflexione cuidadosamente acerca de una identificación estrecha con Colombia y la estrategia de seguridad del presidente Uribe. El sondeo de opinión que se mencionó anteriormente indica la ausencia de sentimientos positivos con respecto a Colombia. Así mismo, a los partidarios de corte izquierdista del APRA les encantaría mencionar en su retórica de campaña que Toledo y su partido se identifican con el Plan Colombia, respaldado por Estados Unidos, que es impopular en Perú. En especial con el surgimiento de un electorado político que incluye a campesinos cultivadores de coca, Toledo ha intentado equilibrar un perfil bajo con una cooperación práctica y pragmática con Colombia en asuntos de seguridad.

E. BRASIL

Luiz Inácio "Lula" Da Silva, quien fuera elegido como 27° presidente de Brasil en octubre del 2002 con el 61.3 por ciento de la votación en segunda vuelta, tiene un sólido mandato pero necesita satisfacer las inmensas expectativas de sus partidarios, al tiempo que enfrenta abrumadores retos nacionales e internacionales. Su Partido de los Trabajadores (PT) es el más fuerte del país, pero tiene que armar una coalición en el Congreso Nacional y en los estados federales, la mayor parte de los cuales está gobernada por partidos de oposición. Esto lo tendrá que lograr sin perder el apoyo de las raíces tradicionales del PT en los sindicatos, en las zonas rurales, entre los pobres y los sectores obreros de las ciudades grandes y medianas. La manera en que haga todo esto tendrá un impacto importante en la política exterior, pero el conflicto civil de Colombia es una consideración relativamente marginal. Las prioridades internacionales son las difíciles decisiones que tendrá que tomar en el curso de los próximos cuatro años en lo concerniente a

acuerdos comerciales (el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y las negociaciones en la OMC), la integración regional y la economía global¹⁵³. A fin de conseguir la flexibilidad que requiere para hacer inversiones sociales, el gobierno de Lula necesitará negociar varios acuerdos internacionales adicionales, entre ellos la refinanciación de enormes deudas cuyos plazos se cumplen a fines del 2003.

Sin embargo, las expectativas optimistas frente al desempeño macroeconómico de Brasil en el 2003 siguen siendo sólo eso: expectativas. Con una deuda pública de más de US\$260.000 millones (55 por ciento del PIB) y tasas de interés nacionales básicas de más del 25 por ciento anuales, la vulnerabilidad externa de la economía exigirá una política fiscal austera durante el primer año, a fin de romper el círculo vicioso de inflación y tasas de interés altas, más deuda y mayores déficit en la balanza de pagos. Es posible que, a corto plazo, el gobierno de Lula se beneficie de un incremento en el valor de la moneda, pero tendrá que equilibrar los compromisos sociales de su campaña con su voluntad manifiesta de mantener superávits fiscales. Para tranquilizar a los observadores, algunos de los más destacados economistas y líderes políticos del nuevo gobierno anunciaron que la coherencia fiscal puede exigir recortes selectivos en el presupuesto y reformas tributarias y de seguridad social para obtener un superávit incluso mayor que el acordado con el FMI¹⁵⁴. Estas circunstancias dificultan el financiamiento de un verdadero pacto social. Para poder hacer inversión social, el gobierno de Lula necesitará una amplia gama de acuerdos internacionales, entre ellos la refinanciación de las grandes deudas que vencen hacia fines del 2003.

El nuevo gobierno todavía está en proceso de formulación de su política frente a Colombia. Se reconoce la complejidad del conflicto armado y su repercusión en términos de la seguridad andina, así como su importancia en la agenda de Estados Unidos en América Latina. Sin embargo, lo más probable es que Brasil concentre su interés en el papel que desempeñe el gobierno de Uribe en las negociaciones entre el Mercosur y la Comunidad

¹⁵³ Entrevista con Luiz Inácio Lula Da Silva y José Serra, en *Política Externa*, Vol. 11, N° 02, noviembre del 2002, pp. 5-11. Partido de los Trabajadores (PT), *Government Program of the Lula President Alliance: Foreign Policy for Regional Integration and Global Negotiation* (São Paulo, 2002).

¹⁵⁴ Véase febraban.com.br/des_projecoes.asp.

Andina (CAN)¹⁵⁵. El fortalecimiento de Mercosur y los proyectos de integración regional en América Latina se consideran la manera más efectiva de asegurarse de que las negociaciones de los varios tratados comerciales que se están efectuando en la actualidad¹⁵⁶ se concluyan en condiciones más favorables para Brasil.

Lula, desde luego, hereda una historia diplomática bilateral. En los últimos cuatro años, los gobiernos de Cardoso y de Pastrana sólo manifestaron un ligero interés en desarrollar una relación más estrecha. Aunque la preocupación de Brasil en cuanto a la “regionalización” del conflicto colombiano aumentó, Bogotá por lo general evitó la participación de terceros, ya fuera de Brasilia o de la ONU¹⁵⁷.

La política brasileña se sustenta en tres pilares: 1) apoyo diplomático al proceso de paz; 2) los principios de soberanía y de no intervención; 3) el fortalecimiento de la capacidad de Brasil de controlar el tráfico de drogas y armas en la región amazónica. El apoyo diplomático que brindó al proceso de paz con las FARC y el ELN fue claro pero discreto. Hasta cuando se estableció la Comisión de Facilitación Civil (CFC), en la que participaron Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, en marzo del 2001, Brasil se limitó a defender la soberanía de Colombia en los foros internacionales y a negarse a calificar a los grupos armados ilegales como “fuerzas beligerantes” ni como terroristas¹⁵⁸. El nuevo gobierno no ha cambiado esta última postura, incluso después de que el presidente Uribe pidió que se declarara a las FARC como un grupo terrorista, luego

del atentado del 7 de febrero del 2003 en el club El Nogal¹⁵⁹.

Las iniciativas diplomáticas brasileñas con respecto a Colombia han buscado en los últimos dos años, sin muchos resultados, lograr acuerdos bilaterales y cooperación técnica en materia de agricultura, modernización administrativa y medio ambiente, con posible financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Brasil supuestamente le dijo a Andrés Pastrana que estaría dispuesto a formar parte de la Comisión Facilitadora si se lo pedían, pero no sucedió nada¹⁶⁰. Cuando el proceso de paz con las FARC llegó a su fin en enero-febrero del 2002, Brasil apoyó la decisión de Pastrana de recuperar la zona desmilitarizada (ZDM).

El Plan Colombia siempre ha sido visto con desconfianza en Brasil, en parte debido a la larga tradición del país de defensa del principio de no intervención¹⁶¹ y en parte porque la opinión pública tiende a percibirlo como una herramienta de intervención regional de Estados Unidos. Por ejemplo, en un debate sobre el Plan Colombia realizado en el Congreso en el 2001, el 58 por ciento de los partidarios del gobierno y el 92 por ciento de la oposición lo consideraron una amenaza potencial para la soberanía de Brasil¹⁶². El gobierno fue más moderado, pero criticó la política como demasiado orientada al aspecto militar, en tonos similares a los que se escucharon en ese momento en varios otros estados latinoamericanos, en la Unión Europea y en Japón. Algunas de sus objeciones específicas fueron que las justificaciones de Estados Unidos y de Colombia cambiaban constantemente, pues a veces llamaban al Plan Colombia una iniciativa de paz y otras veces un plan para la reconstrucción económica e institucional y en otras ocasiones se

¹⁵⁵ Entrevista de ICG, São Paulo, 8 de noviembre del 2002.

¹⁵⁶ Éstos incluyen el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, la Ronda Doha de la OMC, Mercosur-Unión Europea y acuerdos bilaterales con China y otros países.

¹⁵⁷ Para un resumen de los argumentos y la evidencia disponible sobre la “regionalización del conflicto colombiano”, véase Angel Rabasa y Peter Chalk, *The Colombian Labyrinth: the Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability* (Washington, 2001). Para una crítica de esta visión “colombocéntrica” de la crisis andina, véase Socorro Ramírez, “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en Luis Alberto Restrepo, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (Bogotá, 2001), pp.13-114. Véase también Martha Ardila, (ed.), *Colombia y la seguridad hemisférica* (Bogotá, 2001).

¹⁵⁸ Entrevista de ICG, Bogotá, 6 de febrero del 2003.

¹⁵⁹ *El Tiempo*, 20 de febrero del 2003, p. 1/7.

¹⁶⁰ Entrevista de ICG, Bogotá, 6 de febrero del 2003.

¹⁶¹ Paulo Vizentini, “O Brasil e as Noções de Soberania e Não-Intervenção”, en Wilhelm Hofmeister, *Segurança e Democracia*, (São Paulo, 2001), pp. 55-67.

¹⁶² En lo que respecta a la participación de Brasil en el conflicto, la mitad de las personas entrevistadas (del gobierno y de la oposición) se mostró a favor de poner la información del SIVAM/SIPAM a disposición de Colombia, en tanto que la otra mitad se mostró en contra. En cuanto al envío de tropas brasileñas para ayudarle al gobierno colombiano a combatir el narcotráfico y los grupos armados ilegales, el 86 por ciento de los congresistas del gobierno se mostró en contra, así como el 97 por ciento de los congresistas de la oposición. INESC, *Plano Colômbia: Perspectivas do Parlamento Brasileiro* (Brasília, 2002), pp. 65-76.

referían a él como una estrategia para combatir al narcotráfico; que no era claro cómo iba a financiar Colombia su parte del acuerdo; que la efectividad de la fumigación aérea no era muy clara, acarrearba altos costos sociales y ecológicos; que la separación entre operaciones antinarcoóticos y operaciones militares de contrainsurgencia era artificial, con lo cual se incrementaba el riesgo de que el conflicto se propagara y aumentara la presencia militar estadounidense¹⁶³.

Sin un consenso claro en el ejecutivo o en la rama legislativa sobre la manera como Brasil podría apoyar el proceso de paz y preocupado por la forma bilateral en que Bogotá y Washington estaban abordando los aspectos de seguridad del conflicto, Brasil se concentró en ayudarse a sí mismo. Una convergencia inusual de la izquierda y de la extrema derecha en contra de la intervención extranjera en los problemas de la región respaldó los intentos por mejorar la capacidad de Brasil de defender su frontera amazónica¹⁶⁴, un tema aún más candente debido a las escaramuzas relacionadas con tráfico de droga y armas entre las FARC y soldados tanto colombianos como brasileños¹⁶⁵.

La selva tropical dificulta la vigilancia de la frontera. Aviones brasileños vuelan hasta Colombia para recoger cargamentos de droga en los departamentos

¹⁶³ Para información sobre los inicios del Plan Colombia y una evaluación crítica desde lo que entonces era una perspectiva colombiana de oposición, véase Restrepo, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, op. cit. Para una visión de los resultados, véase Leonardo Carvajal & Rodrigo Pardo, "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz: evolución reciente y principales desafíos", en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (Bogotá, 2002), pp. 181-236. Sobre la presencia de Estados Unidos en Colombia, véase www.stratfor.com. Para una presentación objetiva del Plan Colombia desde una perspectiva estadounidense, véase Congressional Research Service Report RL30541, "Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance" (FY2000-2001).

¹⁶⁴ Entrevistas de ICG, Washington, 14 de marzo del 2003.

¹⁶⁵ Entrevista de ICG, Bogotá, 6 de febrero del 2003. Por ejemplo, en noviembre de 1998 unidades de las FARC atacaron y ocuparon temporalmente posiciones estratégicas en Mítú, capital del departamento colombiano del Vaupés. En la lucha subsiguiente, soldados colombianos persiguieron a los insurgentes a través de la frontera con Brasil y utilizaron una pista aérea brasileña sin solicitar permiso previo de las autoridades. Esto provocó una respuesta del ejército brasileño, que a su vez generó un incidente diplomático entre ambos países.

en su mayor parte despoblados de Guainía, Vichada y Vaupés, en el oriente colombiano¹⁶⁶, que con frecuencia se intercambian por armas, lo cual fomenta el comercio ilegal de armamento en Brasil. Según la policía federal brasileña, la cocaína refinada que ingresa a Brasil por vía aérea se distribuye en los mercados europeos y de Estados Unidos, en tanto que la droga para consumo interno llega por barco a lo largo de la red fluvial que conecta los dos países¹⁶⁷. La Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFDPD/UNDCP) también ha identificado rutas de tráfico de narcóticos entre Brasil y países del centro y el sur de África¹⁶⁸. Brasil se ha convertido en el segundo consumidor de cocaína en el hemisferio¹⁶⁹. El gobierno ve un claro vínculo entre el notorio incremento en las tasas de criminalidad en las principales ciudades de Brasil y el tráfico de drogas y armas con Colombia¹⁷⁰. Sin embargo, esta preocupación es relativamente reciente. Durante mucho tiempo Brasil pensó que la selva tropical constituía una barrera natural que instaba a los traficantes de armas y droga a preferir rutas más accesibles.

Brasil ha tratado de defender la región fronteriza de la Amazonía occidental mediante una combinación de militares, policía federal y la Agencia de Inteligencia de Brasil (ABIN), que participa en un plan integrado denominado COBRA (Colombia-Brasil). Para vigilar y defender la frontera de 1.645 kilómetros con Colombia, mantiene ocho puestos militares de avanzada y trabaja con la 16ª Brigada de Infantería de la Selva en Tefé, con otras unidades especializadas del ejército subordinadas al Comando Militar Amazónico (CMA), con sede en Manaus, el Comando Naval Amazónico del Occidente (CNAO) y el 7º Comando Aéreo Regional (VII COMAR). Además de contar con un programa permanente de seguridad y desarrollo de la frontera norte (el Plan Calha Norte), las fuerzas armadas realizan con

¹⁶⁶ En el año 2001, las autoridades colombianas detectaron 25 vuelos de éstos. Dirección Nacional de Estupeficientes, "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: acciones y resultados 2001" (Bogotá, marzo del 2002), p. 55.

¹⁶⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "International Narcotics Control Strategy Report" (Washington, marzo del 2002), p. IV-13.

¹⁶⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas y la Prevención del Delito, "Global Illicit Drug Trends 2002" (junio del 2002), p. 116.

¹⁶⁹ Entrevista de ICG, Washington, 14 de febrero del 2003.

¹⁷⁰ Entrevista de ICG, 7 de febrero del 2003.

regularidad ejercicios y operaciones en la región. Por ejemplo, en mayo del 2002 hubo una operación conjunta del ejército, la armada y la fuerza aérea (TAPURU) en la región entre Tefé, Tabatinga y São Gabriel da Cachoeira, que abarca 252.000 kilómetros cuadrados¹⁷¹.

En lo que respecta a las fuerzas policiales y de seguridad, la captura de Luiz Fernando da Costa (alias Fernandinho Beira-Mar) en 2001 en Colombia y su rápida extradición y encarcelamiento en Brasil significaron un avance cualitativo en la cooperación bilateral¹⁷². Sin mucha ayuda de Estados Unidos – el gobierno de Bush sólo ha solicitado US\$29.5 millones para Brasil como parte de la Iniciativa Regional Andina en el 2003 (en comparación con US\$537 millones para Colombia) y un monto similar en el presupuesto proyectado para el año fiscal 2004¹⁷³–, el gobierno brasileño ha logrado mejorar sus propias operaciones antinarcóticos. Por ejemplo, en el 2001 la policía federal confiscó 8.1 toneladas métricas de cocaína, el doble que el año anterior y también aumentó el número de productos químicos sometidos a control federal¹⁷⁴.

El proyecto más ambicioso de Brasil es el SIVAM/SIPAM (Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico) que incluye unidades de vigilancia y alarma temprana compuestas de radares fijos (tres en Tabatinga, São José da Cachoeira y Tefé), sensores de imágenes aeroespaciales, sensores terrestres y unidades de vigilancia e interceptación aéreas. Se

supone que debe poder recopilar y procesar grandes cantidades de información sobre vuelos, violación de fronteras, pistas de aterrizaje, plantaciones, laboratorios, reconocimientos irregulares y otros actos ilegales en la vasta región amazónica brasileña, cuya parte occidental cubre 2.19 millones de kilómetros cuadrados. El sistema, que se inauguró en el 2002, deberá estar operando plenamente en el 2004¹⁷⁵.

Aunque la selva tropical ha demostrado no ser impenetrable, las autoridades aún consideran que impone límites logísticos drásticos a cualquier intento de los grupos armados ilegales, los narcotraficantes o incluso las fuerzas armadas regulares de utilizar la región amazónica. Por consiguiente, Brasil se siente relativamente tranquilo en cuanto a la posibilidad de que el conflicto colombiano se expanda de manera significativa a su territorio. Por consiguiente, el gobierno de Cardoso consideró, a lo largo del 2002, que si bien el conflicto en Colombia tendía a agravarse, no había desbordamiento hacia su país. En esa época, los analistas interpretaron los atentados que enmarcaron la posesión del presidente Uribe en Bogotá y la fuerte presencia de las FARC en Medellín y Cali como una radicalización del conflicto interno, frente a lo cual Brasil debía mantener un apoyo diplomático formal, al tiempo que guardaba distancia de cualquier participación más directa. El ministro de Relaciones Exteriores defendió esta actitud argumentando que eso le daba a Brasil una mejor oportunidad de ayudar a ambas partes si se reiniciaban negociaciones de paz serias bajo nuevos parámetros¹⁷⁶.

Brasil sí cambió su política después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, el colapso del proceso de paz en Colombia en febrero del 2002 y la ofensiva militar que lanzó el presidente Uribe contra las FARC y el ELN desde el inicio de su gobierno. Esto propició una decisión deliberada, en la segunda mitad del 2002, de adoptar una postura diplomática aún más distante, en el sentido de esperar y observar cómo se desarrollaba la nueva estrategia colombiana y evaluar las reacciones del gobierno de Bush y del secretario general de las

¹⁷¹ Para mayor información, véanse los sitios en Internet de la División de las Américas de Itamaraty –la Cancillería de Brasil– (www.mre.gov.br), del Comando Naval del Amazonas Occidental (www.cnao.mar.mil.br), del Comando Militar del Amazonas (www.exercito.gov.br), del Séptimo Comando Aéreo Regional (www.aer.mil.br), de la Agencia de Inteligencia (www.abin.gov.br) y del Departamento de Policía Federal (www.dpf.gov.br).

¹⁷² Fernandinho se instaló en la selva colombiana, cerca del poblado de Barrancominas (Guainía), después de escapar de las autoridades en Brasil y Paraguay. Desde allí envió cocaína por avión a Brasil e introdujo armas y municiones desde Brasil y Paraguay para las FARC.

¹⁷³ FY2004 Budget, International Affairs Accounts, *op. cit.*

¹⁷⁴ Sobre la Iniciativa Regional Andina y el énfasis en desarrollo y operaciones antinarcóticos, véase Larry Storrs y Nina Serafino, “Andean Regional Initiative (ARI): FY 2002 Supplemental and FY 2003 Assistance for Colombia and Neighbours” (Washington, julio del 2002). Para un completo informe externo sobre el desempeño de la política antinarcóticos brasileña, véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, “International Narcotics Control Strategy Report: Brazil” (Washington, diciembre del 2001).

¹⁷⁵ Para una lista de los tipos de información que serán producidos por los módulos meteorológico, ambiental y territorial del SIPAM, véase www.sipam.gov.br.

¹⁷⁶ Entrevistas de ICG, Brasilia, 22 de octubre del 2002. El escepticismo de la izquierda y de la extrema derecha frente a los actuales enfoques internacionales del conflicto son una razón de más para que Brasilia evite una política activista.

Naciones Unidas, Kofi Annan, a las peticiones de ayuda adicional por parte de Colombia¹⁷⁷.

El presidente Uribe no hizo ninguna solicitud específica a Brasil hasta cuando le pidió, junto con otros vecinos, que declarara a las FARC como una organización terrorista después del atentado contra el club El Nogal. Las relaciones diplomáticas rutinarias continúan como siempre y se sigue compartiendo información con los servicios de seguridad¹⁷⁸, mientras el nuevo gobierno de Brasil reorganiza la estructura de su política exterior¹⁷⁹ y replantea nuevamente su política frente a Colombia¹⁸⁰. Brasil ha indicado que no tiene intenciones de declarar a las FARC como una organización terrorista, porque quiere poder desempeñar un papel facilitador en cualquier eventual negociación futura¹⁸¹.

Existen indicios de que la relación entre ambos países se estrechará un poco más¹⁸². En parte, esto se

puede atribuir a los contactos directos entre el presidente Uribe y el presidente Da Silva durante la reciente posesión del presidente Gutiérrez en Ecuador, ocasión que aprovecharon para hablar sobre el conflicto y sobre una potencial cooperación, incluidos desarrollo alternativo y actividades antinarcóticos más enérgicas. También refleja el descubrimiento, en octubre del 2002, de los intentos de algunos narcotraficantes de montar laboratorios para el procesamiento de drogas en territorio brasileño, así como un par de encuentros armados con fuerzas de las FARC por esa misma época e informes sobre refugios de este grupo guerrillero en suelo brasileño, en el 2003.

Por consiguiente, está aumentando la preocupación general sobre el impacto directo que origina en Brasil el narcotráfico colombiano, desde la violencia relacionada con esta actividad en las ciudades y un mayor consumo de estupefacientes por parte de sus ciudadanos, hasta la influencia corruptora del dinero relacionado con la droga. La exploración de una posible cooperación también tiene que ver con la intención declarada del nuevo gobierno de Brasil de desempeñar un papel más destacado en Suramérica¹⁸³. Otra conversación entre los dos mandatarios sostenida en marzo pasado llevó a la decisión de ampliar el acceso de Colombia al programa SIVAM/SIPAM y a la promesa de Lula de brindar mayor apoyo político al presidente colombiano, aunque no produjo una declaración de Brasil en la que dijera expresamente que consideraba a las FARC como un grupo terrorista¹⁸⁴.

¹⁷⁷ STRATFOR, "Colombian News Leaks May Be Aimed at Washington", 8 de octubre del 2002, en www.stratfor.com.

¹⁷⁸ Según el embajador de Colombia en Brasil, Jorge E. Garavito Mejía, el gobierno colombiano quedó satisfecho con el grado de cooperación de las autoridades brasileñas en la vigilancia y la represión del narcotráfico y el contrabando de armas y precursores químicos. El tema principal en esta área fueron los costos y procedimientos para tener acceso a la información del SIVAM/SIPAM. Jorge Garavito, conferencia pronunciada en el seminario "Missions of Peace, Security and Defence" (Rio de Janeiro, 25-27 de noviembre del 2002).

¹⁷⁹ El Ministerio de Relaciones Exteriores trabaja en la creación de una oficina del subsecretario para Suramérica.

¹⁸⁰ Entrevista de ICG, Bogotá, 6 de febrero del 2003.

¹⁸¹ www.estadao.com.br/eleicoes/governolula/noticias/2003/ma/27/118.htm.

¹⁸² En sondeos representativos realizados por el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) entre enero y septiembre del 2001, prácticamente todos los entrevistados (99 por ciento) dijeron que Brasil debía participar más en asuntos internacionales, en tanto que el 83 por ciento dijo que Brasil debería adoptar una actitud más agresiva en las negociaciones comerciales. Esta opinión coincide con las amenazas que enfrenta Brasil según la percepción de los entrevistados, el 75 por ciento de los cuales declaró que el proteccionismo de los países ricos es hoy en día la principal amenaza que se cierne sobre Brasil, seguida por la desigualdad económica y tecnológica entre las naciones (52 por ciento) y el narcotráfico (49 por ciento). En el hemisferio occidental, los países que se juzgaron más importantes para Brasil fueron Estados Unidos (99 por ciento), Argentina (96 por ciento) y Colombia (61 por ciento). Según la misma investigación, el conflicto entre la guerrilla y el gobierno de Colombia fue considerado como una amenaza crítica para Brasil por el 27 por ciento de los encuestados, y como una amenaza importante aunque no crítica por el 52 por ciento. La conclusión fue que existe un concepto claro de la importancia

de Colombia en los planes de participación internacional de Brasil. Amaury de Souza, *A Agenda Internacional do Brasil: Um estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa* (Rio de Janeiro, 2002).

¹⁸³ Entrevistas de ICG, febrero del 2003.

¹⁸⁴ "Brazil's Lula Pledges Solidarity with Colombia War", 7 de marzo del 2003, http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story2&cid=574&ncid=574&e=5&u=/nm/20030307/wl_nm_brazil_colombia_dc_2.

III. CONCLUSIÓN

El conflicto colombiano está teniendo bastantes repercusiones negativas en los cinco estados limítrofes, cada uno de los cuales se ve afectado de acuerdo con sus propias circunstancias particulares. Es muy poco probable que los grupos armados ilegales de Colombia tengan como objetivo alguno de los gobiernos de los cinco países vecinos, y tampoco mantienen relaciones sólidas con grupos locales que planteen un verdadero riesgo revolucionario. Sin embargo, el conflicto está aumentando las presiones internas. El otro lado de la moneda es que las políticas colombianas de contrainsurgencia y antinarcóticos se ven obstaculizadas por la falta de un apoyo adecuado por parte de sus vecinos.

- Ecuador y Panamá son los países a los que más les preocupa la inseguridad en las regiones colindantes con Colombia, porque son sus zonas más pobres y menos desarrolladas y quedan muy cerca de los principales centros de cultivo de coca colombianos. Hasta el momento los flujos de refugiados resultantes de la intensificación de las fumigaciones aéreas y la violencia en Colombia no han sido tan grandes como temían algunos observadores, pero sigue existiendo el riesgo de que la inestabilidad agrave situaciones económicas locales ya de por sí difíciles. Si en el peor de los casos se perturba el frágil equilibrio político y económico de Ecuador, tanto los grupos armados como los narcotraficantes colombianos hallarían oportunidades para obtener mayor acceso e influencia. La ya de por sí relativa libertad que tienen para el tránsito de narcóticos en Ecuador es lo bastante seria como para haber instado al presidente Lucio Gutiérrez a adoptar una línea mucho más firme en sus primeros meses de gobierno.
- Brasil también ha reaccionado al impacto negativo del conflicto en su país – básicamente un aumento de la criminalidad en sus grandes ciudades debido a la droga de procedencia colombiana –, pero no abriga muchos temores ante la posibilidad de que un desbordamiento serio del conflicto pudiera poner en peligro su seguridad nacional o su estabilidad. Confía firmemente en la barrera natural que configura su selva tropical y en la protección que le dará el sistema de vigilancia

a gran escala SIVAM/SIPAM, que está próximo a completarse.

- Perú también confía en su agreste territorio fronterizo como barrera parcial contra el ingreso de grupos armados y refugiados, pero también estrechó hace poco la cooperación militar y de seguridad con Colombia porque cree percibir una repercusión directa de las medidas antinarcóticos de su vecino, en el aumento de los cultivos ilícitos en su país, así como en el tránsito del producto final por su territorio. Su principal temor es perder todo lo que se consiguió en el último decenio con sus propias campañas de erradicación. La respuesta del presidente Alejandro Toledo a la petición colombiana de una mayor cooperación fronteriza en cuestiones de seguridad dependerá en gran medida de la manera en que maneje los problemas políticos internos generados por los nuevos cultivadores de coca, así como la regionalización.
- La postura “neutral” del gobierno de Hugo Chávez en lo que respecta al conflicto colombiano y en especial frente a las FARC convierte a Venezuela en un caso aparte. En efecto, el gobierno toleró y en ocasiones, fomentó la presencia de insurgentes colombianos en Venezuela, siempre y cuando no les hicieran nada a los nacionales venezolanos. Una predisposición ideológica clara instó al gobierno de Chávez en sus primeros años a distanciarse de la política contrainsurgente de Andrés Pastrana, a permitir la presencia “diplomática” de las FARC en Caracas y su presencia militar en la región fronteriza y a proveer algo de apoyo logístico. Su capacidad, incluso si existe la voluntad política, de vigilar y patrullar la frontera eficientemente es bastante dudosa, pero el país podría hacer más de lo que está haciendo. La presencia y las actividades delictivas de contingentes de las FARC en Venezuela han sido uno de los argumentos utilizados por el amplio movimiento de oposición para presionar un cambio de gobierno, incluso por medios constitucionalmente cuestionables, durante la crisis política de los últimos quince meses. Esa crisis, incluidos sus serios efectos económicos, ha forzado a Chávez a distanciarse al menos temporalmente de los insurgentes y a reanudar en un grado importante la cooperación con Colombia y Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico.

El conflicto colombiano se ve exacerbado por el ingreso de armas, explosivos, precursores químicos, a veces base de coca, y por la exportación ilegal de droga refinada, en especial cocaína pero cada vez más también heroína, con destino a los mercados extranjeros. En los cinco países de la región ha habido alguna implicación oficial en uno u otro nivel de esta actividad ilícita, pero el grueso de las transacciones tiende a ser comercial y no político. A excepción de algunos sectores del gobierno venezolano, ninguno de los estados limítrofes les ha ayudado a los grupos armados colombianos por razones de afinidad ideológica. Así mismo, esos grupos armados tampoco incursionan en los países vecinos por motivos políticos. No hay grupos revolucionarios equivalentes, o si los hay (en Ecuador y Perú), son tan sólo vestigios de los que alguna vez existieron, o movimientos todavía embrionarios¹⁸⁵. Las razones de la presencia de los grupos armados irregulares colombianos en el exterior son de índole exclusivamente logística, económica y táctica¹⁸⁶.

El presidente Álvaro Uribe ha tenido un éxito limitado en sus esfuerzos diplomáticos por obtener mayor apoyo regional en sus esfuerzos redoblados para combatir a los insurgentes. Después del atentado con carro-bomba en el club El Nogal de Bogotá el 7 de febrero del 2003, sólo Panamá aceptó su petición de declarar oficialmente a las FARC como un grupo terrorista¹⁸⁷. Esta cautela se siente incluso más en el momento de aplicar medidas concretas tendientes a impedir que los insurgentes obtengan lo que necesitan para continuar su lucha armada a cambio de droga o de dinero proveniente del narcotráfico. Ecuador y Panamá no quieren verse involucrados en el conflicto, debido a su propia vulnerabilidad. Brasil y Venezuela se muestran renuentes a emitir una

declaración formal con respecto a las FARC, en parte porque no quieren verse implicados en la “guerra contra el terrorismo” global de los Estados Unidos, sobre todo mientras Washington libra su impopular campaña en favor de esa guerra antiterrorista en Irak. El presidente Chávez también tiene reservas ideológicas, y a Brasil le preocupa que una tal declaración dificulte su colaboración en una eventual negociación de paz futura¹⁸⁸. Perú ha tenido una respuesta más positiva, pero debido a la posición política relativamente débil de su presidente y a sus problemas internos, es muy poco probable que pueda colaborar más de lo que hace en la actualidad.

No obstante, el conflicto colombiano es un problema regional y no simplemente nacional; las implicaciones regionales son de doble vía. Aunque obviamente afecta más directa y ampliamente la estabilidad de Colombia, también afecta la capacidad de todos los países andinos de enfrentar sus propios y severos retos internos. Colombia y sus vecinos tienen que actuar más decisivamente en la búsqueda de la paz y la estabilidad, independientemente de que se declare oficialmente que las FARC son terroristas. La manera de lograrlo es poner fin a las recriminaciones y acusaciones mutuas e iniciar una cooperación más integral y efectiva en materia de control y desarrollo de fronteras, inteligencia compartida y cooperación judicial, consolidación de la confianza entre los servicios de seguridad y en la lucha contra la droga y el narcotráfico.

Sería de gran provecho diseñar una estrategia de seguridad regional dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con base en los acuerdos de cooperación entre la CAN, Brasil y Panamá, pero también debe emprenderse de inmediato una acción conjunta mediante acuerdos políticos *ad hoc*. Colombia había esperado este mismo resultado cuando convocó a sus vecinos a nivel ministerial después de la adopción de la Resolución 837 de la OEA y las resoluciones de apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras el atroz atentado en El Nogal. Aunque esa iniciativa no cumplió las expectativas, la cumbre de seguridad hemisférica que se realizará en mayo del 2003 en México brinda otra oportunidad.

Los seis estados deberían concentrar sus esfuerzos en las siguientes seis áreas:

¹⁸⁵ Los paramilitares embrionarios en Venezuela son quizás la excepción, pero este tipo de grupos existe en muchos países, incluso en los estados sureños de Estados Unidos que comparten frontera con México.

¹⁸⁶ Una de las razones puede ser la naturaleza conservadora del grupo más numeroso, las FARC, en cuanto organización insurgente. Sus líderes no confían lo suficiente en la mayor parte de sus miembros como para enviarlos al exterior. Las deserciones de guerrilleros en misiones en el exterior han acentuado la cautela de las FARC a este respecto. Entrevista de ICG, Bogotá, 19 de febrero del 2003.

¹⁸⁷ Sobre la consternación que esto ha producido en Bogotá, véanse las recientes declaraciones del ministro del Interior Fernando Londoño y de la ministra de Defensa Marta Lucía Ramírez, Caracol Radio, 21 de febrero del 2003 y *El Tiempo*, 21 y 23 de febrero del 2003.

¹⁸⁸ Entrevista de ICG, Bogotá, 6 de febrero del 2003.

Control de fronteras y apoyo operacional. Todas las fronteras de Colombia deben contar con mejor vigilancia y patrullaje. Si su ejército adquiere la mayor movilidad y capacidad que busca el presidente Uribe, el hecho de contar con aliados operacionales que les nieguen refugio a los grupos ilegales sería un elemento vital para una estrategia militar más efectiva. Ésta podría ser la acción individual más importante que podrían emprender los vecinos de Colombia. Deben desarrollarse planes de contingencia conjuntos para minimizar el riesgo de malentendidos y mejorar las posibilidades de éxito en caso de que ocurran confrontaciones militares a mayor escala con grupos armados irregulares cerca de las fronteras. Debe darse prioridad a las zonas más vulnerables de la frontera colombiana, que son las que colindan con Ecuador, Panamá y Venezuela.

En vista de la magnitud de su tarea, de las condiciones geográficas inhóspitas y de la escasez de personal, es indispensable que los guardias fronterizos de Colombia se mantengan en constante contacto con sus homólogos de los países vecinos. Con el fin de obtener una mayor cobertura, el patrullaje se debe compartir. Los guardias fronterizos a lado y lado deben estar mejor equipados con lanchas rápidas y, de ser necesario, con helicópteros que les permitan movilizarse con celeridad cuando se presente un incidente.

También podría ser más fácil desde el punto de vista político si se dejara en claro que la mayor cooperación en cuestiones de seguridad presupone una estrategia tendiente a inducir a los grupos armados ilegales a sentarse a la mesa de negociación.

Desarrollo en las fronteras. La seguridad también depende de que se fomente el desarrollo de las regiones fronterizas que en su mayor parte son muy pobres y estructuralmente subdesarrolladas. La experiencia de desarrollo de fronteras de Ecuador y Perú, el programa de Zona de Integración de Fronteras colombo-ecuatoriano podría suministrar importantes lecciones. El trabajo de las cinco comisiones binacionales de fronteras se debería intensificar y se les debería asignar un rango político más alto. En los sitios en donde existen poblaciones cerca de las fronteras, se debe poner énfasis en la construcción de infraestructura, en el desarrollo socioeconómico y la asistencia humanitaria. Esto podría incluir beneficios tributarios para inversionistas, programas de “créditos blandos” para campesinos y artesanos, la ampliación de los servicios básicos de salud y educación. En otras

regiones, los programas ecológicos, como la reforestación o el establecimiento de reservas naturales transfronterizas, podrían constituirse en alternativas que cuenten con el apoyo de agencias internacionales de cooperación técnica, el BID y el Banco Mundial.

Inteligencia compartida, colaboración entre las fuerzas de seguridad y cooperación judicial. Un mayor control fronterizo y una mayor seguridad presuponen una capacidad de inteligencia más sólida. Los guardias fronterizos sólo pueden realizar acciones de interdicción contra traficantes de armas, droga y contra los grupos armados irregulares si saben en dónde están. Es crucial que Colombia y Brasil se pongan pronto de acuerdo sobre la manera en que Colombia puede acceder más plenamente a la información que está generando el SIVAM/SIPAM. También se debe fomentar el intercambio de información de inteligencia con Estados Unidos y la cooperación entre los organismos de inteligencia de la región.

La cooperación entre las fuerzas de seguridad y los aparatos de justicia es otro pilar de la lucha contra el tráfico de droga, de armas y contra los grupos armados irregulares colombianos. A fin de emprender una acción más efectiva contra el lavado de activos y las bandas regionales dedicadas al tráfico de droga y armas, se debe compartir más información entre los organismos de seguridad, las normas legales deben ser más compatibles y los procedimientos judiciales deben ser más expeditos.

Consolidación de la confianza entre las fuerzas militares y policiales. El envío de sofisticados equipos militares norteamericanos a Colombia de acuerdo con el Plan Colombia no ha sido bien recibido por los sectores militares de los países vecinos, sobre todo en Venezuela. Esto genera preocupación acerca de un desequilibrio militar regional a favor de Colombia. El cambio a la Iniciativa Andina Antinarcóticos, con la inclusión de algo de ayuda socioeconómica y militar para los otros estados de la región, puede haber calmado esta preocupación hasta cierto punto, pero en el contexto de las disputas limítrofes y las tensiones políticas que existen entre Colombia y Venezuela, es importante fortalecer la confianza entre las fuerzas de seguridad de los dos estados. Las reuniones más o menos regulares entre la dirigencia militar y policial de Colombia y sus vecinos deben celebrarse con mayor frecuencia, y deben tratar específicamente los asuntos relacionados con cooperación en materia de

defensa y seguridad, y las medidas necesarias para consolidar la confianza.

En la medida de lo posible, es preciso establecer reglas claras en cuanto a lo que los militares vecinos están preparados para hacer cuando Colombia les informe que piensa emprender acciones militares contra la guerrilla o los grupos paramilitares en la frontera. Sin embargo, esto supone confianza en la respuesta, en la seguridad y la veracidad de la información compartida, en la capacidad de actuar con base en la información. La reunión de ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores o sus representantes de las naciones andinas, Brasil y Panamá, que convocó el presidente Uribe el 12 de marzo del 2003, facilitó algunos de estos intercambios.

Acción regional concertada en la lucha contra la droga y el narcotráfico. La reciente política antinarcóticos de Colombia, tipificada en el Plan Colombia, ha sido vista con reservas por sus vecinos. A Colombia la criticaron sobre todo por el fuerte énfasis en la fumigación aérea como método de erradicación preferido. A Estados Unidos lo criticaron por poner demasiado énfasis en los aspectos militares y muy poco en las violaciones de los derechos humanos, por concentrar su atención casi que exclusivamente en Colombia. Los cambios hacia un enfoque andino en los últimos años han tranquilizado un poco a los países de la región, pero siguen las críticas en cuanto a que la política se inclina demasiado hacia la ayuda militar, pese a que los otros estados vecinos también están buscando una mayor ayuda militar para ellos. Sin embargo, parte del problema se relaciona directamente con las inquietudes en torno al cultivo y el tráfico de drogas; en especial, se afirma que cualquier triunfo que logre

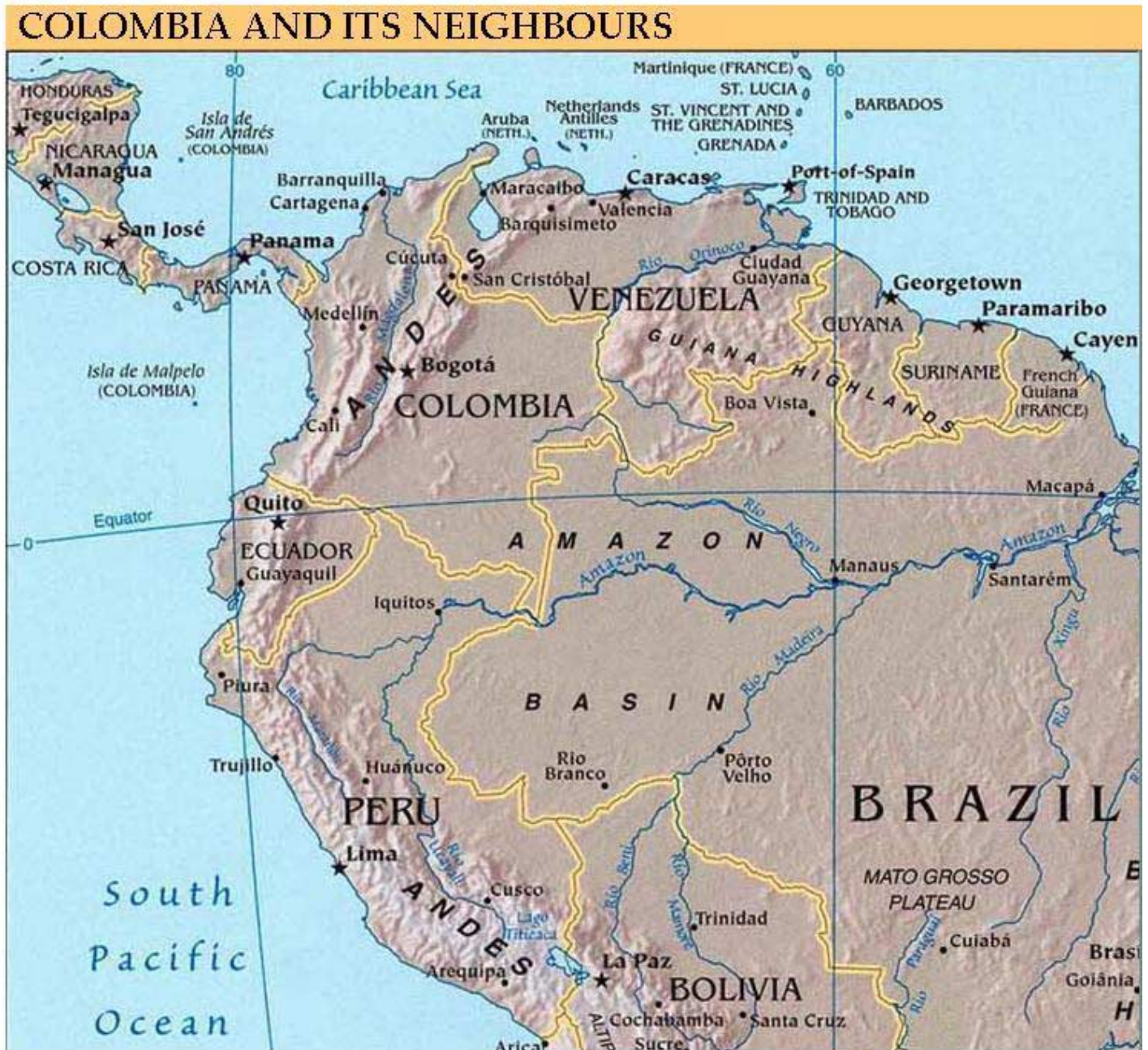
Colombia en la erradicación de cultivos de coca incentivarán las plantaciones ilícitas en Perú y Ecuador, y que los éxitos de Colombia en la interdicción de rutas directas hacia el norte hará que más cargamentos de droga busquen nuevas rutas de tránsito en sus propios países.

Se requiere un programa antinarcóticos de la región andina, que incluya también a Brasil y Panamá, que complemente el Plan Colombia con el pleno apoyo y compromiso de Estados Unidos, la UE y otros países. Tanto la oficina de fiscalización de drogas de la ONU (OFDPD/UNDCP) como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA pueden desempeñar un papel importante para ayudar a alcanzar esta meta. El programa mencionado mantendría inevitablemente como componentes claves la erradicación, la interdicción, la aplicación coactiva de la ley por las fuerzas de seguridad y el desarrollo alternativo, pero quizás debería asignarle mayor prioridad y mayores recursos al desarrollo alternativo. También podría buscar consenso en torno a la importancia de diseñar un enfoque a más largo plazo sobre la necesidad de que todos los países de la región, con la colaboración de Estados Unidos, la Unión Europea, otros países donantes y las instituciones financieras internacionales, replanteen la prioridad que se le da a combatir la pobreza rural. Eliminar los obstáculos que frustran las oportunidades económicas de los campesinos pobres, al tiempo que se amplía la presencia del Estado para garantizar el acceso a educación, salud, protección legal y seguridad física, podría ser el componente que hace falta en la política antinarcóticos a largo plazo.

Bogotá/Bruselas, 8 de abril del 2003

ANEXO A

MAPA DE COLOMBIA Y SUS VECINOS



ANEXO B

REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS

	A diciembre del 2000			A diciembre del 2001			A diciembre del 2002		
	Refugiados	Solicitantes de asilo	Total	Refugiados	Solicitantes de asilo	Total	Refugiados	Solicitantes de asilo	Total
Ecuador	1602	150	1752	1957	2472	4429	3517	7441	10958
Panamá	1381	90	1471	1474	63	1537	1573	88	1661
Perú	687	7	694	683	63	746	693	83	776
Venezuela	132	101	233	59	311	370	58	1019	1083
REGIONAL	3802	348	4150	4173	2909	7082	5841	8637	14478

(1) Fuentes: *Annual Statistical Reports*, ACNUR (2000, 2001). Las cifras correspondientes al 2002 son preliminares, hasta cuando se complete el informe estadístico anual.

(2) Las personas bajo protección humanitaria temporal se incluyen en la categoría "Refugiados".

ANEXO C

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABIN	Agencia Brasileña de Inteligencia	GTT	Grupo de Trabajo Tripartita, Venezuela
ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas	INE	Instituto Nacional de Estadísticas, Venezuela
APRA	Alianza Popular Revolucionaria, Perú	IRA	Iniciativa Regional Andina
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	OEA	Organización de los Estados Americanos
AVC	Alvaro Vive Carajo, Ecuador	OMC	Organización Mundial de Comercio
CAN	Comunidad Andina de Naciones	ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú
CD	Coordinadora Democrática, Venezuela	PCS	Project Counselling Service
CFC	Comisión de Facilitación Civil, Colombia	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CMA	Comando Militar Amazónico, Brasil	POV	Procedimiento Operativo Vigente
CNAO	Comando Naval de la Amazonía Occidental, Brasil	PP	Perú Posible
COMAR	Comando Regional Aéreo, Brasil	PPF	Fuerza Pública Panameña
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela	PT	Partido de los Trabajadores, Brasil
DNE	Dirección Nacional de Estupeficientes, Colombia	SIVAM	Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico
ELN	Ejército de Liberación Nacional	UNDCP	Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas y Prevención de Delitos
FAN	Fuerzas Armadas de Venezuela	ZDM	Zona Desmilitarizada, Colombia
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia		
FIM	Frente Independiente Moralizador, Perú		