

Andes 2020: Una Nueva Estrategia ante los Retos que Enfrentan Colombia y la Región

*Informe de una Comisión Independiente,
patrocinado por el Centro de Acción Preventiva,
Council on Foreign Relations*

**Daniel W. Christman and John G. Heimann, Co-Presidentes
Julia E. Sweig, Directora del Proyecto**

RESUMEN EJECUTIVO

Las democracias de la región andina – Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia – se encuentran en peligro. Todos los problemas característicos de otras regiones en desarrollo – incluyendo inestabilidad política, estancamiento económico, crecientes desigualdades y divisiones sociales en función de clase, color, etnia, ideología y vida rural-urbana – están presentes en los Andes. Existe sobre todo una gran inseguridad física en la región, motivada, en algunos de los países por un conflicto violento en curso o re-emergente, y en todos por la falta de control estatal sobre grandes extensiones territoriales así como la porosidad de las fronteras que facilita el movimiento de narcóticos, armas y conflictos. Igualmente grave es el hecho de que siguen sin materializarse en la región las expectativas de fortaleza democrática y de prosperidad económica. Consciente de sus intereses en los Andes, los Estados Unidos ha dedicado en los últimos veinte años miles de millones de dólares y importantes recursos humanos para: contener la corriente de drogas ilícitas que se desplaza desde la región hacia el norte; prestar ayuda a las fuerzas de seguridad locales en su lucha contra las drogas, el terror y la subversión; y promover la libertad de mercado, los derechos humanos y la consolidación de la democracia.. Sin embargo, la región permanece al borde de un colapso que pondría en peligro el objetivo estadounidense de democracia, prosperidad y paz en el hemisferio.

Los Estados Unidos ha intentado contrarrestar la vulnerabilidad de la región a través del Plan Colombia y la Iniciativa Anti-Narcóticos Andina (siglas ACI en inglés.) El Plan Colombia fue estructurado en 1999 y concluirá en 2005, pero la ACI es una asignación presupuestaria anual. Muchos funcionarios públicos y otras personas de buena voluntad, tanto estadounidenses como andinos, han unido sus esfuerzos para fortalecer la democracia y la seguridad en la región. En vez de presentar una estrategia para ir reduciendo el compromiso de los Estados Unidos hacia Colombia y la región andina, esta Comisión esboza una etapa subsiguiente de participación estadounidense, después del Plan Colombia, con miras a prevenir el estallido de un conflicto mayor y mitigar los actuales niveles de violencia.

La crisis de seguridad en los Andes es la más significativa del Hemisferio Occidental, con pérdidas directas en vidas e intereses norteamericanos. Sin embargo, en el contexto más amplio de la política exterior de los Estados Unidos - y a pesar del amplio apoyo bipartidista existente para mantener el nivel actual de compromiso con la región en aproximadamente \$700 millones al año - la Comisión reconoce que es poco probable que se incremente el gasto público norteamericano hacia Colombia y los Andes. De hecho, invertir más dinero podría no ser la solución a los problemas de la región.. La principal propuesta que la Comisión plantea es una redistribución del compromiso financiero y político de los Estados Unidos, sobre la base de los objetivos estratégicos del presente informe. La Comisión reconoce que un extenso debate está en curso en Estados Unidos, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo, sobre cómo prepararse para el fin del Plan Colombia. La Comisión espera que el presente informe contribuya a dicho debate, al presentar posibles orientaciones para una participación continuada que ofrezca resultados mejores y más sustentables para los gobiernos locales y los pueblos de la región, sirviendo al mismo tiempo los intereses de los Estados Unidos en los Andes.

La estrategia descrita en el presente informe se basa en la creencia ampliamente compartida, de que la existencia de democracias sustentables y pacíficas en la región andina depende tanto de reformas políticas, jurídicas y socioeconómicas – incluyendo la ejecución de una amplia gama de iniciativas de desarrollo dirigidas a las mayorías de escasos recursos y la políticamente marginada población rural – como de iniciativas “duras” contra los narcóticos y el terrorismo. *Los Andes 2020* intenta así remediar lo que la Comisión considera una seria debilidad en la actual política norteamericana encarnada en el Plan Colombia y la Iniciativa Anti-Narcóticos Andina: una exagerada insistencia en cuestiones de anti-narcóticos y de seguridad, y demasiado poco hincapié en unas estrategias regionales complementarias e integrales.

El trabajo de la Comisión se basa en tres imperativos diseñados para rectificar las limitaciones de la política actual. El primero es la necesidad de difundir y distribuir de manera más equitativa, en cada país, el poder y los recursos políticos y económicos. El segundo es la importancia de más participación de parte de una más amplia comunidad internacional en toda la gama de asuntos regionales de índole diplomática, política, económica, social, humanitaria y de seguridad. El tercero es el reconocimiento de que los

problemas que afectan la región requieren enfoques regionales, y que una mayor cooperación entre los países andinos es esencial para poder enfrentar los desafíos que les son comunes. Para lograrlo, la política de los Estados Unidos debería poder estructurarse más efectivamente, a fin de reconocer la dimensión regional de la crisis andina en vez de insistir en un enfoque estrictamente bilateral entre país y país.

La Comisión considera que el ambiente de seguridad en Colombia y los Andes es lo suficientemente vulnerable como para ameritar el apoyo continuado de Estados Unidos a los programas anti-narcóticos y anti-terrorismo. Sin embargo, en vez de ser solo un elemento crítico de un temario más amplio, son estos los programas que reciben actualmente el grueso de los recursos dedicados por Estados Unidos a la región. Ese desequilibrio deberá cambiar en el futuro, y parte del dinero que ahora se dirige a combatir “drogas y bandoleros” tendrá que invertirse en nuevas prioridades. Estas prioridades comprenden un desarrollo rural y fronterizo sustentable, incluyendo una reforma agraria estratégica; reformas políticas para fortalecer el estado de derecho y consolidar las instituciones democráticas con mayor rendición de cuentas y transparencia; el intercambio comercial y el desarrollo económico, incluyendo un mayor acceso a los mercados y a oportunidades económicas legítimas; y una política anti-narcóticos multilateral, que también tome en cuenta el problema de demanda en los países consumidores. Este informe sostiene que la decidida aplicación de estos tres objetivos estratégicos, permitirá a la larga, un progreso sustentable hacia las metas políticas, económicas y de seguridad; cosa que no podrá lograr una política enfocada mayoritariamente hacia la lucha contra la oferta de drogas.

Colombia es la pieza clave dentro de los Andes. La gravedad del conflicto interno colombiano – junto con su magnitud, su importancia en el tráfico de drogas, su influencia económica y el hecho de que Colombia comparte fronteras con tres de los otros cuatro países andinos - significa que si se logra encauzar el país hacia la paz, podría reforzarse la democracia y la seguridad en toda la región, mientras que si se fracasa, pudiera producirse el efecto contrario. Venezuela y Ecuador serían particularmente vulnerables si el conflicto colombiano fuera a desbordarse más allá de sus fronteras – los narcotraficantes y los tres grupos armados ilegales de Colombia ya utilizan las extensas regiones fronterizas para sus operaciones – y si el conflicto colombiano debilita aún más el Estado colombiano, esos serían los vecinos que correrían mayor peligro. Por consiguiente, este informe se ocupa

primordialmente de Colombia, Venezuela y Ecuador, aunque, en vista de la dimensión y magnitud de los retos enfrentados por los Andes, muchas de las políticas recomendadas son directamente aplicables a Bolivia y Perú.

Andes 2020 está organizado en cuatro capítulos, seguidos de apéndices que contienen recomendaciones técnicas adicionales, estadísticas y gráficos. El Capítulo Uno, “Hallazgos”, describe la magnitud de la crisis andina, analiza la política pasada y actual de los Estados Unidos hacia la región, esboza el meollo de una nueva estrategia para los Estados Unidos – incluyendo la importancia de mejorar la coordinación inter-institucional a alto nivel – e identifica tres objetivos estratégicos claves para mejorar la gobernabilidad y la seguridad de la región. El primer objetivo es la inversión de importantes recursos financieros y políticos en zonas rurales, unido al compromiso de introducir una reforma agraria estratégica. El segundo consiste en elevar el nivel de compromiso de toda la comunidad internacional en los asuntos diplomáticos, políticos, económicos y humanitarios actualmente en juego en la región. El tercer objetivo es el adelanto, tanto en los Andes mismos como en los Estados Unidos y en la comunidad internacional, de planteamientos regionales para tratar problemas regionales.

En el Capítulo Dos: “Reforma Agraria y Desarrollo Rural”, la Comisión aboga por políticas integrales de desarrollo político y económico y la integración de los Andes rurales. Las recomendaciones dirigidas a los gobiernos andinos comprenden la imposición y recaudación efectiva del impuesto sobre la propiedad; la aceleración del otorgamiento y registro de títulos de propiedad de tierras; y la promulgación responsable y transparente de una reforma agraria estratégica apoyada por el mercado. En cuanto a este último punto, la Comisión recomienda enfáticamente que el gobierno de Colombia – con la ayuda de los Estados Unidos – detenga la apropiación ilegal y coercitiva de tierras por guerrillas de izquierda, paramilitares de derecha y narcotraficantes. También es crucial, que las leyes colombianas sobre ejecución de bienes se apliquen de manera efectiva a las tierras mal habidas que están en manos de grupos ilegales armados y de narcotraficantes.

El Capítulo Tres: “La Participación de los Estados Unidos y de la Comunidad Internacional en los Andes”, plantea estrategias efectivas para una participación multilateral en la región, particularmente en la lucha anti-narcóticos y en asuntos económicos y humanitarios. Referente a la lucha anti-narcóticos, la Comisión recomienda un enfoque

multilateral y multifacético que combine incentivos financieros, una amplia participación internacional y la responsabilidad compartida tanto en el problema de oferta como de demanda de drogas. Esto puede lograrse con la creación de un fondo especial de desarrollo para los países cultivadores de droga, administrado por el Banco Mundial y patrocinado por los principales países consumidores de droga. Otras recomendaciones incluyen una estrategia coordinada de ayuda regional por parte de donantes extranjeros; sanciones financieras dirigidas contra narcotraficantes, paramilitares, guerrillas y quienes los financien; y mayores recursos humanos y financieros para contener la crisis humanitaria de Colombia.. Reconociendo el papel primordial de los Estados Unidos en la promoción de los derechos humanos y la asistencia estadounidense a Colombia y a la región en el campo de seguridad, la Comisión también propone medidas para perfeccionar dicha ayuda. La principal de ellas consiste en elevar el actual límite permitido de personal estadounidense, militar y contratado, para realizar el adiestramiento de las fuerzas armadas colombianas, a fin de acelerar su profesionalización. De manera similar, la Comisión recomienda revisar la actual proporción fijada entre personal militar y civil, ya que esto le proporcionaría al comandante del Comando Sur de los Estados Unidos una mayor flexibilidad y discrecionalidad al dirigir el uso de recursos militares y recursos contratados. Dichos cambios no deben poder afectar negativamente el compromiso asumido por los Estados Unidos de respetar los derechos humanos en sus programas de asistencia en seguridad.

El Capítulo Cuatro, “Enfoques Regionales para Soluciones Regionales”, contiene estrategias para apalancar las capacidades y fortalezas que existen en la región, para responder a intereses colectivos y nacionales en materia de seguridad, intercambio comercial, desarrollo económico, esfuerzos anti-corrupción y acción humanitaria. Para aquellos asuntos donde existen problemas comunes pero no resulte viable un enfoque trans-fronterizo, las recomendaciones de la Comisión se centran en acciones que los Estados puedan ejercer individualmente pero que son en principio aplicables a todos los países andinos. Una de esas recomendaciones comunes sería la necesidad de fortalecer en los Andes los sistemas de generación de rentas públicas, tomando medidas enérgicas contra la evasión de impuestos, ampliando la base tributaria, e ir pasando a una estructura tributaria más progresiva. La Comisión también recomienda que los gobiernos andinos trabajen juntos para negociar una Zona Andina de Libre Comercio mientras se cree del Área de Libre Comercio de las

Américas (ALCA); que formen una unión aduanera reduciendo las barreras arancelarias intra-regionales; que tomen mayores medidas contra la crisis humanitaria que se desborda por las fronteras de Colombia; y que en materia de seguridad, eleven el nivel de cooperación entre sus fuerzas armadas a lo largo de las fronteras.

En resumen, los problemas andinos son agudos pero no irremediables. El perdurable compromiso de los Estados Unidos con la región sólo podrá progresar sustancialmente a través de un liderazgo de alto nivel en Estados Unidos y una re-asignación de recursos, con especial hincapié en iniciativas rurales, reformas políticas y socioeconómicas, y un enfoque multilateral en la lucha anti-narcóticos - tanto en el aspecto de oferta como de demanda.