

La desconfianza regional hacia la seguridad cooperativa: la nueva sociedad entre los Estados Unidos y Colombia

■
Juan Pablo Toro Vargas*

El nuevo acuerdo militar que permitiría a aviones estadounidenses de vigilancia electrónica usar bases colombianas para realizar misiones contra el narcotráfico ha despertado toda clase de suspicacias regionales, aunque en la práctica se trate solo de un convenio de seguridad negociado entre dos países soberanos y que tienen un largo historial de cooperación exitosa en la materia. Expresiones como «vientos de guerra» o «traición» han salido de la boca de presidentes sudamericanos que advierten sobre una peligrosa intromisión de Estados Unidos que viene a modificar el panorama geopolítico de la zona que ha garantizado, con contadas excepciones, décadas de paz.

Sin embargo, para Colombia el nuevo acuerdo puede entenderse como un paso lógico para profundizar su relación estratégica con Estados Unidos, país que desde principios del siglo XX y hasta la fecha ha sido el referente indiscutido de su política exterior pro-

ducto de una vocación de Estado que fue conceptualizada como la «Doctrina de la Estrella Polar»¹, por la mirada obligada hacia el Norte. Bogotá ve en Washington –y no en sus vecinos– un modelo de democracia política, un potente socio comercial a tres horas de vuelo y un camarada de armas que comparte su receta de tratamiento frontal a las guerrillas y narcotraficantes.

En el terreno de la seguridad, esta relación bilateral tiene varios hitos que permiten entender su magnitud y trascendencia. Colombia envió a la guerra de Corea (1950-1953) un batallón y un buque de guerra para sumarse a la cruzada anticomunista estadounidense en Asia². Luego, a principios de la década de los años noventa la operación Centra

* Director, El Mercurio de Valparaíso.

¹ Bushnell, David (1999), Colombia, una nación a pesar de sí misma, Bogotá, Editorial Planeta, p.229.

² Bushnell, op.cit., pag. 290.

Spike³ permitió una colaboración directa de fuerzas y agencias estadounidenses en la cacería y posterior muerte del capo del narcotráfico, Pablo Escobar.

Tras esa victoria contra el cartel de Medellín en la llamada Guerra contra las Drogas, en el 2000 vino el Plan Colombia, una ambiciosa iniciativa del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), concebido en principio como un programa de reconstrucción nacional que buscaba acabar con las posibles causas de violencia y generar las condiciones para la consolidación de la paz⁴, terminó siendo la justificación necesaria para conseguir miles de millones de dólares de Washington en equipos militares –sobre todo helicópteros– y en entrenamiento en tácticas de combate para las fuerzas armadas y de policía locales, que en esa época sufrían reveses sin precedentes a manos de las guerrillas izquierdistas.

Desde entonces, y mil millones de dólares después, la cooperación militar estadounidense ha ayudado a Colombia a contar con unas fuerzas locales dos veces más grandes en tamaño, con mejor movilidad sobre el accidentado terreno y con mayor poder de fuego. Los resultados concretos han sido la caída en los homicidios, secuestros, atentados y en la superficie de coca cultivada. Todo eso de la mano de los

severos golpes propinados a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), guerrilla nacida en 1964 que se define como marxista-leninista y boliviarana⁵ pero que en la práctica obtiene recursos de la protección del narcotráfico, secuestros y abigeato para cometer actos terroristas⁶.

En el mismo contexto de ofensiva frontal contra el narcotráfico y tan solo un año antes de la firma del Plan Colombia, en 1999 Estados Unidos se retiró de Panamá en cumplimiento del tratado Carter-Torrijos, tras lo cual reconfiguró su presencia en América Latina reemplazando las bases del Comando Sur en el istmo, por puestos de operación adelantada (*forward operating locations* o FOL, por su sigla en inglés) en Manta, Ecuador; Hato, Aruba; Reina Beatriz, Curazao, y Comalapa, El Salvador. Desde ahí, aviones estadounidenses comenzaron a realizar patrullajes antidrogas para identificar vuelos y embarcaciones sospechosas, cuyas posiciones son informadas a las fuerzas locales que concretan las interceptaciones⁷.

³ Bowden, Mark (2001), *Matando a Pablo*, Barcelona, RBA Libros, pag. 89.

⁴ Department of National Planning, *Plan Colombia: Institutional Strengthening and Social Development 2000-2002*, Republic of Colombia.

⁵ Estatuto de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, sin referencia bibliográfica, p.6. Obtenido en oficina de informaciones de la guerrilla en municipio de San Vicente del Caguán, durante la vigencia del proceso de paz.

⁶ Junta de Inteligencia Conjunta (2005), *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003*, documento oficial de la República de Colombia, pag.13.

⁷ Isacson, Adam (2005), «The U.S. Military in the war on drugs», en Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (eds.), *Drugs and*

Los acuerdos de una década que permiten el funcionamiento de las *FOL* –luego rebautizadas *cooperative security locations* (*CSL*), suelen proveer el acceso irrestricto a las pistas de aterrizaje durante 24 horas, pero solo a aviones estadounidenses en misiones antidrogas o tareas de monitoreo. Cada *CSL* alberga desde una docena hasta unos pocos cientos de estadounidenses, entre pilotos, controladores, mecánicos y personal de apoyo de la Fuerza Aérea, Armada, Guardia Costera, Aduanas, agencias de inteligencia y contratistas privados.

La expiración del convenio con Ecuador en 2009 y la negativa del Presidente Rafael Correa a renovarlo, abrió la necesidad de que Estados Unidos reubicara la *CSL* de Manta. Dentro de las alternativas se presentó Colombia, dada la cooperación histórica que existe con este país. Así es como Bogotá y Washington iniciaron las negociaciones sobre el uso de las bases.

Si bien es cierto que el contenido del acuerdo –que aún no se oficializa– se ha conocido solo por adelantos dados a la prensa, las causas profundas que lo explican se pueden determinar mediante la lectura de las amenazas a la seguridad nacional que ambos países identifican como comunes y que pasan por el narcotráfico y el terrorismo. Estamos hablando del mayor productor y consumidor del mundo⁸. Además,

el Departamento de Estado considera que las FARC son una organización terrorista extranjera, tras el secuestro y asesinato de ciudadanos de ese país⁹.

En el caso de Estados Unidos, su decisión de reubicar las *CSL* puede entenderse a la luz de su nueva doctrina estratégica post 11 de septiembre de 2001, que exige salir a confrontar las amenazas a la seguridad nacional en su origen y no resignarse a que toquen a la puerta, esto de acuerdo con el concepto de que «la batalla debe ser llevada al enemigo para mantenerlo en constante huida»¹⁰. Y desde el gobierno del Presidente Ronald Reagan (1980-1988) el narcotráfico es catalogado como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense.

En la práctica, esta nueva doctrina requiere la construcción de una red de acuerdos bilaterales para instalar o tener acceso a bases en territorios extranjeros, que vendrían a actualizar las estructuras de los antiguos imperios que se basaban en colonias, sin importar el motivo para que sean usadas, como advierte Chalmers Johnson¹¹. Aquí caben desde mantener la hegemonía regional hasta preservar la estabilidad de un aliado.

Democracy in Latin America, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pag. 29.

⁸ Thoumi, Francisco E. (2002), El Imperio de las Drogas, Bogotá, Planeta-IEPRI, pag 63.

⁹ U.S. State Department, Foreign Terrorist Organizations: <http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>, consultado en julio de 2009.

¹⁰ The White House (2006), The National Security Strategy of the United States of America, pag 8.

¹¹ Johnson Chalmers (2004), Las Amenazas del Imperio, Barcelona, Crítica, pag. 35.

En el caso de Colombia, la decisión de prestar sus bases también puede entenderse como un acto de realismo puro con miras también a mejorar su seguridad nacional. Como señala Wolfers, es el interés nacional el que «sugiere una dirección política que puede seguirse entre varias más que se ostentan como alternativas»¹². Gracias a este interés puede, fijarse el nivel de seguridad a que aspira un país y los medios para conseguirlo.

En primer lugar, Colombia tiene que considerar que su aliado ya no cuenta con la *CSL* de Manta para realizar los patrullajes contra el narcotráfico, que es una amenaza común. Además, Washington tiene un serio déficit fiscal que amenaza los planes de ayuda externa y tiene otras prioridades en Medio Oriente, lo que obliga a los gobernantes colombianos a concebir fórmulas para garantizar la continuidad de esos recursos.

Segundo, bien empleada, la información estratégica que eventualmente pueden compartir estos aviones serviría para propinar los golpes decisivos a una guerrilla en retroceso como las FARC y mantener a raya los carteles que no visten de camuflado. Incluso se podrían obtener más datos sobre las eventuales alianzas de los rebeldes con elementos en los países vecinos, que son clave para

que estos obtengan insumos para su guerra contra el Estado democrático¹³.

Tercero, después de la devaluación estratégica sufrida por América Latina tras el fin de la Guerra Fría, hoy en la región están surgiendo alianzas con actores externos que modifican el panorama de seguridad heredado del siglo XX y que involucran a varios vecinos de Colombia. Solo en Sudamérica, Brasil ha sellado una alianza de cooperación estratégica de gran alcance con Francia, que incluye la transferencia tecnológica para la construcción de cuatro submarinos convencionales y uno de propulsión nuclear, así como para la fabricación de 50 helicópteros de transporte de tropas¹⁴. En el caso de Venezuela, se ha traducido en la compra de armas por más 6 mil millones de dólares y en la realización de maniobras navales¹⁵.

Por último, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) creó un Consejo de Defensa que a falta de una agenda concreta y de largo plazo se ha

¹² Wolfers, Arnold (1994), «La Seguridad nacional como símbolo ambiguo», en Vasquez, John A. (comp.) *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México, Limusa, pp.171-178.

¹³ El fallecido miembro de la cúpula de las FARC, «Raúl Reyes», afirmó en una entrevista con el autor en 2005 que la presencia de la guerrilla «en distintos países de América Latina, el Caribe y Europa es de carácter político diplomático» y sostuvo que en ningún caso se trata de extender las acciones insurgentes más allá de las fronteras. Pero «Reyes» murió en suelo ecuatoriano en un ataque colombiano el 1 de marzo de 2008.

¹⁴ El Mercurio de Valparaíso, «Brasil se arma con la ayuda de Francia», 8 de septiembre de 2009, pag. 18.

¹⁵ El Mercurio de Valparaíso, «Nuevo arsenal venezolano inquieta a EE.UU.», 15 de septiembre de 2009, pag. 18.

centrado en discutir el tema del acuerdo entre Colombia y Estados Unidos. Esto le demuestra una vez más al país andino que no tiene socios de verdad en la región para coordinar medidas que ayuden a combatir el narcotráfico y el terrorismo. Además la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe, considera la recuperación de la seguridad como requisito previo para el ejercicio efectivo de derechos y libertades y para atraer las inversiones que necesita la economía.

Expuesto lo anterior, cabe preguntarse por qué incomoda tanto en la región este acuerdo de Colombia con Estados Unidos, si tiene muchas razones que lo hacen comprensible. Lo más simple sería apuntar al historial de intervenciones estadounidenses en América Latina—Guatemala 1954, Panamá 1991 ó Haití 1994— o a la no tan lejana acción extraterritorial de Colombia que implicó bombardear un campamento de las FARC en suelo ecuatoriano en 2008. Ni lo uno ni lo otro. En el fondo de esta polémica, lo que se manifiesta es el choque entre dos visiones sobre la seguridad internacional que coexisten en Sudamérica.

Por un lado, están los países que parten de la noción clásica de la seguridad, que pone énfasis en la defensa del país ante amenazas provenientes del extranjero. Acá, la «seguridad nacional» se homologa con la defensa militar. En este sentido, como señalan Rockwell y Moss, «una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el

ataque de otros estados a sus legítimos intereses, y en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra»¹⁶. Es decir, la seguridad nacional se basa en la ausencia de amenazas para los llamados «intereses legítimos», que son definidos por cada nación.

Los países que enarbolan la bandera de la soberanía en cada oportunidad que se presenta podrían considerarse buenos exponentes de este enfoque de la «seguridad nacional clásica», que se concentra mucho en amenazas probables de otros Estados.

No hay que confundir esta noción de «seguridad nacional clásica—vale la pena aclararlo—con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que durante la Guerra Fría identificó al «enemigo interno», es decir, al comunismo, como la principal amenaza y que recetaba un enfoque de contrainsurgencia para tratarlo. Los abusos que implicó esta doctrina fueron enormes y acarrearón su desprestigio absoluto.

Con el arribo de la globalización o el aumento de la interdependencia «entre países o entre actores en diferentes países»¹⁷ han empezado a im-

¹⁶ Rockwell, Richard C. y Richard H. Moss (2002), «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (comp), En busca de la seguridad pérdida, México D.F., Siglo XXI Editores, pag. 44.

¹⁷ Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (2005), «La Interdependencia en la política mundial, en Interdependencia, Cooperación y Globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane», en Borja, Arturo,

ponerse otros conceptos de seguridad que responden mejor al mundo actual con sus nuevas amenazas y que desde ya superan en forma definitiva las limitaciones de la «seguridad nacional clásica» ceñida al territorio.

Aquí deviene la «seguridad global», que se inspira en «el reconocimiento de una nueva gama de peligros que trascienden las fronteras nacionales y exceden las capacidades reactivas de los Estados-naciones»¹⁸. Ahora la seguridad es interdependiente y, por lo tanto, requiere del compromiso de muchas naciones y organismos multilaterales.

Los países que por decisión y capacidad están participando de forma significativa en misiones de paz al alero de Naciones Unidas, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, de alguna forma aplican este concepto, en el entendimiento de que los Estados fallidos o en conflicto son un problema común en este mundo donde todos nos hemos vuelto vecinos.

Se parte de la base de que Colombia asume el desafío de la «seguridad global» cuando pide a la comunidad internacional que vigile que no se traspasen armas a una guerrilla que ataca a los civiles o cuando accede a prestar sus bases militares para que aviones de Estados Unidos ayuden a interceptar cargamentos de droga, por conside-

rar que el narcotráfico es un peligro transnacional que excede la capacidad reactiva de un solo Estado.

Sobre cuál concepto es mejor para cada país puede haber muchas lecturas, pero el hecho de que en Sudamérica coexistan dos o incluso más visiones sobre la seguridad hace prever que los roces y la falta de cooperación efectiva para enfrentar amenazas transnacionales seguirán siendo parte del paisaje. Esto a menos que surja un enfoque regional serio, anclado en el siglo XXI y no en el XX ni menos en el XIX. Mientras esto no ocurra, es probable que los países que sí crean que hoy la seguridad requiere compromisos y alianzas seguirán avanzando en esta línea en que hoy se encuentran Colombia y Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio, y Bruce Bagley (2001), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI Editores.
- Bowden, Mark (2001), *Matando a Pablo*, Barcelona, RBA Libros.
- Bushnell, David (1999), *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta.
- Department of National Planning, *Plan Colombia: Institutional Strengthening and Social Development 2000-2002*, Republic of Colombia.
- Ejército de Colombia (2003), *Logros de la reestructuración*, Bogotá, Publicaciones del Ejército de Colombia.
- Escuela Superior de Guerra (2000), *Análisis del Conflicto Interno*, Bogotá, Publicaciones de las fuerzas militares.
- Ferro, Juan Guillermo, y Graciela Uribe (2002), *El orden de la guerra: FARC-EP entre la organización y la política*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.

México, Centro de Investigación y Docencia Económica, pag 101.

¹⁸ Hristoulas, Athanasios (2001), «El nuevo orden internacional y la seguridad nacional», *Bien Común y Gobierno*, N° 77, pp. 14.

- IEPRI (2000), Colombia Cambio de Siglo, Bogotá, Planeta.
- Johnson, Chalmers (2004), Las Amenazas del Imperio, Barcelona, Crítica.
- Keohane, Robert (2005), Interdependencia, Cooperación y Globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane», en Borja, Arturo (ed), México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Rangel, Alfredo (1998), Colombia: Guerra irregular en el fin de siglo, Bogotá, TM Editores.
- Rangel, Alfredo (2001), Guerra insurgente, Bogotá, Intermedio.
- Ruiz, Bert (2001), The Colombian Civil War, North Carolina, McFarland.
- Thoumi, Francisco (2002), El Imperio de las Drogas, Bogotá, Planeta-IEPRI.
- Vargas, Alejo (2002), Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano, Bogotá, Intermedio.
- Vasquez, John A. (1994), Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos. México, Limusa.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (2005), Drugs and Democracy in Latin America, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.