

# **Temas de Actualidad**

## **EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO LATINOAMERICANO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COLOMBIANA**

**Por Román ORTIZ MARINA**

---

## EL NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO LATINOAMERICANO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COLOMBIANA

**Román D. Ortiz**, Coordinador del Área de Estudios de Seguridad y Defensa de la Fundación ideas para la Paz y Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia)

### I. INTRODUCCIÓN

Después de la crisis que enfrentó a Bogotá con Quito y Caracas en marzo de 2008, el gobierno venezolano y muchos simpatizantes del régimen bolivariano pusieron de moda señalar a Colombia como “el Israel de América Latina”. Con este calificativo, se pretendía hacer una comparación tan fácil como inexacta entre las incursiones desarrolladas por el Estado hebreo para destruir bases terroristas en los países árabes y el ataque de las Fuerzas Militares colombianas contra un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano que condujo a la muerte del número dos de la organización Raúl Reyes y dio paso a una espiral de tensión regional. Desde luego, el paralelismo estaba cargado de intencionalidad política. Bautizar a Colombia como una versión latinoamericana de Israel cumplía la doble función de culparle de agredir a sus vecinos y colocarle en la posición de paria dentro del concierto de las naciones latinoamericanas. Ciertamente, ninguna de las dos acusaciones se ajustaba a la realidad. La operación contra el campamento de Reyes fue un golpe quirúrgico contra un enclave permanente de un grupo terrorista situado a 1,8 km. de la frontera entre los dos países donde resultaba difícil que el gobierno ecuatoriano pudiese alegar que estaba ejerciendo soberanía y control efectivo de su territorio. De igual forma, las actitudes de la mayoría de los Estados latinoamericanos frente a la acción colombiana fueron menos hostiles y monolíticas de lo esperado por Venezuela y Ecuador. Los gobiernos de la región mostraron su disgusto por el incidente y rechazaron la acción colombiana durante los debates en la OEA; pero evitaron una condena frontal del gobierno de Bogotá. Posteriormente, se multiplicarían las señales de normalización de la posición de Colombia en la región hasta culminar con el encuentro del presidente Álvaro Uribe con sus homólogos de Brasil, Lula da Silva, y Perú, Alan García, durante la celebración de la fiesta nacional colombiana en Leticia.

Desde esta perspectiva, resulta difícil mantener la comparación de una Colombia que recurrió excepcionalmente a una operación extraterritorial contra una organización terrorista con un Israel que debe mantener una dura postura militar para confrontar una coalición de grupos armados y Estados que amenaza su supervivencia. Sin embargo, más allá del interés del presidente Chávez por manipular la verdad con vistas a culpar a Colombia de la crisis que el mismo desencadenó, lo cierto es que los hechos de marzo de 2008 pueden ser vistos como la señal más clara de un cambio estructural en el escenario estratégico latinoamericano. De hecho, si de comparaciones se trata, no es posible asemejar el papel de Colombia con la posición de Israel; pero se pueda argumentar que América Latina está evolucionando peligrosamente en la dirección de parecerse a Oriente Medio. Sin duda, el paralelismo puede resultar exótico y como cualquier comparación implica un grado de inexactitud y simplificación. Pero lo cierto es que hay señales que apuntan a la emergencia de factores en el escenario latinoamericano semejantes a los que han convertido al espacio geopolítico entre Marruecos e Irán en un polvorín.

## **II. EL DECLIVE DE LA INFLUENCIA ESTADOUNIDENSE**

Tradicionalmente, América Latina ha sido considerada como un escenario relativamente estable y pacífico en comparación con otras regiones del mundo como la propia Europa y, sobre todo, Oriente Medio. Las explicaciones de esta relativa estabilidad del Hemisferio han sido abundantes y muchas veces contradictorias. En cualquier caso, se puede argumentar que al menos ciertos factores han jugado un papel decisivo en hacer de América Latina un espacio pacífico. Para empezar, el escenario estratégico latinoamericano ha sido notablemente homogéneo en términos ideológicos. De hecho, la apuesta por el desarrollo de modelos políticos de corte liberal y economías de mercado han predominado a lo largo de la historia de la mayoría de los países de la región. Ciertamente, se puede argumentar que esta tendencia general ha sufrido interrupciones relevantes como el periodo de predominio de regímenes militares durante los años 70 y comienzos de los 80. Pero incluso en estos periodos, resulta

---

necesario recordar que la inmensa mayoría de los gobiernos castrenses no se presentaron como modelos políticos alternativos sino más bien como soluciones de emergencia para enfrentar una crisis con vistas a reinstaurar la normalidad institucional en un periodo de tiempo más o menos largo. Sobre la base de esta cierta homogeneidad ideológica, las políticas exteriores de los gobiernos latinoamericanos resultaron extraordinariamente homogéneas y respetaron un cierto statu quo basado en ciertos principios básicos como el principio de no injerencia en los asuntos internos o una acusada reticencia a recurrir a la fuerza para resolver las disputas internacionales.

Paralelamente, el predominio estadounidense desde comienzos del siglo XX y de forma más determinante después de la Segunda Guerra Mundial, jugó un papel decisivo como elemento de estabilidad en el hemisferio. Ciertamente, este planteamiento contradice el discurso tradicional de una parte sustancial de la izquierda latinoamericana que ha mirado a EE.UU. como el origen de todos los conflictos de la región. Pero hay argumentos para afirmar más bien lo contrario. En realidad, el peso geopolítico de Washington dentro del Hemisferio necesariamente forzó a las cancillerías latinoamericanas a reducir a su atención a las rivalidades con sus vecinos para dedicar más atención a la gestión de las relaciones y la promoción de sus intereses frente a quien se configuraba como la gran potencia continental. Al mismo tiempo, EE.UU. jugó un papel central en los esfuerzos por reducir y gestionar las tensiones entre los Estados de la región como parte de sus esfuerzos para garantizar la estabilidad de un espacio estratégico que consideraban clave para su seguridad. En este sentido, Washington hizo sus mejores esfuerzos para modular el flujo de armas a la región con vistas a prevenir la aparición de desequilibrios militares entre los países latinoamericanos. Pero además, la diplomacia norteamericana jugó un papel clave en la búsqueda de soluciones negociadas a conflictos desde la guerra del Pacífico entre Chile y una alianza peruano-boliviana (1879-1884) hasta el conflicto del Cenepa que enfrentó a Lima y Quito en 1995.

De este modo, la influencia estadounidense tuvo una vertiente estabilizadora para los equilibrios estratégicos entre las repúblicas latinoamericanas cuya

importancia se hizo más evidente en aquellos periodos en los que Washington redujo su presencia en la región y como consecuencia el escenario se hizo más proclive al estallido de crisis y conflictos al sur de Río Grande. Tal fue el caso durante la "Política de Buen Vecino" cuyos orígenes se pueden rastrear en el presidencia de Herbert Hoover (1928-32); pero que fue plenamente asumida e implementada por Franklin D. Roosevelt a todo lo largo de la década siguiente. A lo largo de este periodo, en buena medida como consecuencia de la debilidad estadounidense durante la Gran Depresión, Washington redujo su influencia sobre América Latina. Un cambio en los equilibrios estratégicos del Hemisferio que abrió la puerta a una década particularmente agitada para América Latina que vio como se sucedían un recrudecimiento de las tensiones fronterizas peruano-bolivianas-chilenas (1929), la guerra entre Perú y Colombia por el control de Leticia (1932-33), el conflicto del Chaco entre Bolivia y Paraguay que estuvo a punto de extenderse a los países vecinos (1932-34) y finalmente el choque del Cenepa entre Perú y Ecuador (1941).

La relación estratégica entre la reducción de la presencia estadounidense y el aumento de la tensión regional se repitió a fines de los 70 cuando la crisis política desatada por la dimisión del presidente Richard Nixon y la recesión económica generada por el ascenso de los precios del petróleo forzaron el repliegue de Washington. Durante ese periodo, crisis y conflictos se sucedieron en América del Sur. Perú y Chile protagonizaron una escalada de tensión en su frontera común (1976), Chile y Argentina estuvieron a punto de ir a la guerra por el control del canal de Beagle (1978), Argentina y el Reino Unido se enfrentaron en la guerra de las Malvinas (1982) y Perú y Ecuador chocaron en el conflicto del Alto Paquisha (1982). Todo ello sin contar que el ascenso al poder de los sandinistas en Nicaragua no solo dividió ideológicamente América Central sino que reabrió un número de viejas disputas territoriales entre las repúblicas del istmo. El resultado fue una década extraordinariamente convulsa que en alguna medida significó una reedición de las rivalidades entre las capitales latinoamericanas que habían caracterizado el sistema de potencias que dominó el juego estratégico de la región durante el siglo XIX, antes de que se instaurase el predominio estratégico estadounidense.

A la vista de estos antecedentes, las perspectivas en América Latina no parecen particularmente halagüeñas. En realidad, todo indica que la región se encuentra al borde de un nuevo ciclo de reducción de la influencia estadounidense y crecimiento de la inestabilidad. En una combinación de lo peor de las décadas de los 30 y los 70, el peso estratégico de EE.UU. está siendo erosionado por la combinación del desgaste estratégico generado por las intervenciones en Afganistán e Iraq sumado a la mayor crisis financiera desde la Segunda Guerra Mundial. Las señales en esta dirección se han multiplicado en los pasados años. Durante la última década, Washington ha visto como se multiplicaban los gobiernos con una orientación antinorteamericana en la región con el ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua. Inicialmente, este giro político se materializó en una retórica particularmente agria hacia EE.UU. y sus intereses. Pero paulatinamente se ha pasado de las declaraciones a los hechos con decisiones como la expulsión de los embajadores norteamericanos de Caracas y La Paz o la determinación de Quito de negar a Washington el empleo de la base de Manta para el desarrollo de operaciones antinarcóticos.

### **III. EL INGRESO DE NUEVAS POTENCIAS EN LA REGIÓN**

En cualquier caso, por comparación a los anteriores periodos de declive de la presencia estadounidense en la región, el actual repliegue de Washington viene acompañado de algunos ingredientes que complican el escenario notablemente. Para empezar, el espacio estratégico abandonado por EE.UU. parece en riesgo de ser ocupado rápidamente por una larga lista de jugadores globales dispuestos a competir con Washington por lo que hasta muy recientemente se consideraba zona de indiscutible predominio norteamericano. Tal es el caso con el retorno de Rusia a América Latina después de dos décadas de ausencia de una región que había intentado penetrar cuando ejercía el papel de superpotencia en su calidad de corazón de la Unión Soviética. Desde luego, la presente capacidad de Moscú para proyectarse sobre la región está muy lejos de aquella que puso de manifiesto durante la Guerra Fría. Pero movimientos como las ventas de equipo militar a Venezuela y Nicaragua, los acuerdos económicos con Cuba y Bolivia o el despliegue

---

de una flota en el Caribe demuestran que el Kremlin puede jugar un papel relevante en la región como punto de apoyo estratégico a los regímenes antinorteamericanos del continente.

Algo semejante se puede decir del crecimiento de la influencia de la República Popular China en el Hemisferio. Sin duda, la proyección de Pekín sobre América Latina está motivada principalmente por cuestiones económicas; pero eso no quiere decir que se pueda pasar por alto su innegable impacto sobre los equilibrios estratégicos de la región. La cadena de viajes realizada a la región por altos mandatarios políticos chinos como el presidente Hu Jintao (2004) o el Vicepresidente Xi Jinping (2009) han generado una creciente relación comercial entre muchos países de la región y la República Popular que necesariamente significarán en el mediano plazo una reducción del peso norteamericano sobre las economías latinoamericanas. Pero además, más allá de sus intereses comerciales, China ha desplegado un esfuerzo estratégico destinado a modificar los equilibrios regionales a su favor y en contra de EE.UU. Tal ha sido el caso en las relaciones con Caracas donde Pekín no solamente se ha convertido en suministrador de equipo militar del régimen bolivariano sino que además ha respaldado sus ambiciones espaciales apoyando la puesta en órbita del primer satélite de comunicaciones venezolano en 2008.

Finalmente, EE.UU. ha visto con particular preocupación el crecimiento de la presencia de Irán en una región que hasta muy recientemente había permanecido libre de cualquier señal de presencia de Teherán. En este sentido, en un tiempo record, la República Islámica ha firmado acuerdos de cooperación con Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Ecuador. Pero han sido sobre todo algunos aspectos de los lazos Teherán-Caracas los que han dado más que hablar. De hecho, ambos países han puesto en marcha programas de cooperación militar que incluyen el desarrollo conjunto de aviones no tripulados y la instalación de una fábrica de municiones iraní en Venezuela. De igual forma, iraníes y venezolanos han firmado un acuerdo de cooperación nuclear que resulta particularmente inquietante si se tiene en cuenta que el régimen de los Ayatolás se encuentra sometido a fuertes sanciones internacionales por el desarrollo de un programa ilegal destinado a

---

dotarle del arma atómica. De este modo, Irán ha demostrado una clara voluntad de ampliar su presencia estratégica en América Latina en un movimiento que parece señalar a una respuesta estratégica al incremento de la presencia norteamericana en Oriente Medio y Asia Central como parte de la Guerra Global contra el Terrorismo. En otras palabras, Teherán ha optado por trasladar su competencia estratégica con Washington a un escenario próximo al territorio estadounidense desde donde se puede encontrar en condiciones de afectar directamente intereses económicos vitales norteamericanos y amenazar la seguridad del territorio de EE.UU.

Desde la óptica de algunos analistas, la llegada de nuevas potencias al Hemisferio determinadas reducir la influencia norteamericana sobre la región no es un fenómeno particularmente nuevo o novedoso. Ciertamente, se pueden encontrar periodos en la historia contemporánea de América Latina en que el predominio estadounidense fue amenazado. Durante los años 30, la Alemania nazi trató de poner un pie en el continente americano. De igual forma, durante la Guerra Fría, la Unión Soviética intentó hacer lo propio, primero en los años 60 desplegando armamento nuclear en Cuba y luego en los 80 respaldando a las guerrillas centroamericanas. No cabe duda de que ambos intentos fueron fallidos. Pero también se puede argumentar que la expulsión de nazis y fascistas de América Latina fue solamente un subproducto de la Segunda Guerra Mundial y la contención de los soviéticos sólo fue posible a través de colocar la mundo al borde de una guerra nuclear y sostener una década de guerras devastadoras en América Central. Dicho de otra forma, el esfuerzo de los Estados Unidos frenar el intervencionismo de otras grandes potencias en la región no siempre tuvo su éxito garantizado y exigió desplegar maniobras estratégicas de altos costos y enormes riesgos.

Por otra parte, el ingreso de nuevas potencias a América Latina en el presente contexto reúne algunas características que lo hacen particularmente desestabilizador. A diferencia de las ocasiones anteriores en las que el predominio estadounidense en la región fue desafiado por un solo actor – nazis y soviéticos – creando una dinámica bipolar, el presente escenario marcado por la penetración en la región de varias potencias con distintos objetivos va a generar un juego



multipolar mucho más inestable en América Latina. De hecho, la presencia de jugadores diversos –Rusia, China, Irán– con objetivos dispares en la región promete tener un doble efecto. Por un lado, la competencia entre las grandes potencias hará que se multipliquen las oportunidades para que los gobiernos latinoamericanos encuentren aliados distintos y opten por estrategias internacionales dispares. Dicho de otra forma, el crecimiento del número de actores extrarregionales sobre el Hemisferio empujará a la renacionalización de las políticas exteriores de los gobiernos de la región. Por otra parte, el entramado de intereses contrapuestos tenderá a crecer con lo que las posibilidades de rivalidades, conflictos y crisis entre las grandes potencias presentes en el Hemisferio y sus socios latinoamericanos se multiplicarán. De este modo, los equilibrios estratégicos del continente se harán crecientemente volátiles.

#### **IV. LA DIVISIÓN IDEOLÓGICA DEL CONTINENTE**

Esta tendencia se verá acentuada por la fractura ideológica del continente. Al menos desde después de la segunda guerra mundial, la región nunca había presentado una brecha política tan profunda como la que se ha abierto en los últimos años entre países partidarios de un modelo de desarrollo basado en la democracia liberal y la economía de mercado frente a aquellos gobiernos que se inclinan por formulas populistas soportadas por sistemas productivos estatistas. Se puede alegar que la división ideológica de América Latina no es un fenómeno completamente nuevo en la medida en que el modelo cubano –secundado durante algún tiempo por los sandinistas nicaragüenses – se configuró como una vía alterna a la democracia y el mercado durante toda la Guerra Fría. Sin embargo, el peso de estratégico de La Habana dentro del conjunto del continente siempre se vio limitado por la naturaleza insular de su territorio y lo limitado de sus recursos. Por comparación, el grupo de gobiernos que comúnmente hoy se sitúa dentro de la esfera del “Socialismo del Siglo XX” cuenta con un peso decisivo dentro del concierto continental tanto en términos de territorio y población como de riquezas naturales.

---

Desde luego, cabe preguntarse como de extenso y cohesionado debe considerarse este denominado "bloque bolivariano". Desde algunas perspectivas, las diferencias que separan al nacional-populismo de Chávez en Venezuela del etnonacionalismo de Morales en Bolivia o la nueva versión del socialismo experimentada por Raúl Castro en Cuba son excesivamente grandes como para que se puedan meter en el mismo saco. Pero lo cierto es que si existen diferencias visibles entre las propuestas de estos y otros gobiernos que reclaman a sí mismos parte del nuevo "Socialismo del Siglo XXI", lo cierto es que todos ellos tienen en común al menos dos grupos de propuestas claves. Por un lado, están plenamente de acuerdo sobre su rechazo frontal al liberalismo en su doble vertiente política y económica. Por otra parte, defienden un modelo con varios lineamientos comunes incluyendo una visión populista de las relaciones entre líderes y sectores populares, una tendencia a monopolizar el juego político reduciendo el margen para el disenso, un modelo económico basado en la intervención del Estado y unas relaciones exteriores marcadas por un fuerte nacionalismo. Desde esta perspectiva, si bien no se puede hablar de un proyecto monolítico compartido por un conjunto de gobiernos latinoamericanos, no cabe duda de que existe una corriente de pensamiento que a falta de otra denominación mejor se podía etiquetar como "Socialismo del Siglo XXI" con variantes nacionales según tome forma en Venezuela, Ecuador, Bolivia, etc.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que América Latina ha perdido su homogeneidad geopolítica a medida que ha cristalizado la brecha entre este bloque de gobiernos partidario del "Socialismo del Siglo XXI" y otra serie de estados – México, Colombia, Brasil, Chile, etc. – que han seguido apegados a las tradiciones liberales de la región. La distancia entre ambos sectores del continente promete ampliarse a medida que potencias extrarregionales como Rusia, China o Irán tejan alianzas con algunos gobiernos latinoamericanos en un intento por ganar influencia en el continente en detrimento de EE.UU. y sus socios en la región. El casi inevitable resultado será la emergencia de un sistema de potencias que resultará particularmente inestable en la medida en que los choques entre los intereses contrapuestos de las distintas repúblicas estarán alimentados por diferencias ideológicas que les darán una especial virulencia.

Este volátil escenario puede llegar a ser explosivo si se le suma el factor añadido del creciente peso en el contexto estratégico latinoamericano de los que podrían denominarse actores criminales transnacionales tales como organizaciones terroristas y carteles de la droga. Al menos tres factores se están combinando para alimentar esta tendencia. Por un lado, la pujanza de las economías ilícitas esta colocando en las manos de guerrilleros y criminales ingentes cantidades de recursos económicos que proporcionan una enorme capacidad para comprar respaldo social, corromper las instituciones y acumular capacidad militar. Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías no solamente gracias a la adquisición de sistemas de armas o comunicaciones en el mercado negro sino también a través de un creciente potencial para producir de manera autónoma un amplio rango de equipos que incluye desde minas hasta Embarcaciones Semisumergibles (SSBs. en sus siglas inglesas). Finalmente, la globalización de las estructuras criminales y terroristas que amplia sus oportunidades para forjar alianzas, encontrar refugios, recolectar recursos y ampliar el rango de blancos de sus actividades.

Los efectos de estas tres tendencias comienzan a ser visibles en la región. Las redes del narcotráfico no solamente han puesto en cuestión la capacidad del gobierno mexicano para mantener el orden en los estados fronterizos con EE.UU. sino que amenaza la estabilidad institucional de algunas republicas centroamericanas. Entretanto, las FARC han impulsado la construcción de una red continental con grupos radicales afines de toda la región que ha cristalizado en la creación de la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB) como un instrumento no solo para promover el apoyo internacional a sus actividades armadas en Colombia sino también para extender su proyecto de revolución violenta por toda América Latina. De igual forma, la multiplicación de los indicios de presencia de Hezbollah, Hamas y otras organizaciones radicales islámicas parece anunciar un incremento del riesgo de que el Hemisferio sea escenario de ataques terroristas masivos semejantes al que destruyo la sede de la Asociación Mutual Israelita-Argentina (AMIA) en 1994.

## **V. AMÉRICA LATINA Y ORIENTE MEDIO: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE DOS ESCENARIOS TURBULENTOS**

La emergencia de un sistema de potencias continental fracturado ideológicamente combinado con la expansión de los actores criminales transnacionales promete hundir América Latina en una espiral de inestabilidad. En alguna medida, los riesgos del futuro están bien ilustrados por la crisis de marzo de 2008 entre Colombia y sus vecinos. Una organización terrorista se apoya en sus conexiones políticas con algunos altos funcionarios gubernamentales para utilizar el territorio de un Estado como base de operaciones contra un país vecino. Este cruza la frontera para destruir las bases del grupo armado y se produce una crisis internacional que puede desembocar en un choque bélico. Resulta fácil imaginar distintas variantes de este mismo escenario. Ahí está, por ejemplo, la posibilidad de un país que resulte afectado por la permisividad de alguno de sus vecinos con el narcotráfico y opte por responder con una operación extraterritorial. Pero también es concebible lo opuesto con ciertos gobiernos dispuestos a utilizar redes criminales y terroristas en el territorio de las repúblicas vecinas para avanzar en sus objetivos de política exterior. Las posibilidades son muchas; pero todas conducen a una conclusión similar: un incremento de la inestabilidad y el conflicto en el continente.

Bajo estas circunstancias, la afirmación de que América Latina está adquiriendo rasgos con algunas semejanzas a Oriente Medio toma un significado distinto. Desde luego, carece de sentido buscar parecidos en aquellos aspectos más visibles de la conflictividad de los países árabes. Factores claves para entender la evolución histórica de los países árabes como las estrechas conexiones entre política y religión o formas particulares de violencia asociadas a ese contexto cultural como el terrorismo suicida están muy lejos de la realidad de América Latina. Pero si la mirada se dirige hacia como está evolucionando la estructura geopolítica de la región y la lógica del juego estratégico entre las potencias presentes, se pueden encontrar algunas similitudes. Como Oriente Medio, América Latina es un cierto grado de homogeneidad cultural; pero no exento de fracturas, fallas y tensiones por factores sociales o culturales. En este contexto, los esfuerzos de construcción de Estado modernos tuvieron unos resultados dispares en función de la homogeneidad cultural y los recursos disponibles con Egipto e Irán como dos casos particularmente exitosos mientras Yemen o Iraq podrían representar episodios fracasados del mismo esfuerzo.

A partir de aquí, al menos cuatro factores se combinaron para convertir Oriente Medio en un escenario particularmente inestable. Para empezar, se mantuvo la ausencia de una gran potencia predominante que estableciese los fundamentos de un orden regional e influyese para reducir la conflictividad entre los Estados de la zona. De hecho, Oriente Medio fue durante los pasados cien años un espacio de competencia entre las grandes potencias que nunca fueron capaces de afirmar una hegemonía indiscutida, empezando por el Reino Unido, Francia y Alemania durante la primera mitad del siglo XX y continuando con soviéticos y norteamericanos durante la Guerra Fría. Por otra parte, emergió un sistema de potencias relativamente autónomo con distintos Estados tratando de consolidar hegemonías regionales con un mayor o menor grado de simpatía o antipatía por parte de las cancillerías en Europa y EE.UU. Ahí está, por ejemplo, el intento de Turquía de mantener su decrepito imperio con respaldo germano hasta la Primera Guerra Mundial, el intento de Egipto de convertirse en el centro de la región con el apoyo activo de la Unión Soviética en los 50 y la apuesta del Irán del Sha por convertirse en el poder del Golfo Pérsico con la aquiescencia de EE.UU. durante los años 70. Además, el escenario se hizo aún más complejo con el estallido de dos oleadas revolucionarias que fracturaron ideológicamente la región. Primero los nacional-populistas árabes durante los años 50 y 60 y luego los fundamentalistas islámicos en los 80 dividieron la región entre gobiernos moderados partidarios del statu quo y regímenes revolucionarios determinados a transformar radicalmente los equilibrios estratégicos de la región. Finalmente, Oriente Medio ha sido un espacio donde los actores criminales transnacionales han ganado paulatinamente un peso creciente. Desde luego, eso cuenta para las organizaciones terroristas que han operado a todo lo largo de la región. Pero tampoco se deberían pasar por alto estructuras criminales de distinto signo como las redes de tráfico de narcóticos en países como Turquía o Líbano.

Se puede argumentar que la lista de factores que incrementaron la inestabilidad en Oriente Medio está incompleta sin incluir la creación de Israel en 1948. Pero lo cierto es que hay argumentos para no incluir al Estado hebreo como una de las fuerzas fundamentales que alimentaron las tribulaciones estratégicas de Oriente Medio. Para empezar, hay conflictos en la región que poco o nada tienen

que ver con la confrontación entre árabes y judíos. Ese es el caso con los diez años de guerra Irán-Iraq, con la violencia generada por el nacionalismo kurdo o con el expansionismo revolucionario de la Libia del coronel Gadaffi. Por el contrario, más bien se podría pensar que la inserción del Estado judío en la región hubiese tan compleja de no haber sido por las fuerzas antes señaladas. En otras palabras, una región que no hubiese servido de campo de batalla a las grandes potencias enfrentadas por la supremacía global y carente de los regimenes radicales tan frecuentes en muchos países árabes habría tenido menos problemas para aceptar la existencia de Israel como parte del paisaje geopolítico de Oriente Medio.

Dicho esto, si se comparan los factores que han convertido Oriente Medio en un polvorín estratégico con los rasgos del escenario emergente en América Latina, las similitudes son preocupantes. Como ya se mencionó, América Latina está en proceso de convertirse en un espacio de competencia entre las grandes potencias a medida que el repliegue estratégico norteamericano es aprovechado por países como Rusia, China o Irán para ganar influencia en la región. Al mismo tiempo, un sistema de potencias fracturado por una aguda división ideológica parece estar emergiendo en la región a medida que se cristaliza un bloque de Estados de orientación bolivariana frente a una serie de gobiernos moderados. Finalmente, se está asistiendo a un ascenso de la capacidad de desestabilización de los actores criminales transnacionales en continente, tanto en lo que se refiere a las redes del narcotráfico como a las estructuras involucradas en la práctica del terrorismo. Como consecuencia, el escenario regional promete ser más inestable y peligroso. Una perspectiva que exigirá a las democracias latinoamericanas una revisión sustancial de sus políticas exteriores y de seguridad para poder confrontar lo que va a ser una turbulencia estratégica de grandes proporciones.

## **VI. LAS SEGURIDAD DE COLOMBIA EN EL NUEVO ESCENARIO LATINOAMERICANO**

En buena medida, las opciones de Colombia frente al nuevo escenario estratégico están asociadas a cuales fueron los fundamentos de la política de

seguridad colombiana en el pasado y los recursos que se desarrollaron para ejecutarla. En este sentido, resulta clave señalar el papel central que tuvo el conflicto interno en la forma en que fueron conceptuados los requerimientos de seguridad del país por la clase política, los altos funcionarios gubernamentales y una parte sustantiva de la comunidad académica. En estos círculos, la pacificación interna del país se convirtió en la primera prioridad. Como consecuencia, se dedicó una atención menor a cualquier otro problema de seguridad, incluyendo los potenciales problemas fronterizos con los países vecinos. Esta tendencia se hizo más aguda a medida que la situación de seguridad interna se deterioró. Esto explica porque la adquisición de equipo destinado a fortalecer la capacidad de disuasión interna estuvo sometida a fuertes altibajos. De hecho, las compras de equipo militar aprobadas después del incidente de la fragata Caldas en el Golfo de Coquibacoa en 1987 fueron las últimas adquisiciones destinadas a fortalecer la capacidad de defensa externa del país. Posteriormente, el orden público interno se hundió como consecuencia de la espiral de violencia desatada por los carteles de la droga y la posterior ofensiva lanzada por grupos guerrilleros y formaciones paramilitares. Bajo tales circunstancias, resultaba difícil de justificar desde un punto de vista analítico y aún más difícil de defender en la arena política la necesidad de destinar unos recursos escasos al incremento de la capacidad de disuasión interna.

Paralelamente, el establecimiento político y académico colombiano tendió a mirar el escenario internacional como un ámbito benigno, prácticamente ausente de riesgos. Desde esta perspectiva, Colombia no enfrentaba amenazas significativas de conflicto armado con ninguno de sus vecinos latinoamericanos. Muy al contrario, los lazos que unían a las distintas repúblicas latinoamericanas –historia, lengua, cultura, comercio, etc. – hacían imposible el conflicto y empujaban irremisiblemente al país hacia la unidad con el resto de las capitales de la región. Sobre esta base, a partir de los años 80, la existencia de roces y fricciones con los vecinos fue automáticamente achacada al desbordamiento del conflicto interno. Si las relaciones colombo-venezolanas atravesaban por momentos difíciles, la causa del problema siempre residía en la incapacidad de Bogotá para controlar a los grupos armados que operaban en su territorio y prevenir que estos perturbasen la paz de las zonas fronterizas de los países vecinos. Por el contrario, nunca se trataba de que Caracas reivindicase como propias fracciones del territorio colombiano ricas en recursos naturales, mantuviese un despliegue militar en la frontera con un claro

---

perfil ofensivo y pasase por alto el empleo de su territorio como área de refugio por guerrilleros y paramilitares colombianos. Dicho en otras palabras, la política de seguridad colombiana hacia los países vecinos parecía lastrada por un permanente complejo de culpa basado en la percepción de que los papeles en la Región Andina estaban clara e indiscutiblemente divididos entre un lado que causaba los problemas (Colombia) y otro que únicamente los padecía (el resto de la región).

En realidad, una buena parte de los políticos e intelectuales colombianos tendían a mirar la influencia estadounidense en la región como una amenaza de seguridad más grave e inmediata que las reivindicaciones territoriales y los programas de armamento de sus pares latinoamericanos. Ciertamente, muy pocos consideraban un conflicto bélico con Washington como una posibilidad real; pero la inmensa mayoría sospechaba de la existencia de una inagotable voluntad estadounidense de intervenir en los asuntos interno del país en detrimento de los intereses nacionales. Desde este punto de vista, implícitamente, las relaciones con Washington se percibían como inevitablemente inclinadas hacia el conflicto. Desde luego, había un amplio acuerdo sobre la necesidad de mantener unas relaciones más o menos fluidas con la potencia predominante en la región. Pero se trataba de un acomodo puramente pragmático justificado por el volumen del comercio bilateral o la búsqueda de aliados en el esfuerzo de seguridad para contener el narcotráfico y pacificar el país. Los intereses de Colombia y EE.UU. podían ser acomodados temporalmente; pero tarde o temprano estaban condenados a enfrentarse. Se trataba de una contradicción estructural e insalvable.

Paradójicamente, esta visión de la política exterior colombiana que podría ser etiquetada como culturalista –las alianzas son posibles con países afines culturalmente como los latinoamericanos e imposibles con aquellos con raíces distintas como EE.UU.– no se corresponde con la trayectoria histórica de la república durante el siglo XX. Ciertamente, el episodio de la pérdida de Panamá sin duda podía haber dado algunos argumentos a aquellos que miraban a EE.UU. como una amenaza a la seguridad colombiana. Lo mismo se puede decir del periodo durante los años veinte conocido como las “Guerras de las Bananas” cuando Washington multiplicó sus intervenciones militares en el Caribe, aunque sin llegar a



---

tocar Colombia. En cualquier caso, posteriormente, el comportamiento de la diplomacia norteamericana estuvo dominado por el interés de apoyar los esfuerzos de los diferentes gobiernos colombianos para pacificar el país como un modo de garantizar la estabilidad de una pieza geopolítica clave para la seguridad del Hemisferio.

Por el contrario, desde los años 30, los incidentes con los países vecinos se repitieron con cierta frecuencia. Sin duda, el más importante fue la mencionada guerra con el Perú. Pero posteriormente, las tensiones con Venezuela llegarían a ser frecuentes con una crisis significativa por el control del archipiélago de Los Monjes (1952), que se reactivaría tiempo más tarde bajo la administración del presidente Misael Pastrana (1973), hasta llegar al famoso incidente de la fragata Caldas (1987). Todo ello, sin olvidar, que las tradicionales reticencias de las autoridades de Caracas a coordinar la seguridad en la frontera común crearon las condiciones para que se produjese una larga lista de choques fronterizos entre las fuerzas militares venezolanas y partidas pertenecientes a distintos grupos armados ilegales colombianos. Entretanto, la seguridad colombiana también se vio directamente amenazada por la política de exportación de la revolución impulsada por el régimen castrista. De hecho, por ejemplo, el gobierno de La Habana dio entrenamiento a los fundadores del ELN a inicios de la década de los 60 y sirvió de base de operaciones para el M-19 durante los años 70 y 80. Un panorama histórico que desafía el prejuicio básico de la política exterior tradicional colombiana sobre la inevitabilidad de la convergencia con los países latinoamericanos y la inexorabilidad de la confrontación con EE.UU.

Por último, un factor adicional que moduló la política de seguridad colombiana fue un completo rechazo a valorar el poder militar como una herramienta aceptable cuando se trataba de garantizar los intereses vitales de la nación. Dicho en otras palabras, un amplio sector de los políticos y académicos involucrados en la definición de la acción exterior del país se guiaron por la idea de que se debía renunciar al empleo de la fuerza en las relaciones internacionales no solo debido a que siempre ilegal sino porque demás semejante opción estaba condenada al fracaso y nunca proporcionaría ventaja estratégica alguna. Se puede alegar que

esta posición fue compartida por la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, esta apreciación está lejos de ser exacta. De hecho, un buen número de capitales de la región demostraron repetidas veces su disposición a recurrir a la fuerza cuando lo han juzgado imprescindible para proteger sus intereses. Claramente, este fue el caso de Chile que se enfrentó en dos compañías militares a Perú y Bolivia -la guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana y el conflicto del Pacífico- y estuvo a punto de ir a la guerra varias veces con Argentina en un esfuerzo por mantener un equilibrio estratégico que consideraba clave para su soberanía y seguridad. Pero además, el caso chileno no es una completa excepción. Otros países de la región se han mostrado dispuestos a recurrir a la fuerza cuando se ha tratado de defender intereses estratégicos que consideraban críticos. Ahí está el caso de Perú y Ecuador que se enfrentaron cuatro veces por el control de una fracción del Amazonas. Algo parecido se puede decir de Argentina que acumuló una historia de crisis con Chile y Brasil antes de lanzarse a la desastrosa guerra de las Malvinas en 1982.

En este panorama, la trayectoria colombiana resulta notablemente pacífica con el enfrentamiento con Perú como el único episodio bélico de la república en toda su historia. Un comportamiento aún más destacable si se tiene en cuenta que el país ha mantenido diferencias fronterizas con tres de sus vecinos -Venezuela, Nicaragua y Ecuador- que intermitentemente han desembocado en roces diplomáticos. En cualquier caso, este rechazo a considerar el uso de la fuerza en el escenario internacional no solo llevó a Colombia a inclinarse sistemáticamente por el apaciguamiento frente a las acciones de sus vecinos. Además, trajo implícito un desprecio sistemático por la construcción de una capacidad militar propia que sirviese para disuadir una posible agresión exterior y prevenir la guerra. Así, la negación del valor de la fuerza en las relaciones internacionales no solo previno cualquier posibilidad de que Colombia sintiese la tentación de recurrir al poder militar sino que además sirvió de justificación para reducir a la nada la capacidad de defensa exterior del país.

## **VII. CONCLUSIÓN: BUSCANDO UN NUEVO PARADIGMA PARA LA SEGURIDAD DE COLOMBIA**

De este modo, la política de seguridad tradicional de Colombia tendió a configurarse sobre estos cuatro pilares básicos. Por un lado, la prioridad concedida al manejo del conflicto interno por encima de los problemas de seguridad exterior con los países vecinos. Por otra parte, la percepción de que las relaciones con los países latinoamericanos estaban determinadas por un conjunto de intereses comunes que hacían imposible el conflicto y conducían a la integración. Además, la visión de que los vínculos con EE.UU. estaban lastrados por unas discrepancias estructurales que hacían imposible una alianza duradera. Finalmente, la idea de que el poder militar no una herramienta aceptable para defender los intereses vitales de la república, ni siquiera bajo circunstancias excepcionales. Toda una serie de conceptos fundamentales que parecen crecientemente obsoletos a la luz de los hechos de los pasados años.

Así, hoy, resulta imposible contemplar la gestión del conflicto interno sin tomar en consideración el escenario de seguridad regional. De hecho, resulta difícil definir el conflicto colombiano como un problema estrictamente de seguridad interna después de que la captura de los computadores de Raúl Reyes tras el ataque de las Fuerzas Militares colombianas a su campamento pusieran de relieve la extensión de las redes internacionales de las FARC y sus conexiones con sectores de los países vecinos. De igual forma, la crisis de marzo de 2008 y el posterior enrarecimiento de las relaciones con Venezuela, Ecuador y Nicaragua han hecho visible el antagonismo entre Colombia y unos vecinos de los que le separan no solo rivalidades estratégicas sino también diferencias ideológicas. Asimismo, el largo compromiso estadounidense con la seguridad colombiana ha demostrado la existencia de los fundamentos para que ambos países construyan una asociación estratégica de largo plazo. Sin duda, la decisión de la mayoría demócrata del Congreso norteamericano de frenar la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Washington y Bogotá promete generar un sentimiento de frustración que dificultará la construcción de una alianza estable entre los dos países. Pero la convergencia de intereses estratégicos entre los dos países parece demasiado sólida como para que el fortalecimiento de la cooperación bilateral sufra un daño permanente. Finalmente, los éxitos alcanzados por la Fuerza Pública colombiana en la lucha contra los grupos armados ilegales han puesto de manifiesto la necesidad

de que el Estado disponga de medios militares y policiales adecuados con vista a poder proteger los derechos de los ciudadanos y los intereses nacionales.

En este sentido, la evolución de la posición estratégica del país en los últimos años ha roto los viejos paradigmas sobre los que se construyó la política de seguridad tradicional colombiana y ha creado el espacio para el diseño de un nuevo concepto estratégico que garantice un empleo apropiado de las fuerzas militares y policiales con vistas a garantizar la paz interior y la defensa de los intereses exteriores de la república. Semejante cambio se hace más urgente si se toma en consideración como la transformación radical del escenario estratégico latinoamericano afectará a la seguridad de Bogotá. El repliegue estratégico de EE.UU. y el surgimiento de un bloque de países bolivarianos respaldados por la entrada de nuevas potencias en la región como Rusia, China o Irán promete generar un escenario regional hostil para Colombia. Paralelamente, el ascenso de las estructuras criminales transnacionales asociadas con el narcotráfico y el terrorismo pondrán en riesgo lo avanzado hasta el momento en la pacificación interna de la república. Bajo tales circunstancias, se hace urgente un replanteamiento de los fundamentos de la política de seguridad colombiana. Un proceso de revisión estratégica que debe impulsar el desarrollo de nuevos conceptos que permitan emplear de forma más eficiente los recursos del Estado para garantizar la paz interna de la república y la defensa de sus intereses internacionales. La seguridad de Colombia necesita nuevas ideas acordes con los nuevos retos que se avecinan.

Edita

FUNDACIÓN  
IBEROAMÉRICA  
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

Fundación Iberoamérica Europa  
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid  
Tel: 91-5322828  
[fundacionfie@fundacionfie.org](mailto:fundacionfie@fundacionfie.org)  
[www.fundacionfie.org](http://www.fundacionfie.org)

FUNDACIÓN  
IBEROAMÉRICA  
EUROPA