

RUPTURA EN LOS ANDES*

Michael Shifter**

Fuego en la montaña

Dos veces en los últimos meses, las históricamente problemáticas, pero crónicamente desatendidas naciones de la “media luna del sur” de los Andes – Perú, Ecuador, y Bolivia- han ocupado los titulares internacionales. En primer lugar, en abril, una turba iracunda capturó al alcalde de Ilave, pequeña ciudad en la empobrecida altiplanicie del Perú, y lo linchó por corrupción. Dos meses más tarde, el alcalde de una ciudad del altiplano boliviano sufrió el mismo destino: fue públicamente linchado y su cuerpo quemado, también por supuesta malversación de fondos públicos.

Con un conflicto impulsado por la droga estragando Colombia y una crisis política afectando a Venezuela, rica en petróleo, el desarrollo de los acontecimientos en los Andes del sur caen dentro del radar de la mayoría de políticos de los EE.UU. y observadores externos. Sin embargo, los recientes “autos de fe” deberían servir como recordatorios del turbulento pasado de la región y advertencias sobre un posible retorno de la violencia y la inestabilidad en un futuro próximo. Washington ha respondido a la posibilidad de una renovación de la turbulencia con una mezcla de indiferencia y fatalismo: indiferencia porque Perú, Ecuador y Bolivia son considerados mayormente como poco importantes para los intereses de los EE.UU., y fatalismo, porque demasiados los perciben como países sin ninguna esperanza.

* *Foreign Affairs*, volumen 83, N° 5, setiembre/octubre 2004, pp. 126-138. Traducción de Ricardo Alvarado Portalino.

** Vicepresidente de Políticas del Diálogo Interamericano; profesor adjunto de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Servicio Exterior de la Georgetown University.

De hecho, hay mucho de qué preocuparse en los tres casos –naciones rotas, con inminentes crisis políticas y otros problemas importantes que requieren atención urgente-. Todos ellos luchan todavía por convertirse en estados coherentes y funcionales. Las divisiones sociales, étnicas y geográficas que depredan sus bases siguen en aumento, y los cambios recientes han creado una brecha profunda e insostenible entre la esfera política y el resto de la sociedad.

La señal más clara de la inestabilidad política es la desesperación de los líderes de la región. En los últimos cinco años, la indignación pública –derivada de una combinación de corrupción inaceptable, reformas económicas vacilantes y la profundización de problemas sociales, inflamados por opositores demagogos- ha derrocado a un presidente en cada una de las tres naciones. Hoy en día, la supervivencia política de Alejandro Toledo en Perú, Lucio Gutiérrez en Ecuador, y Carlos Mesa en Bolivia es igualmente dudosa. Los tres carecían de cualquier experiencia previa en cargos de elección popular, y la desconfianza pública respecto de los líderes e instituciones políticas les ha hecho excesivamente difícil el gobernar. Toledo y Gutiérrez, en particular, llegaron al poder con gran popularidad y fuertes plataformas de lucha contra la corrupción. En las encuestas de opinión pública, su aprobación ha caído a cifras de un dígito, y ahora, acosados por acusaciones de corrupción sobre sí mismos, parece incierto cómo podrían seguir adelante. Su credibilidad destruida ofrece mordaces comentarios sobre el desolador paisaje político de la región.

Sin embargo, otros acontecimientos en los Andes, sin embargo, ofrecen cierta esperanza de progreso hacia políticas más abiertas y democráticas. Las agitaciones en la región han llevado a grupos antes excluidos, con el recién descubierto acceso a la información y la tecnología, a presionar por un rol real en la política nacional. Especialmente en Bolivia y Ecuador, las poblaciones indígenas son cada vez más visibles y políticamente movilizadas. Sus grandes expectativas y demandas, totalmente legítimas y largamente pendientes- poseen un profundo potencial democratizador.

Pero esta promesa se verá frustrada a menos que los líderes políticos en estos países estén dispuestos a reformar instituciones fosilizadas, incluyendo los partidos políticos y los sistemas de justicia, y a menos que Washington apoye dichos esfuerzos, ayudando a los reformadores comprometidos y trabajando en conjunto con otros actores externos. De lo contrario, estas tendencias, potencialmente positivas, pondrían presiones inmanejables sobre las frágiles estructuras de gobierno. En caso de estallar, los volcanes sociales en Perú, Ecuador y Bolivia extenderán la dislocación, la anarquía y la inseguridad en un continente que ya están al borde.

La vida real de Alejandro Toledo

Los peruanos han meditado mucho sobre una pregunta formulada por Mario Vargas Llosa en su novela de 1969 "Conversación en la Catedral": "En qué momento se jodió el Perú?". Incluso antes de que los linchamientos de abril en Ilave revelaran drásticamente la volatilidad del país, la crisis se había cocido a fuego lento durante algún tiempo. Sin embargo, sólo cuando explotó con tal brutalidad hizo tomar nota a la clase política del Perú. El incidente de Ilave ha llegado a simbolizar la fragilidad institucional y el déficit democrático del país.

El alcalde de Ilave, Cirilo Robles, era de ascendencia aymara, al igual que la turba que lo atacó. (Según la mayoría de estimaciones, los indios quechuas y aymaras constituyen casi la mitad de la población total del Perú). Aunque es tentador entender el linchamiento como resultado de factores culturales exclusivamente indígenas, el antropólogo peruano Carlos Ivan Degregori advierte que tal interpretación fundamentalmente pierde el punto y podría conducir fácilmente a la estigmatización o al paternalismo hacia la población indígena del Perú. Por el contrario, la tragedia de Ilave destaca la ausencia de un Estado funcional y legítimo –o, más precisamente, de funcionarios políticos locales dispuestos a ejercer su propia autoridad, y un sistema de justicia mínimamente efectivo para resolver los conflictos-.

La actual atmósfera de crisis está muy lejos del optimismo provocado por la elección presidencial de Alejandro Toledo en el 2001. Toledo fue el primer presidente del país auto-identificado como de origen indígena, alguna vez un niño lustrabotas que llegó a obtener un doctorado en educación en Stanford. En su campaña, invocó con frecuencia la expresión “todas las sangres” del escritor peruano José María Arguedas, como señal de reconocimiento de la rica diversidad étnica del país, y para proyectar unidad y esperanza. Se comprometió a restablecer la armonía social de un país desgarrado y dar los primeros pasos para construir una presencia efectiva del Estado en las regiones olvidadas. Era un mensaje con amplia resonancia y un reflejo de la política cada vez más fluida del Perú –la primera grieta en el dominio tradicional dominio de una reducida y privilegiada élite-.

La elección de Toledo siguió a más de una década de gobierno de Alberto Fujimori, otro político neófito cuya sorpresiva elección en 1990 coincidió con la implosión de los principales partidos políticos del Perú. Fujimori, hoy prófugo en Japón, presidió un régimen autocrático muy corrupto, que hizo un grave daño significativo a las instituciones políticas y desilusionó a muchos peruanos. Muchos creyeron –al parecer, de manera poco realista- que Toledo comenzaría a enfrentar los problemas institucionales centrales del corazón de la política peruana. La oportunidad perdida del “gobierno de transición” de Toledo ha dado lugar a un repudio renovado hacia la clase política de Perú, de la cual Toledo, cuya administración depende de ella, ahora se considera parte. (Fujimori, por su parte, sigue siendo el anti-político por excelencia, con considerable atractivo casación ante un electorado cínico; a pesar de su condición de fugitivo, su persistente popularidad lo ha llevado a hablar de un posible regreso).

Toledo se enfrentaba a duros retos en múltiples frentes. No sólo tenía a los remanentes del régimen dirigido por Fujimori y Vladimiro Montesinos –el ahora encarcelado jefe de inteligencia de Fujimori- que aprovechaban todas las oportunidades para subvertir la administración de Toledo; sino también una dura oposición encabezada por el populista ex presidente Alan García, que dirige la

Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quizás el único partido político fuerte del país. García será un serio contendiente para suceder a Toledo en el 2006, a pesar de la ruinoso herencia de su primera presidencia. Para complicar aún más la situación, los hermanos Antauro y Ollanta Humala han organizado un movimiento nacionalista-militarista que busca aprovechar las divisiones étnicas del Perú. Aunque incipiente, este nada democrático movimiento podría representar una grave amenaza si la desilusión pública con los “políticos tradicionales” continúa creciendo.

Los cultivadores de coca del Perú también se han vuelto más asertivos en los últimos dos años. Apoyados por los hermanos Humala y alentados por el éxito de sus mejor organizados homólogos en la vecina Bolivia, han ejercido presión sobre Toledo para suavizar la política de erradicación respaldada por Estados Unidos y proveer más compensaciones sociales y oportunidades alternativas de empleo. Su activismo continúa tensionando aún más las frágiles instituciones políticas del Perú y podría provocar mayor malestar social.

A diferencia de Bolivia y Ecuador, el Perú no ha visto el surgimiento de movimientos y partidos políticos indígenas, a pesar de que su población indígena es, en términos absolutos, la mayor de América del Sur. Y dado el descrédito de la política en el Perú, es poco probable que los grupos indígenas se transformen en una fuerza política viable en el corto plazo. Sin embargo, una movilización de este tipo sería saludable para la democratización el Perú. La población indígena ha sufrido una prolongada exclusión y una profunda injusticia. En su análisis sobre las violaciones de los derechos humanos y la violencia política desde 1980 hasta el 2000, la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú encontró que tres cuartas partes de las 69.000 víctimas tenían ascendencia indígena, la mayoría de ellas procedentes de las regiones más pobres del Perú. Se atribuyó más de la mitad de los asesinatos a la virulenta insurgencia maoísta de Sendero Luminoso, que aprovechó la rabia acumulada y la ineficiencia del Estado para desatar su violencia.

Sendero Luminoso ya no representa una amenaza estratégica, pero su capacidad para reinventarse a sí mismo y causar problemas nuevamente no debe ser desestimada. Como el incidente de llave demostró, el problema básico que permitió el ascenso de la insurgencia –un gobierno sin autoridad- sigue sin resolverse. En ausencia de esfuerzos serios para construir un estado efectivo y reconciliar el país, la agitación está obligada a continuar de una forma u otra.

Paradójicamente, el desempeño económico de Perú ha sido relativamente sonado en los últimos años, y mucho más fuerte que el promedio regional. Tasas respetables de crecimiento (previstas en 4,5%o anual hasta 2007) y el proyecto naciente del gas de Camisea proporcionan algún lastre en esta situación precaria. Sin embargo, el mal manejo político de algunas privatizaciones (como las de Arequipa en el 2002) y la todavía desigual distribución de los beneficios económicos hace ganar pocos aplausos al neoliberalismo entre los peruanos. Por otra parte, la profundidad de la insatisfacción del público frente a una perspectiva económica razonablemente sólida sólo sirve para poner de relieve cuán terrible se ha vuelto la crisis política del Perú. Las recientes protestas violentas de los sindicatos de profesores (en Ayacucho, cuna de Sendero Luminoso) refuerzan este punto. Y, por desgracia, con el apoyo de la erosión de Toledo –y las crecientes dudas sobre su capacidad para terminar su mandato- las reformas urgentemente necesarias parecen ser más esquivas que nunca.

Frente fracturado

Al igual que Toledo, el presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez llegó al poder en enero de 2003 con una gran aclamación –en parte debido a que Pachakutik, el partido que representa a los grupos indígenas movilizados del Ecuador, fue una fuerza central de su coalición de gobierno-. Como en el caso de Toledo, la supervivencia política de Gutiérrez está ahora en duda.

Sea cual fuere el tamaño real de la población indígena del Ecuador –las estimaciones oscilan entre el 7% de la población total (censo) a casi el 40% (cifras del Banco Mundial)- su fuerza política es considerable. De ahí la importancia

política del papel de Pachakutik en la administración de Gutiérrez, y el daño causado cuando, después de sólo 9 meses, la alianza se rompió y Pachakutik se retiró del gobierno. El partido, y el amplio movimiento al que representa, se consideraron traicionados por lo que consideraron como preferencias neoliberales de Gutiérrez, y su abandono de la agenda social del país.

La esfera política del Ecuador está notoriamente fragmentada. Pocos países tienen tan marcadas divisiones geográficas -en este caso es la sierra contra la costa, con Quito, la capital, en feroz competencia por recursos económicos e influencia política con la ciudad portuaria de Guayaquil-. Además, el gran número de partidos políticos, algunos de ellos con alcance nacional, inhibe el desarrollo de políticas coherentes (y hace que el Congreso del país sea prácticamente inmanejable). Además del auge de movimientos indígenas relativamente independientes, Ecuador ha sido objeto de un exitoso proceso de descentralización en los últimos años. La delegación de autoridad a funcionarios locales ha traído algunos beneficios, sin duda, pero también ha agravado el fraccionamiento de la ya de por sí caótica política del país.

Gutiérrez, un ex oficial militar, cuya experiencia política previa se limitó al planeamiento de un golpe de estado en el 2000, es el séptimo presidente de Ecuador en ocho años. Su administración hasta ahora ha premiado la rapidez, llegando a compromisos con distintos partidos sobre temas específicos con el fin de lograr su principal objetivo: la supervivencia política. Con este fin, Gutiérrez ha asegurado también el mantenimiento de buenos términos entre su gobierno y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, ha tenido que depender cada vez más de la institución ecuatoriana que mejor conoce: las Fuerzas Armadas. Para muchos analistas, la desproporcionada y cada vez mayor influencia de los militares es una fuente de gran preocupación.



Simplymente di "no": Protesta por la destrucción de granjas de coca, El Chapare, Bolivia

Aunque Ecuador no es un gran productor de coca, como Perú, Bolivia y Colombia, el narcotráfico sigue teniendo potencial para sembrar la inestabilidad. El país es una importante ruta de tránsito para las drogas y los insumos químicos utilizados en su producción, y este comercio ha contribuido a un alza de las tasas de criminalidad. Los ecuatorianos también temen el desborde del conflicto colombiano en la frontera norte del país: la droga alimenta la violencia y el flujo incontrolado de refugiados. Ellos tienden a percibir que el Plan Colombia, un paquete de ayuda de seguridad antidroga respaldado por Estados Unidos, los arrastra más y más hacia una situación desagradable. Como resultado de ello,

incluso la relación entre las fuerzas armadas de Ecuador y Colombia –que parecía prometedora al inicio del gobierno de Gutiérrez- se ha vuelto tensa y desconfiada.

Los Estados Unidos afectan a la política ecuatoriana de otras importantes maneras. En 1999, después que Washington retiró su instalación militar de Panamá, estableció varias bases para llevar a cabo sus operaciones antidrogas. La única base en América del Sur se encuentra en la ciudad costera ecuatoriana de Manta. La presencia de los EE.UU. ha despertado sospechas considerables, sobre todo desde el inicio de las operaciones militares de los EE.UU. en Irak, en marzo del 2003. Muchos ecuatorianos perciben que los términos del acuerdo de Manta son desfavorables, ya que se firmaron cuando el ex presidente Jamil Mahuad estaba más debilitado.

Fue también bajo Mahuad que Ecuador adoptó el dólar de los EE.UU. como su moneda, convirtiéndose en el único país en América del Sur que ha hecho eso. Aunque la medida en un primer momento estabilizó la economía, los analistas ponen énfasis en las desventajas de la dolarización, en especial sus efectos negativos en la competitividad del Ecuador. Para muchos ecuatorianos, estos problemas están estrechamente vinculados a los esfuerzos de liberalización y privatización. Más recientemente, la propuesta de inversiones extranjeras en petróleo y gas causó furia, lo que indica una profundización de la insatisfacción con las medidas neoliberales. La protestas iniciadas en mayo por las negociaciones comerciales entre los Estados Unidos y los países andinos son otra señal de crecimiento del celo antiglobalización los grupos descontentos. Y Gutiérrez, que se encuentra bajo asedio, difícilmente podrá hacer frente a desafíos adicionales a su gobierno.

Del resentimiento a la resistencia

La volatilidad de Bolivia se mostró radicalmente en octubre pasado, cuando el gobierno electo de Gonzalo Sánchez de Lozada se derrumbó bajo la presión constante de los grupos indígenas, cocaleros, y las asociaciones sindicales. La oposición fue motivada en términos generales por la incapacidad del gobierno

para atender problemas sociales agudos. Pero lo que específicamente provocó los disturbios fue la propuesta de venta de gas natural a intereses extranjeros. (El hecho de que la ruta del gas atravesara Chile, país al que muchos bolivianos culpan por su falta de acceso al mar, fue especialmente polémico). Aproximadamente 60 bolivianos murieron en violentos enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad, horrible evidencia de la incapacidad de las instituciones y líderes políticos para manejar las tensiones extremas en el país más pobre de América del Sur.

Las divisiones de Bolivia a lo largo de líneas étnicas, que se reflejan en la geografía, son particularmente pronunciadas. La región de tierras bajas centrada en Santa Cruz, rica en petróleo e industria, ha adoptado reformas orientadas al mercado, mientras que la mayoría indígena concentrada en las tierras altas ha rechazado el neoliberalismo en favor de un desarrollo dirigido por el Estado. En mayo, la participante boliviana en el concurso de Miss Universo evocó torpemente esta división al decir: “Yo soy del otro lado del país; nosotros somos altos, blancos y sabemos inglés”. Algunos analistas advierten que la prevalencia de estas actitudes, y de las divisiones que reflejan, simplemente podría dividir al país.

Al igual que los de Perú y Ecuador, el sistema de partidos en Bolivia está en estado de crisis. Con muchos pequeños partidos que compiten por influencia, las coaliciones de gobierno como la que se forjó bajo el gobierno de Sánchez de Lozada son difíciles de sostener. El energizado sector indígena –la voz del cual, aunque sólo recientemente se ha notado, ha estado creciendo en las últimas décadas- complica aún más la situación. La población indígena constituye la mayoría en Bolivia, y su participación en la vida política es un avance democrático importante. Sin embargo, también es una presión añadida sobre las obsoletas instituciones políticas de Bolivia, especialmente cuando se combinan con las protestas de los bien organizados cocaleros bolivianos, cuyos medios de vida han sufrido considerablemente como resultado de los esfuerzos de erradicación llevados a cabo por el boliviano gobierno y empujados sin descanso por Washington.

Estas fuerzas de la oposición se han reunido en la figura de Evo Morales, líder del Congreso que encabeza el Movimiento al Socialismo (MAS). Morales goza de un fuerte apoyo, especialmente entre los productores de coca y los grupos indígenas, y representa el creciente resentimiento y desafío al orden establecido de Bolivia. Apenas superado en las elecciones presidenciales del 2002 por Sánchez de Lozada –el éxito de Morales fue en parte una consecuencia involuntaria de comentarios críticos del embajador de los EE.UU.- y es probable que también compita en la próxima elección.

A pesar de su éxito electoral, Washington ha negado una visa a Morales para visitar los Estados Unidos, debido a su polémica postura sobre el tema de las drogas. Sea o no acertada esa decisión, por lo menos tiene sentido dentro de los términos de los objetivos políticos de los EE.UU. Menos comprensible fue el tratamiento que Washington dio a Sánchez de Lozada cuando su gobierno comenzó a colapsar el año pasado. Él había perseguido con vigor las reformas económicas y las políticas antidrogas defendidas durante mucho tiempo por los asesores de los EE.UU.; sin embargo, en el 2002, cuando solicitó US\$ 150 millones en ayuda para enfrentar una crisis fiscal, que seguramente exacerbaría el descontento, el gobierno de Bush lo desdeñó, ofreciéndole unos magros US\$ 10 millones. Sánchez de Lozada, por supuesto, fue profético: sin la ayuda, fue incapaz de sobrevivir en el cargo. Algunos latinoamericanos han dicho en broma, que si la experiencia boliviana es una indicación de cómo Washington trata a sus “modelos” y “casos exitosos”, preferirían declinar esa condición.

Carlos Mesa, el vicepresidente de Sánchez de Lozada, asumió el cargo en octubre de 2003 y ha superado las expectativas, simplemente sobreviviendo políticamente ante la enorme presión. Ha mostrado ciertas habilidades de comunicación y destreza política, especialmente en relación con la antigua aspiración boliviana por recuperar el acceso al mar. Pero él debe su supervivencia en gran parte a la creencia generalizada de que su partida prematura del cargo haría mucho daño a las perspectivas democráticas de Bolivia. Morales parece estar de acuerdo, pero una poderosa fuerza indígena encabezada por Felipe

Quispe ha sido mucho menos flexible, y ese grupo y otros podrían plantear graves problemas a Mesa en el futuro próximo.

Mesa obtuvo un respiro político el 18 de julio, con la aprobación de un referéndum nacional sobre el petróleo y el gas de Bolivia. El referéndum presagia claramente un papel más amplio para el Estado y el aumento de los impuestos a las empresas multinacionales, pero su redacción fue suficientemente ambigua para ser aceptable tanto para los intereses de las empresas extranjeras como para los sectores nacionalistas más moderados. Sin embargo, incluso con la perspicacia política de Mesa, la inquietud social –la “guerra del gas” de 2003 basada en la “guerra del agua” de 1999-2000 en Cochabamba-, no desaparecerá en el corto plazo.

Vecinos olvidados

Aunque los tres casos tienen claras diferencias, hay un elemento común en las crisis políticas del Perú, Ecuador y Bolivia: con partidos desacreditados y en bancarrota, liderazgos ineficientes, instituciones corruptas, y sociedades alimentadas por la pobreza no aliviada y las consecuencias del tráfico de drogas, cada uno experimenta una medida de la desintegración. En lugar de unirse en estados coherentes y funcionales, están en riesgo de romperse.

Sin duda, los problemas sociales y económicos que afligen a estas naciones son agudos, pero la crisis actual tiene una raíz de carácter político, y el progreso no será posible sin una reforma seria. Las instituciones de los países no están bien equipadas para hacer frente a acontecimientos tales como el aumento de la presión de los grupos marginados. Los movimientos sociales son incapaces de canalizar las demandas de manera ordenada y coherente. Los partidos políticos han perdido credibilidad o simplemente están ausentes. Las agencias gubernamentales en gran medida no responden y rara vez coordinan entre sí. La confianza en las instituciones políticas es históricamente baja. La denigración incesante de la “política” –aunque en parte es una moda, tal vez justificable- sólo empeora el problema, y no hace nada para ayudar a llevar al gobierno a líderes

reformistas o dar un nuevo vigor a instituciones calcificadas. Y la elección de políticos neófitos, tal como estos países están aprendiendo, no provee de ninguna solución fácil.

En estas circunstancias, incluso los pasos positivos hacia una democracia más fuerte han tenido un efecto desestabilizador. Perú, Ecuador y Bolivia han hecho notables esfuerzos para descentralizar la autoridad, pero en ausencia de instituciones y liderazgos nacionales efectivos, estas reformas han tendido a acentuar la fragmentación en lugar de mejorar la gobernanza. Los movimientos políticos indígenas presentan sus propios problemas de debilidad institucional y de liderazgo: por legítimas que sean sus demandas, por lo general no se pueden cumplir.

Hasta cierto punto, las perspectivas de una mayor cohesión y estabilidad democrática en los países de la “media luna” del sur dependen de lo que sucede en otros países de América Latina, especialmente Colombia y Venezuela. Ecuador es particularmente sensible a la violencia en Colombia –en la medida que las actividades antidrogas y contra la insurgencia se intensifican a lo largo de su porosa frontera-, pero un deterioro de la situación colombiana también podría crear tensiones en Perú y Bolivia. Por su parte, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, se ve a sí mismo como uno de los principales jugadores en el escenario regional. Si bien hay pocos indicios de que los latinoamericanos en general lo vean como un modelo atractivo, ha inspirado a figuras como Morales en Bolivia y los hermanos Humala en el Perú, y se ha internado en la explosiva política regional poniéndose abiertamente del lado de Bolivia en su controversia fronteriza de larga data con Chile. Además, potencias regionales como Argentina, Brasil, Chile y México tienen un gran interés en el gas boliviano, así como un papel importante en la formación de un contexto político y económico más amplio en la región.

Los Estados Unidos también tienen un rol crucial que desempeñar, especialmente teniendo en cuenta su participación ya profunda en Perú, Ecuador y Bolivia. A la luz de las prioridades actuales de las guerras contra el terrorismo y

en Irak, no es realista esperar que las principales iniciativas de los EE.UU. estén destinadas a los Andes del sur en el corto plazo. Y dada la rigidez y miopía de algunas políticas de los EE.UU. en el pasado, es importante tener en cuenta que las políticas de los EE.UU. pueden causar problemas. Sería un error, sin embargo, que Washington deje que estas situaciones se enconen. Incluso sin la conflictiva región como prioridad, Washington puede contribuir significativamente a los esfuerzos de la región por seguir un curso más estable.

Lo más significativo, por supuesto, es el tema de las drogas. Hasta la fecha, la política de los EE.UU. –encaminada a erradicar la producción de coca e interrumpir su tránsito- ha sido decepcionante, en el mejor de los casos. En la Estrategia Nacional de Drogas 2004, la Office of National Drug Control Policy (ONDCP), sostuvo que, después de toda una generación de esfuerzos, sus actividades de control de la oferta por fin dan resultados y contrarrestan el “efecto globo”: la tendencia de la producción de drogas, cuando se suprime en un lugar, a aparecer en otro. La ONDCP informa que el progreso en la erradicación de coca en Colombia “no ha sido seguido por un crecimiento en las zonas tradicionales de cultivo en el Perú. Tampoco hay aumentos regulares del cultivo en Bolivia que lleguen cerca de compensar la caída en Colombia”. Pese a estas afirmaciones, no hay evidencia de un cambio en la disponibilidad o en el precio de la cocaína en los Estados Unidos. Tampoco la criminalidad rampante y la corrupción que acompañan al tráfico de drogas muestran ninguna señal de disminución.

La política de drogas de EE.UU. en la actualidad funciona como un sistema de distribución en forma de estrella, con Washington tratando por separado con cada país. Este enfoque es erróneo. En cambio, los Estados Unidos deberían establecer una estrategia genuinamente multilateral, con cooperación multilateral en todas las tareas principales. Washington puede basarse en el impresionante mecanismo de evaluación multilateral desarrollado por la Organización de Estados Americanos y en las Cumbres Andinas sobre la Droga, celebradas en el marco de la administración de George H.W. Bush. Por supuesto, mientras la demanda continúe, la lógica del mercado prevalecerá sobre cualquier intento de

erradicación. Sin embargo, un enfoque más cooperativo sería bien recibido por los gobiernos andinos, haría la guerra contra las drogas más aceptable para las poblaciones andinas, y conduciría a avances para aliviar el problema.

Los Estados Unidos son también el principal socio comercial de la región, y los beneficios y preferencias comerciales son un componente crucial de cualquier esfuerzo para ayudar a la región económica y socialmente. La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA), aprobada por primera vez en 1991 y ampliada y actualizada en el 2002, da preferencias al Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia para determinadas exportaciones. Actualmente se encuentra previsto que finalice en el 2006. Washington puede ahora demostrar su compromiso con los asediados gobiernos andinos llegando a acuerdos bilaterales de comercio. Los negociadores de EE.UU. están trabajando en estos acuerdos con Perú, Ecuador y Colombia (con Bolivia como observador en las conversaciones), dada la fragilidad política de estos países, Washington debe ser lo más flexible posible en la negociación de tales acuerdos. Sin embargo, los subsidios agrícolas en los Estados Unidos probablemente seguirán representando un importante obstáculo para la cooperación andina.

Washington también debe dirigir el apoyo internacional para llevar a cabo esfuerzos más ambiciosos de desarrollo en la región. América Latina ha sufrido una reducción drástica de ayuda en los últimos años, sobre todo en comparación a otras regiones que se han convertido en prioridades mayores de política exterior. Las Cuenta de las Metas del Milenio creada por el gobierno de Bush no beneficiará a gran parte de América Latina, particularmente a las naciones en problemas de los Andes del sur (con la posible excepción de Bolivia). En consecuencia, un programa centrado específicamente en la región, tal como el fondo de inversión social de US\$ 2,5 mil millones para América Latina propuesto por el representante Robert Menéndez (demócrata de Nueva Jersey), es necesario para subrayar el compromiso de Washington con la región. Dada la turbulencia actual y el beneficio potencial de esta ayuda, su coste sería bajo. Como mínimo, los Estados Unidos deben tratar de movilizar más recursos para el

Banco Interamericano de Desarrollo y para los proyectos del Banco Mundial en América Latina.

Por supuesto, bajo las manifestaciones contemporáneas de la inestabilidad en Perú, Ecuador y Bolivia –drogas y violencia, las batallas por el petróleo y las reformas económicas, las mayores demandas por parte de actores antes excluidos- son fisuras que han perseguido a estos países desde su fundación. En su libro de 1934 *Fire in the Andes*, la periodista estadounidense Carleton Beals escribió del Perú, “el cordón umbilical no cortado del futuro de América del Sur” cuya “dualidad... sigue siendo el secreto de la agitación política y la frustración nacional. Hasta que esta dualidad se haya reconciliado, el Perú no conocerá una paz duradera, no podrá lograr una afirmación real de su vida nacional”. Setenta años más tarde, esta dualidad no se ha reconciliado en el Perú o sus vecinos, y como resultado la agitación política y la frustración nacional se han mantenido.