

LA LUCHA DE BRASIL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LA FRONTERA CON COLOMBIA. UN ACERCAMIENTO A LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS AMENAZAS NO TRADICIONALES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR

Emilse Calderón

emilsecalderon@hotmail.com

Investigadora posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).
Doctora en Relaciones Internacionales

Resumen

En el escenario internacional de posguerra fría, la naturaleza no tradicional de las amenazas a la seguridad condiciona las políticas exteriores de los estados. Ejemplo de ello es la política que despliega Brasil con respecto a la zona de frontera compartida con Colombia en el contexto del desarrollo que ha tenido el narcotráfico desde finales del siglo XX. Este artículo, entonces, propone un breve análisis en torno a la influencia que ejerce la naturaleza no tradicional de la amenaza del tráfico de drogas sobre el diseño de política exterior brasileño entre los años 1999 y 2010.

Palabras claves:

Amenazas no tradicionales; Política exterior; Narcotráfico; Brasil; Frontera colombiana

Como citar este artículo

Calderón, Emilse (2014). "La lucha de Brasil contra el narcotráfico en la frontera con Colombia. Un acercamiento a los condicionamientos de las amenazas no tradicionales sobre la política exterior". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Mayo-Octubre 2014. Consultado [online] en la fecha de la última visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art1

Artículo recibido el 18 de Febrero y aceptado para publicación en 7 de Marzo de 2014



LA LUCHA DE BRASIL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LA FRONTERA CON COLOMBIA. UN ACERCAMIENTO A LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS AMENAZAS NO TRADICIONALES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR

Emilse Calderón

Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI, el narcotráfico consolida su ascenso en la agenda de seguridad de los estados latinoamericanos y, específicamente, en aquellos ubicados en América del Sur. El desafío inherente a esta amenaza radica en su naturaleza no tradicional¹ y pone en riesgo la estabilidad político-institucional de los países desde una perspectiva de la gobernabilidad democrática.

El despliegue de dicha naturaleza no tradicional se puede observar particularmente en las zonas de frontera de los estados. Estas áreas geográficas son vulneradas permanentemente por el desarrollo de las distintas actividades transnacionales ligadas al narcotráfico lo cual, a su vez, pone de manifiesto la ligazón que existe entre las situaciones de seguridad pública de los países fronterizos a través de las redes del crimen transnacional. De este modo, las franjas de frontera se erigen como la referencia territorial simbólica de una amenaza cuya esencia esta indiscutiblemente globalizada y transparentan la circunstancia de que el tráfico de drogas amenaza concretamente a la seguridad internacional y no solo a la seguridad nacional de un Estado considerado de manera individual.

La frontera colombo-brasileña no escapa a esta realidad e, incluso, testimonia una situación particular que agrava el panorama de seguridad, configurada en función de la relación que forjaron los grupos del narcotráfico y los actores ilegales del conflicto armado que tiene lugar en Colombia desde hace ya varias décadas.

De acuerdo con este escenario, y partiendo de una visión intermística de las Relaciones Internacionales (Putnam, 1988) según la cual la política exterior es producto de las influencias sistémicas y de las variables domésticas, se puede afirmar que las características no tradicionales que adquieren las amenazas a la seguridad, como el narcotráfico, en el ámbito interno de los estados condicionan sus políticas exteriores.

Consecuentemente, el presente artículo aborda las medidas y acciones adoptadas por los gobiernos de Brasil para el combate del tráfico de drogas en las zonas de frontera

¹ La naturaleza no tradicional de una amenaza a la seguridad internacional radica en la circunstancia de que la misma es un desafío no militar y que se originan al interior de un Estado, por lo que es llevada adelante por actores distintos de éste y que poseen un accionar con alcance transnacional.



compartidas con Colombia, entre los años 1999 y 2010. Con ello se busca exponer la relación de condicionamiento que se plantea entre dicha amenaza y la política exterior brasileña con respecto a Colombia.

A tal fin, el escrito se estructura en tres apartados. En el primero se realiza una breve caracterización de la situación en la frontera colombo-brasileña con la intención de clarificar la sinergia que este contexto geográfico establece con el narcotráfico. El segundo ítem sistematiza las medidas y acciones de lucha adoptadas por los gobiernos de F. H. Cardoso y L. I. da Silva para detectar indicios de la influencia que tiene esa actividad ilegal en el diseño de la política exterior de Brasil. Por último, se reflexiona sobre el modo en que la naturaleza no tradicional del narcotráfico condiciona la política exterior que ese país despliega en la zona de frontera con Colombia.

1. La frontera colombo-brasileña: realidades contrastantes y una misma amenaza

Inmersa en un contexto internacional en el que prima un tipo de conflictividad no tradicional, la región latinoamericana es recipiendaria del impacto de distintas amenazas a la seguridad. Particularmente, la región es afectada intensamente por el tráfico de drogas que se diseminó con una virulencia acentuada desde inicios de los años noventa, en simultáneo con la propagación de la globalización que amplió el alcance y la trascendencia de las redes de tráfico.

En este sentido, la conjunción de la globalización del mercado, la fluidez de los capitales a través de la red financiera mundial, la rapidez y facilidad de transportación y la revolución en las comunicaciones confeccionaron una realidad propicia para el desarrollo acelerado del tráfico de drogas como negocio que ya se presentaba con importantes niveles de ganancia (Gramunt, 2006). Incluso, la proyección global del narcotráfico anuló la división internacional entre los países consumidores del Norte y los productores del Sur, instalándose los primeros como proveedores de drogas de laboratorio o diseño, como el éxtasis y las metanfetamina, y ampliándose el consumo en los segundos de manera muy notoria.

En líneas generales, entonces, el narcotráfico constituye un circuito productivo-comercial ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, inserto en el crimen transnacional organizado como un tipo especializado de tráfico, con el cual comparte el contrabando, el blanqueo de capitales, la corrupción y la violencia como instrumentos propios del accionar ilegal y criminal (Calderón, 2008). Este circuito tiene la capacidad de condicionar, debilitar y erosionar al Estado en su habilidad para controlar a su población y su territorio y ejercer el monopolio de la fuerza. La razón de ello, en cierta medida, es que el narcotráfico comprende a diversos actores sociales con grados de involucramiento y ganancia diferentes vinculadas al tipo de actividad que realizan. Dicho circuito está operado por organizaciones que van desde la pequeña banda, pasando por las redes que tienen mayor cantidad de contactos y operan como células, hasta los Carteles que son los que determinan las características del mercado y se infiltran en las redes internacionales. Por otra parte, el negocio de las drogas está conectado con otros tráficos ilegales, el de armas principalmente, lo cual potencia los riesgos para las sociedades civiles a través de la generación de violencia y el deterioro de la institucionalidad democrática por la penetración de la corrupción en las estructuras políticas.



Más allá de las precisiones que se puedan realizar acerca de las características que el narcotráfico posee en la región y de cómo ha ido evolucionando en tanto amenaza, el dato más relevante a tener en cuenta es que el fortalecimiento de las redes de tráfico y de la generación de violencia ocurre en un contexto económico y social que favorece la reproducción de las condiciones necesarias para que el negocio ilegal continúe su ascenso. Esta referencia es fundamental para analizar y evaluar el alcance real del desafío que implica el tráfico de drogas y las posibilidades que tienen determinadas políticas públicas de confrontarlo de manera eficaz.

El incremento de la pobreza y la desigualdad y, por ende, de la exclusión, son realidades que explican e incluso legitiman internamente la opción por la ilegalidad. Esto implica la existencia de un impacto positivo (Cockayne, 2007) del narcotráfico en aquella parte de la sociedad que, en un contexto de ausencia estatal, percibe una mejora relativa de su situación económica y, además, se liga al sentido de pertenencia que se genera a partir de la inclusión de los jóvenes en los grupos criminales. La posibilidad de ocurrencia y consolidación de dicho impacto positivo es el riesgo más grande que afrontar el Estado porque afecta y compromete directamente la gobernabilidad. Una situación como esta desafía la materialización de las prerrogativas que componen la estatalidad y conducen a la caracterización de tales amenazas como insidiosas (Williams, 1995).

Considerando el contexto descripto, no es dificultoso comprender por qué la mayoría de las franjas de frontera latinoamericanas son un ambiente propicio para la instalación de redes de tráfico ilegal. Estas áreas se caracterizan por estar muy poco desarrolladas, en muchos casos despobladas y casi siempre revestidas de un halo de olvido por parte de la acción estatal que, históricamente, se ha centrado en las zonas rurales ricas en recursos agropecuarios o bien en las zonas urbanas. Un contexto como este devine funcional a la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión que son necesarias para que el tráfico de drogas, como el resto de los tráfico ilegales, prospere y sean percibidos como una alternativa válida para lograr la supervivencia.

En el caso específico de la frontera colombo-brasileña, hacia fines de la década del noventa y principios del nuevo siglo, la escena se completa con la peligrosidad derivada del discurrir del conflicto armado que atraviesa Colombia dada la relación de connivencia de los grupos guerrilleros y las autodefensas con los grupos narcotraficantes. Dicha vinculación se despliega bajo la modalidad de financiamiento de las actividades del combate irregular, muy marcadamente desde el inicio de los años noventa, y hace que la amenaza del tráfico de drogas tenga en este país un relevancia y gravedad particular².

Para el año 2000, la frontera del lado colombiano, que se corresponde con los departamentos Amazonas, Vaupés y Guainía, alberga una población concentrada mayormente en las capitales de los dos primeros. Exceptuando al 30% de la población que es indígena, los asentamientos fronterizos se conforman con colonos oriundos del resto del país y se ubican cerca de la línea fronteriza, a menos de 500 Km. Estas poblaciones son las más pobres de la totalidad de la frontera colombiana y, como se suele decir, algunas tanto que no hay ni guerrilla (Sierra, 2003). La escasa economía

² Es importante señalar también que, conforme fueron pasando los años, las zonas de frontera del país andino se han ido transformando en el área de repliegue estratégico de los grupos armados a partir de la instrumentalización de las avanzadas militares en el marco del Plan Colombia, como lo fueron el Plan Patriota y el Plan Victoria, en 2003 y 2006 respectivamente (Isacson y Poe, 2009).



regional se vincula a la presencia del puerto en Leticia, ciudad más relevante, y a la articulación de Vaupés y Amazonas a través de importantes ríos cuya navegabilidad se extiende durante 8 meses al año. El resto de la infraestructura de la zona es muy precaria y no permite hablar de un sistema que conecte a la región con el territorio nacional, contabilizándose algunas pocas pistas de aterrizaje y muelles de escasa envergadura. Tampoco existe un servicio de redes hídricas ni energéticas. Las actividades ilegales, por su parte, se centra en la minería informal en Guainía, en especial con la búsqueda de oro, la cual genera movimiento de población transfronterizo desde Brasil. Además, esta es una actividad que se sabe garantizada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (El Tiempo, 23/7/2001). Los cultivos de coca en Guainía y Vaupes tienen una densidad muy baja y se focalizan en las áreas circundantes a los principales cursos fluviales, mientras que las rutas del tráfico se despliegan desde Colombia hacia Brasil y los pertrechos, víveres y armamento realizan el camino inverso. La guerrilla, por su parte, también ingresa al territorio brasileño para abastecerse de productos de todo tipo, desde víveres hasta productos químicos de Manaos para la elaboración de la cocaína. No obstante, la única presencia permanente registrada de grupos armados es la de los frentes 1 y 16 de las FARC (Rabasa, 2001). Finalmente, decir que Leticia posee la única pista de aterrizaje de mediana capacidad por ser el punto cero en la frontera, en un sentido sur-norte, que aglutina el dispositivo de seguridad y defensa de la totalidad del límite con Brasil, con una alta concentración de tropas y conectado con los demás puestos solo por vía aérea. Por tanto es la base operativa más importante de la zona, responsable del control del río Amazonas en el territorio colombiano (Fundación Seguridad & Democracia, 2009).

Del lado brasileño se encuentra el Estado de Amazonas y en las zonas contiguas a la línea fronteriza la población se agrupa en poblados de un promedio de mil personas, siendo Tabatinga la ciudad de mayor concentración demográfica y centro comercial. Los habitantes de la frontera son mayoritariamente indígenas. La economía es relevante debido a la conexión fluvial entre las poblaciones y las actividades más destacadas son el comercio, el transporte por el río Amazonas y la agricultura y la ganadería en baja escala. La infraestructura aérea también es muy superior a la del lado colombiano y está compuesta por un mínimo de 6 aeródromos, uno internacional en Tabatinga y otro nacional en São Gabriel (Sierra, 2003). La infraestructura energética es incipiente pero cuenta con una fuente importante de generación a partir de distintas hidroeléctricas, lo cual determina el gran alcance de las comunicaciones. La zona en la que se inserta la frontera con Colombia es de alto valor estratégico para Brasil debido a las características del ecosistema y a su relevancia en tanto reserva hídrica, mineral y maderera. Esto explica la voluntad del Estado por fortalecer su presencia e incluir esta área geográfica al funcionamiento del resto del país, conectándola mediante obras de infraestructura básica (El Tiempo, 10/8/2003).

Como se puede observar, hay un contraste pronunciado entre las situaciones de ambas franjas de frontera. Del lado colombiano, esta circunstancia responde al estado de retraimiento del gobierno nacional por el embate de la violencia política que tenía prácticamente cercada a Bogotá en el año 2000. Mientras que del lado brasileño el comportamiento proactivo por parte del gobierno se enmarca en la necesidad de ejercer un control efectivo del territorio en dichas áreas vinculado a dos cuestiones. Una es la concreción del proyecto nacional que apunta a integrar físicamente la zona de frontera al resto del país debido a su importancia estratégica. La otra versa sobre la



necesidad que tiene el gobierno brasileño de propagar una imagen positiva relacionada con la capacidad del estado de dirigir su propio destino de manera segura para sí y sus vecinos. No obstante esta divergencia en el proceder de Colombia y Brasil, no caben dudas de que la zona de frontera compartida se convirtió en un ambiente propicio para el desarrollo del narcotráfico. Esta amenaza desafía abierta y consistentemente a la seguridad pública de los estados, tanto al colombiano como al brasileño, en la zona de frontera dado que dicha actividad ilegal establece un vínculo férreo entre las situaciones de seguridad doméstica de ambos países.

Consecuentemente, como se podrá visualizar en el siguiente apartado, los conceptos de seguridad y defensa dejan de estar delimitados con claridad en la zona de frontera y su empleo para referenciar el ámbito doméstico e internacional, respectivamente, se relativiza y confunde.

2. Una aproximación a las medidas que Brasil implementa en su frontera con Colombia

Desde fines de los noventa, el gobierno de Brasil expresa su voluntad de cooperar con Colombia para combatir el tráfico de drogas dado que la zona de frontera es una de las rutas de tráfico más importante para la salida de cocaína hacia Estados Unidos y Europa, a través África. Al respecto, cabe recordar que el 60% de la cocaína consumida en Estados Unidos por ese entonces provenía del conocido como “triángulo blanco”, región que abarca las áreas fronterizas de Brasil, Colombia y Perú. De modo que, por vía fluvial y, mayormente, por aire, la droga fluía sin control desde el territorio colombiano y usufructúa las mejores capacidades de infraestructura del lado brasileño. En este sentido, es oportuno aclarar que para el año 2000, de acuerdo a la valoración anual efectuada por Washington, Brasil fue reconocido como el mayor país de tránsito de drogas y el más grande productor de precursores químicos. No obstante, y si bien no se lo considera un productor significativo de estupefacientes más allá de tener algunos cultivos dispersos de marihuana, se señala que puede propender al establecimiento de laboratorios de procesamiento de cocaína, dado el volumen de tráfico de precursores que atraviesan su territorio (US Department of State, 2001). Además, el ministro de Exterior Celso Lafer afirmaba por ese entonces la voluntad de Brasil para

“... intensificar las acciones diplomáticas y la ayuda en el reemplazo de cultivos, también. Pero queremos avanzar en el área de control y fiscalización del espacio aéreo y los movimientos en las fronteras” (Gosman, 18/4/2001).

Ahora bien, frente al escenario fronterizo presentado en el apartado anterior, los gobiernos brasileños activan prontamente distintas acciones y medidas en consonancia con el aumento del potencial de peligrosidad de la amenaza del narcotráfico. Las mismas se despliegan en el ámbito de la seguridad y defensa como también así en el área concerniente al desarrollo fronterizo económico y social y, en ambos casos, condicionan el diseño de política exterior de Brasil en dos sentidos.



En primer lugar, la transnacionalidad de la amenaza del narcotráfico y su potencialidad propicia la actuación de las Fuerzas Armadas brasileñas en las zonas de frontera compartida con el país andino. La consecución de las medidas y acciones propuestas por los gobiernos de Brasil ponen en contacto a la política de seguridad pública, a cargo de la Policía brasileña, con la política de defensa, que es materializada a través de la acción de las Fuerzas Armadas y, además, es parte constitutiva del esquema de política exterior del Estado en lo concerniente al plano estratégico-militar. En segunda instancia, las características no tradicionales del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad coadyuvan al establecimiento de vinculaciones más fluidas entre Brasilia y Bogotá con miras a alcanzar algún grado de coordinación en su combate.

Considerando estos dos ítems como expresiones del condicionamiento ejercido por la naturaleza no tradicional del narcotráfico sobre el diseño de política exterior de Brasil, a continuación se sistematizan las principales medidas y acciones adoptadas por los gobiernos de Cardoso y da Silva en el marco de los mismos.

**El entrecruzamiento de la política de seguridad y la política de defensa en la zona de frontera colombo-brasileña.*

Con respecto al punto señalado como primera línea de condicionamiento sobre el diseño de la política exterior carioca, es importante mencionar que el accionar de las Fuerzas Armadas en el despliegue y consecución de las medidas y acciones planificadas por el Ejecutivo brasileño tiene un rol central dada la lógica imperante de contención nacional de los derrames de inseguridad provenientes del país vecino. Esto se visualiza incluso en aquellas medidas y acciones pensadas para ser implementadas en el ámbito del desarrollo económico y social fronterizo.

No obstante, empecemos por el ámbito de la seguridad y defensa. Dando cuenta de la prontitud con la cual se responde al incremento de la peligrosidad de la amenaza narcotraficante, el gobierno de Fernando Enrique Cardoso lanza en el año 2000 dos políticas específicas. En junio, el Plan Nacional de Seguridad Pública y en setiembre la Operación COBRA, ambos destinados a fortalecer la vigilancia y el control de las fronteras brasileñas a través de la mejora de las capacidades de los medios coercitivos de las fuerzas de seguridad y de las Fuerzas Armadas, evidenciado en sus recursos humanos, técnicos y logísticos. Ese mismo año se llevó a cabo, además, la Operación Tabatinga destinada a identificar y detener a los traficantes de droga. Es importante decir también que, desde 1997, se había comenzado a construir el Sistema de Vigilancia del Amazonas, conocido por sus siglas SIVAM, con radares y estaciones recolectoras de información destinadas a procesar las imágenes satelitales (El Tiempo, 13/12/2002).

La lógica de contención en las medidas implementadas por el gobierno de Cardoso es clara y la misma se reitera en las acciones llevadas adelante durante el gobierno de Luis Ignacio da Silva, en el cual se condensan la mayor cantidad de medidas para el combate fronterizo de la amenaza del narcotráfico. En este sentido, hay que destacar las actividades realizadas por las Fuerzas Armadas y, entre ellas, la concreción de varias operaciones de entrenamiento conjunto en el área geográfica de incumbencia del Comando Militar da Amazônia (CMA). A saber la operación Ajuricaba en 2003 y 2005; Timbo I, II, III, y IV en 2003, 2004, 2005 y 2006; Tucunaré y Jauru ambas en 2006; Solimões en 2007; Poraquê en 2008; y en 2010 se realizaron Ribeirex Amazônia y



Amazonía. A excepción de Jauru y Poraquê, estos ejercicios tenían propósitos que pueden ser asociados con la contención militar de la violencia colombiana mediante la extensión y refuerzo de la presencia del Estado brasileño en la zona de frontera. En importante destacar que todas las operaciones dan cuenta de la necesidad de optimizar el planeamiento y ejecución de operaciones combinadas; intensificar la presencia militar terrestre en la frontera por medio de patrullajes, reconocimientos, protección de instalaciones sensibles, acciones cívico-sociales y actividades de logística; establecer puestos de control y fiscalización en puntos estratégicos; capacitarse para restituir la integridad territorial en caso de ser afectada, pudiendo recuperar instalaciones y equipos bajo control de fuerzas adversas sean regulares o no, en la zona de selva.

En cuanto a la extensión y refuerzo de la presencia del Estado brasileño, se debe mencionar también que éste es un objetivo que se enuncia como uno de los puntos del Plan Básico de Estructuración del Ejército y se lo especifica explícitamente para la frontera noroeste, zona bajo la responsabilidad del CMA, indicándose la necesidad de ampliar la capacidad militar disuasoria. En sintonía con ello, durante 2006 se concreta el traslado y/o transformación a tal fin de diferentes organizaciones militares contenidas en el CMA y, de acuerdo con los informes oficiales revisados, se concreta la creación de los Pelotones Especiales de Frontera, otro de los propósitos del Plan Básico (Verde Oliva, 2006: número 189).

Volviendo a los ejercicios militares conjuntos, no es un dato menor que de 22 concretados entre 2000 y 2010 en todo el país (Pagina Informativa Ministerio de Defensa Brasil, 30/10/2010; Pagina Informativa Fuerza Aérea de Brasil, 26/2/2011), 12 hayan tenido como teatro de operaciones la región amazónica y, por ende, hayan estado bajo la dirección del CMA. Esto es indicativo de la centralidad estratégica del área amazónica y de la percepción de amenaza que tiene Brasilia. Recuérdese que el primer ejercicio de esta clase, operación Queraí, se realizó en 1999, año en que comenzó el avance estratégico de la guerrilla colombiana y los temores de desborde de la conflictividad. En este mismo sentido, cabe destacar que el CMA es único entre los 7 Comandos Militares de Áreas en los que se organiza el Ejército brasileño, por tener a su cargo el 60% del territorio nacional y contar con 3 tipos de organizaciones militares diferenciadas (destacamento, pelotones y compañías) (Verde Oliva, 2009: número 200). Además, la región amazónica cuenta con una doctrina militar particular, Gama, producto del reconocimiento de, por un lado, las diferencias entre las hipótesis de conflicto según el ambiente nacional operacional en que tenga lugar; por otro lado, desde una perspectiva más general que incluye la totalidad de los escenarios de conflicto, se reconocen los cambios en las necesidades de operatividad del Ejército a raíz del impacto del avance tecnológico y de las amenazas no tradicionales en la complejización del conflicto (Verde Oliva, 2006: número 187).

Pasando ahora al ámbito del desarrollo fronterizo económico y social, si bien Brasil cuenta con el Programa Calha Norte, de alcance nacional, gran publicidad y con actividades de un impacto social indiscutible, dicho plan también implica el refuerzo de los medios y capacidades policiales y militares para fortificar la presencia, vigilancia y control militar del Estado.

Creado en 1985 para contribuir a la ocupación y el desarrollo ordenado de la región del Amazonía, el Programa Calha Norte fue relanzado en 1997 y, después de haber estado subordinado a diferentes órganos del gobierno nacional, se puso bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa con el objetivo de aumentar la presencia del Estado



contribuyendo a la defensa nacional y asistiendo a las poblaciones. Por tanto, su ejecución está a cargo de las Fuerzas Armadas en tanto "...pólos irradiadores do desenvolvimento social sustentável e ambientalmente correto" (Programa Calha Norte, 2005) y los recursos fluyen hacia ellas de forma directa o por medio de los acuerdos que suscribe el Ministerio de Defensa con los Estados y Prefecturas Municipales. El destino de los recursos se dirige hacia proyectos de infraestructura básica o de adquisición de equipos, de ahí el alcance social más que considerable en la región más inhóspita del territorio nacional. No obstante, la función paralela del Programa como herramienta para asegurar la jurisdicción del Estado brasileño y permitir la vigilancia de los intereses estratégicos es indiscutible. En este sentido, si bien el financiamiento civil, por ejemplo entre 2005 y 2009, es más que el doble del otorgado al sector militar, este último se incrementa a partir de 2007 y, además, es constantemente engrosado de forma indirecta por el primero, ya que todas las actividades desarrolladas en el ámbito civil, o cuando menos su mayoría, tienen una función dual (Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil, 18/11/2010).

**Los lazos de cooperación bilateral entre los gobiernos de Brasil y Colombia.*

Continuando con las acciones fronterizas desplegadas por los gobiernos brasileños, la ausencia de situaciones de roces y tensión con Colombia y la voluntad brasileña de propiciar un vínculo más fluido y cercano permiten un buen desarrollo de relaciones bilaterales de cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa. De este modo, las medidas y acciones emprendidas por Brasil no tienen solo una impronta de contención sino que, además, apuntan a establecer y fortalecer vínculos cooperativos interestatales en pos de una lucha común contra la amenaza narcotraficante.

Dicha impronta queda expresada en la densidad de los compromisos internacionales adquiridos y de los mecanismos concretados con Colombia durante los mandatos de da Silva. De este modo, en 2003 se firma un Memorándum de Entendimiento entre los Ministerio de Defensa sobre Cooperación en Relación a la Defensa que, en 2008, dio paso al Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Defensa a nivel de los gobiernos nacionales. También en 2003, se concreta un Acuerdo por Intercambio de Notas Diplomática para Constituir un Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y del Terrorismo y se establece la formación de un Grupo de Trabajo Brasil-Colombia entre los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia para la promoción de la cooperación e intercambio de información con el propósito de la mencionada represión. Además, se realiza la primera Ronda de Conversaciones entre el Estado Mayor de la Defensa de Brasil y las Fuerzas Militares de Colombia para el intercambio y actualización de información y el trabajo coordinado entre las fuerzas militares en la zona de frontera con miras a combatir el delito trasnacional. En esta misma línea de encuentros, se ubican las Conferencias Bilaterales de los Jefes de Estado Mayor y, en 2004, la Primera Reunión Bilateral de Inteligencia entre la fuerzas aéreas. Luego, en 2008, los ministros de Defensa Juan Manuel Santos y Nelson Jobim, acordaron la vigilancia conjunta del espacio aéreo más allá de las fronteras de sus países (El Tiempo, 11/3/2009 y 12/3/2009). No obstante, si bien Santos aseguró que no se trataría de sobrevuelos sino de monitoreos a través de satelitales y radares, Jobim no descartó el traspaso físico de las fronteras, aunque señaló que estaría plenamente coordinado con las autoridades colombianas. Además, Bogotá solicitó a



Brasilia permiso para utilizar algunas de sus bases como puente para llegar a las pistas colombianas más alejadas.

La densidad en el vínculo bilateral también se expresa mediante la cooperación en el área de conocimiento profesional de las Fuerzas Armadas, destacándose la realización de los ejercicios combinados COLBRA I (2005), II (2007) y III (2009), que simulan la identificación, interceptación y procedimientos de interdicción de aeronaves ilícitas en el espacio fronterizo común (Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil, 7/7/2007). Incluso, cabe subrayar que ambos países también cooperan en el área de las fuerzas de seguridad pública y, en 2005, firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Policial que crea un Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales del cual participan, por el lado brasileño, el Ministerio de Justicia y el Departamento de Policía Federal y, por Colombia, el Ministerio de Defensa y la Dirección General de Policía Nacional.

Para finalizar, en relación al combate del narcotráfico se debe decir que la mayoría de los acuerdos alcanzados corresponden a la década del noventa lo cual muestra la claridad de Brasil en cuanto a la necesidad de cooperar para combatirlo³. Además, en 2004 se firma el Memorando de Entendimiento entre Colombia, Brasil y Perú, para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes⁴ y en 2008 los presidentes convocaron a la primer Reunión Tripartita Perú-Colombia-Brasil en Materia de Drogas para el segundo semestre. También en ese año, Colombia y Brasil firman un Memorando de Entendimiento para la Cooperación en Materia de Combate a la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Accesorios, Explosivos y otros Materiales Relacionados, con el fin de emprender esfuerzos conjuntos, armonizar políticas y adelantar acciones dirigidas al control de este flagelo.

Pasando ahora al ámbito del desarrollo fronterizo económico y social, la cooperación con Colombia da cuenta de la voluntad política de Brasil de desarrollar un vínculo más fluido y cercano. Ello, por ejemplo en función de la reactivación en 2003 de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil (Memorandum de Entendimiento entre Brasil y Colombia, 26/11/1993) y del carácter regular e ininterrumpido de sus reuniones. La finalidad de la Comisión, y sus subcomisiones de asuntos fronterizos y comerciales y económicos es fortalecer las relaciones bilaterales en la zona fronteriza común, especialmente en Leticia y Tabatinga. Estas ciudades cuentan, además, con el Comité de Frontera Brasileño-Colombiano desde 2002 (Reglamento del Comité de Frontera

³ Además del Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Prevención, el Control y la Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, de 1981, se pueden enunciar: el Acuerdo sobre Cooperación Judicial Complementario al Acuerdo Bilateral de Asistencia Recíproca para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Ilícitos de Sustancias Estupefacientes (1991); el Acuerdo de Cooperación para Impedir el Desvío de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales (1997); el Acuerdo de Cooperación Mutua para Combatir el Tráfico de Aeronaves Comprometidas en Actividades Ilícitas Transnacionales (1997); el Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal (1997). Existe, también, una Comisión Mixta Brasil-Colombia en Materia de Drogas que en octubre de 2002 realizó su V reunión, la VI en 2003 y la IX en 2010 (Nota de Prensa del Ministerio de Exterior de Brasil 1/9/2010). La mitad de los acuerdos que concluyeron Brasil y Colombia son anteriores al año 2000 y versan sobre el combate a las drogas desde diferentes aristas (tráfico aéreo, tráfico de precursores, asistencia judicial y control del tráfico de drogas en general). De los concretados en la primera década del siglo XXI, dos se vinculan a la lucha contra el narcotráfico (tráfico fluvial y aéreo), otro al tráfico de armas y los dos restantes son sobre cooperación en defensa en general.

⁴ El Memorando de Entendimiento establece múltiples ámbitos para la cooperación: intercambio de información, experiencias y conocimientos técnicos; realización de operaciones simultáneas y/o coordinación entre las unidades fluviales de sus Fuerzas Armadas; entrenamiento conjunto y apoyo logístico.



Brasileño-Colombiano, 6/6/2002) que, presidido por los cónsules para promover soluciones inmediatas a las problemáticas fronterizas, tiene una estructura flexible en tanto sus reuniones se pautan según las necesidades que vayan surgiendo pudiendo participar sectores públicos y privado e involucrando a diferentes órganos de gobierno de acuerdo a la temática a tratar.

Además, en 2008, Brasil y Colombia firman el Acuerdo para el Establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para Leticia y Tabatinga (Senado de Colombia, 19/9/2008) que es acompañado por múltiples proyectos y programas binacionales. Finalmente, en 2009 se firmó el Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de la Comisión Bilateral (Página Informativa de la Embajada de Colombia en Brasil, 24/11/2010) cuya primera reunión se realizó en junio y, en octubre, se concretó la primer Reunión del Mecanismo Permanente de Dialogo de Altos Funcionarios. Ambos mecanismos proponen fortalecer el vínculo bilateral desde un punto de vista amplio e integral mediante la identificación de iniciativas conjuntas en diversas áreas de interés. Sin embargo, más allá de los pasos dados en dirección de construir un vínculo bilateral más fluido en las franjas de frontera aún no se registran resultados tangibles merecedores de ser destacados.

3. Algunas reflexiones finales sobre el condicionamiento de la naturaleza no tradicional del narcotráfico sobre la política exterior brasileña

A lo largo de este escrito se explicitó que las características no tradicionales de la amenaza a la seguridad del tráfico de drogas condiciona el diseño de la política exterior del estado brasileño. Ello se hizo evidente través de la revisión del abanico de medidas y acciones llevadas adelante por los gobiernos de este país para el periodo 1999-2010 frente al escenario que se configura en la zona de frontera compartida con Colombia.

En este sentido, por un lado, la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad y defensa y del desarrollo económico y social fronterizo dio cuenta de cómo la política de defensa del país es vinculada a la agenda de seguridad pública y, consecuentemente, el diseño de política exterior es impactado en el área estratégico-militar. Esto en tanto que la presencia y funciones que despliegan las Fuerzas Armadas dan cuenta de la percepción de amenaza a la seguridad que tiene Brasil en su entorno fronterizo y del tipo de acciones que el gobierno está dispuesto a llevar adelante frente al desafío de tales amenazas. De esta manera se está afectando las condiciones que contextualizan las relaciones bilaterales con Colombia en tanto vecino de Brasil que alberga de modo involuntario tales desafíos a la seguridad brasileña y, por tanto, el diseño de política exterior con relación a dicho vínculo está siendo condicionado.

Por otro lado, los instrumentos y mecanismos internacionales generados por los estados brasileño y colombiano permitieron visualizar cómo se incentiva el establecimiento de relaciones interestatales fluidas y tendientes a abordar en conjunto el desafío narcotraficante y, nuevamente, queda en evidencia el condicionamiento sobre la política exterior de Brasil.

La revisión y sistematización realizada de las medidas y acciones que adopta el Ejecutivo brasileño muestran, además, tanto para el ámbito doméstico como para el



área internacional la comprensión de la naturaleza no tradicional que implica el narcotráfico como amenaza a su seguridad.

Con respecto a esto, en cuanto a las medidas y acciones correspondientes al contexto interno se puede concluir que la centralidad que tiene el rol de las Fuerzas Armadas deviene del entender que el tráfico de drogas es llevado adelante por actores no estatales, coincidentes en buena medida con los actores del conflicto armado interno colombiano y que son poseedores de recursos, económicos, logístico, humanos y armamentísticos, que elevan notoriamente el potencial de peligrosidad que tiene su accionar. Además, se comprende que el tipo de combate que se debe desarrollar frente a un enemigo de tales características es de tipo irregular, como así lo clarifican las hipótesis de conflicto ensayadas en las instancias de ejercicios militares. Finalmente, también se percibe que existe un trasfondo socio-económico en la problemática de las drogas que favorece la reproducción de ciertas fases del circuito productivo-comercial del narcotráfico por lo que las acciones que emprenden las Fuerzas Armadas también se despliegan en el área de desarrollo social y económico de las zonas de frontera.

Por último, con relación a las medidas y acciones del contexto internacional, se pudo apreciar, que la percepción de los gobiernos brasileños de la amenaza del narcotráfico incluye el entendimiento de una de sus características no tradicionales que es la transnacionalidad. En la comprensión cabal de este rasgo en particular radica la razón que motiva y explica, en buena medida, la voluntad de entablar vínculos de coordinación y cooperación con Colombia tanto en el área de la seguridad y defensa como del desarrollo económico y social fronterizo. En consonancia con esto, el diseño de la política exterior brasileña nuevamente está siendo influido y ello ocurre en un sentido positivo ya que se materializa en la consecución de un vínculo bilateral más fluido entre Brasil y Colombia, tendiente a lograr cierto nivel de trabajo conjunto en la zona de frontera para el combate del narcotráfico.

De este modo, los gobiernos de Brasil parecen comprender la complejidad de la amenaza que enfrentan y la necesidad de responder de manera versátil al interrogante que, desde los años noventa, resuena en los espacios decisorios gubernamentales, las esferas políticas en general y en los círculos académicos, ¿cómo y con qué medios enfrentar las amenazas no tradicionales, entre ellas, el narcotráfico? En cuanto a los resultados obtenidos, este es un tema que requiere una investigación aparte.

Referencias

Artículos académicos

Calderón, Emilse (2008). "Narcotráfico. América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado", *Breviario de Relaciones Internacionales*, Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cockayne, James (2007). Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. International Peace Academy, "Coping with Crisis" Working Paper Series.

Fundación Seguridad & Democracia (2009). "Seguridad y Defensa en la frontera de Colombia con Brasil y Perú", *Coyuntura de Seguridad*, N° 23, febrero, Bogotá.

Gramunt, Julio (2006). Amenazas Globales, CESIM, Santiago de Chile, cap.II.



Isacson, Adam y Poe, Abigail (2009). "After Plan Colombia. Evaluating Integrated Action, the next phase of US assistance", *International Policy Report*, Centro para la Política Internacional, diciembre, Washington.

Puttnam, Robert (1988). "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, Vol. 42, n.º 3, summer, Cambridge.

Rabasa, Angel (2001). *Colombian Labyrinth*, Washington: Projet Air Force's- FFRDC.

Sierra, Álvaro (2003). "En los confines de Colombia", informe especial del diario El Tiempo, agosto, Bogotá.

Verde Oliva (2006). *Revista Militar de Brasil*, año XXXII, número 187, enero-febrero-marzo.

Verde Oliva (2006). *Revista Militar de Brasil*, año XXXIII, número 189, julio-agosto-setiembre.

Verde Oliva (2009). *Revista Militar de Brasil*, año XXXV, número 200, enero-febrero-marzo.

Williams, Phil (1995). "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances", Brad Roberts (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London.

Documentos y sitios web oficiales:

Memorándum de Entendimiento entre la República Federativa del Brasil y la República de Colombia, en http://www2.mre.gov.br/dai/b_colo_86_1634.pdf

Reglamento del Comité de Frontera Brasileño-Colombiano (6/6/2002), en http://www2.mre.gov.br/dai/b_colo_93_5019.htm

Senado de Colombia (19/9/2008), Exposición de motivos del proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el "acuerdo entre los gobiernos de la República de Colombia y de la república federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), en http://www.senado.gov.co/portalsenado/attachments/645_PL_196_09_S_ACUERDOCOLOMBIA_BRASIL.pdf

US Department of State (2001), *Narcotics Control Reports 2000 INCSR*, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 1, Washington.

Programa Calha Norte (2005), gobierno de Brasil, en https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf

Página Informativa de la Embajada de Colombia en Brasil (24/11/2010), Cronología general de la relación bilateral, en http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_brasil!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3lyPTAGN3M_2CbEdFABrlcgA!/

Página Informativa Fuerza Aérea de Brasil (26/2/2011), Operações Aéreas, en http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=operacoes_aereas

Página Informativa Ministerio de Defensa de Brasil (7/7/2007), Fuerzas Aéreas de Brasil y Colombia unidas en la frontera para combatir el narcotráfico, en



http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/noticiasold/Noticias/2007/07/C_Fuerzas_Aereas_de_Brasil_y_Colombia_unidas_en_la_frontera_para_combatir_el_narcotrafico.html

Pagina Informativa Ministerio de Defensa Brasil (30/10/2010), en http://www.mar.mil.br/menu_v/operacoes_navais/conjuntas.htm

Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil (18/11/2010), en https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (2012), World Drug Report 2012, Vienna.

International Narcotics Control Strategy Report (2012), US Department of State

Noticias periodísticas

"Brasil se blindo contra FARC" (13/12/2002), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1349693> (Consultado 2/2/2011)

"Das tras conexión FARC-Brasil" (23/07/2001), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-444732> (Consultado 7/3/2011)

Gosman, Eleonora "Brasil se involucra más en el conflicto colombiano" (18/4/2001) diario *Clarín*, Buenos Aires. <http://edant.clarin.com/diario/2001/04/18/i-02401.htm> (Consultado 19/1/2011)

"Monitoreos satelitales de hasta 60 kilómetros en territorio vecino, acuerdan Colombia y Brasil" (11/3/2009) diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4871726> (Consultado 8/3/2011)

"Otra Colombia, frente a Brasil" (10/08/2003), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1022630> (Consultado 6/3/2011)

"Vigilancia aérea no tendrá fronteras con el Brasil" (12/3/2009) <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3356135> (Consultado 9/12/2010)