



Brazil and Colombia: leaders of  
a new model of cooperative  
security in Latin America

## Brasil y Colombia: Líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 25 de octubre de 2011  
Fecha de revisión: 28 de noviembre de 2011  
Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2011

*Gisela da Silva Guevara* <sup>2</sup>

- 1 Artículo de investigación vinculado al proyecto: Brasil en la Geopolítica de Seguridad de la Región Andina. Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia).
- 2 Docente de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Docente-investigadora y catedrática de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). Historiadora por la Universidad Nueva de Lisboa, realizó estudios de Magister en Historia Contemporánea de la Península Ibérica y América Latina en la Universidad de Colonia, Alemania; Máster en Estudios sobre Inteligencia y Seguridad, Universidad Brunel, Londres y Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidade do Minho (Portugal). Correo electrónico de contacto: [gisela.leitao@uexternado.edu.co](mailto:gisela.leitao@uexternado.edu.co)

### Palabras clave

Brasil, Colombia, seguridad regional,  
seguridad cooperativa,  
nuevas amenazas pos Guerra Fría,  
relaciones colombo-brasileñas.

### Key words

Brazil, Colombia, regional security,  
cooperative security,  
Post- Cold War new threats,  
Colombo-Brazilian relations.



## RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre la posibilidad de que Brasil y Colombia vengan a ser los líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa a establecer en América Latina. La posguerra fría abrió en el subcontinente posibilidades hasta entonces inimaginables de cooperación e integración, pero también situó los países de Suramérica ante nuevos y colosales problemas de seguridad urgentes a resolver. El contexto marcado por unos Estados Unidos cada vez más involucrados en asuntos del Medio Oriente, son el terreno ideal para iniciativas relativas a la integración y cooperación, a través de las cuales Brasil intenta convencer a sus vecinos y, en especial a Colombia, de construir una nueva estructura de seguridad para América Latina. Se partirá de la base teórica de la "hegemonía cooperativa" propuesta por Pedersen, paradigma que permite analizar el proceso de afirmación del poder de Estados con pretensión a ser a líderes de una región, por medio de dinámicas de integración que colaboran con el objetivo final de agregar poder relativo ("advantages of scale") en los campos económico, comercial y de seguridad común, entre los más significativos. El presente texto se centrará en cómo Brasil pretende, después de décadas de desinterés o desconfianza, acercarse a Colombia en el ámbito de la seguridad y de la defensa, desde una perspectiva preventiva, para obtener mayor proyección de su poder regional y cómo esta estrategia podría ser una ventaja para los objetivos de seguridad que el país andino trazó; para lograr una, desde hace mucho, soñada estabilidad en el ámbito regional.

## ABSTRACT

This article aims to reflect upon the prospects Brazil and Colombia would have to become the leaders of a new cooperative security model to be established in Latin America. The end of the Cold War has opened to the subcontinent new perspectives related to unthinkable possibilities of cooperation and integration. Nonetheless, the challenges brought up by new and serious security regional problems needed to be solved. A context marked by the US getting deeply involved in Middle East affairs are the ideal ground for integration and cooperative proposals by which Brazil try to convince its neighbors, and specially Colombia, to build up a new security structure in Latin America. The author shall have as a starting point the theoretical basis of "co-operative hegemony" proposed by Pedersen, a paradigm for analyzing the process by which states having the goal for obtaining a regional leadership using integration dynamics, achieve the main aim of more relative power ("advantages of scale") in the economics, commercial and common security fields, just to mention some of the most significant. This academic work focuses on the question how Brazil, after decades of lack of interest or even mistrust towards Colombia, aims to have a close relationship with the Andean country. Especially the defense and security aspects are seen as priorities, in a prevention perspective, in order to project Brazil's regional power. On the other hand, the author shall analyze how this aim could be of advantage for the Andean country by achieving its goals regarding a so long dreamed stability in the regional context.

## INTRODUCCIÓN

A inicios de mayo de 2012, Robert Shaw escribió un breve artículo en el ISN, publicación de la Red de Relaciones Internacionales y Seguridad con sede en Zúrich, intitulado *New Security Trends*, en el cual sugería que Brasil y Colombia estarían a la cabeza de una nueva estructura de seguridad en formación en América del Sur. Los dos países habían impulsado de forma decisiva, la iniciativa de UNASUR para compartir información sobre gastos en la defensa y construir alianzas militares más transparentes. Paralelamente, conversaciones bilaterales entre los ministros de defensa de las dos naciones apostaban a una mejor colaboración en temas fronterizos de seguridad. Se anunciaba la creación de una comisión fronteriza bi-nacional y se incluía la propuesta de la creación de un centro integrado de información relativa a la Amazonía. De la perspectiva de Shaw, el acercamiento entre las dos naciones tiene que ver con la búsqueda de un equilibrio geopolítico regional que favorecerá en el futuro los dos países. Mientras que Brasil buscaría hacer un contrapeso a Argentina, Colombia, examinaría contener las ambiciones de Venezuela. El artículo mencionado llamó nuestra atención y se consideró que dicha temática merecía un análisis y una reflexión más profunda. En el presente texto se parte de la pregunta-problema de, si bajo el paraguas de UNASUR, se podría estar desarrollando una hegemonía compartida entre Brasil y Colombia en pro de una nueva estructura de seguridad regional, que permita enfrentar de forma más eficiente y efectiva viejas y nuevas amenazas en América Latina.

Teniendo como base teórica el paradigma de Pederesen, el de la "hegemonía cooperativa" se analizará cómo a partir de intereses nacionales, los dos países se acercaron en la pos Guerra Fría para cooperar en aspectos de seguridad regional; que terminaron por llevar a una novedosa estructura de seguridad en América Latina. Este artículo visa analizar y reflexionar sobre la posibilidad de que los Estados, aunque movidos, inicialmente, por intereses nacionales, puedan, a posteriori, construir estructuras de seguridad cooperativas con otros Estados en un esquema preventivo que beneficie la resolución de conflictos, agregando "advantages of scale". Sin embargo, mientras Brasil busca en esta nueva estructura expandir su rol regional con aras de justificar a nivel internacional su posición de pretendiente a gran potencia, Colombia está más enfocada a contener las ambiciones de otros países andinos y en buscar una solución para su conflicto interno, para cuya solución no ha tenido

gran apoyo de sus vecinos subregionales. Aunque es de considerar que, en el futuro, el país andino, por su dimensión, su población y sus recursos naturales, termine por anhelar una posición de hegemonía en la subregión andina.

Se empezará por determinar los obstáculos que marcaron el acercamiento entre Brasil y Colombia en los años noventa del siglo pasado, para después comprender de qué forma el Plan Colombia sirvió de catalizador para reconfigurar las relaciones entre estas dos naciones. Finalmente, se reflexionará sobre cómo las nuevas iniciativas en UNASUR, están permitiendo la cooperación entre los dos países en el sentido de un nuevo modelo de seguridad cooperativa regional que permitirá, eventualmente, enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad.

## DISCUSIÓN

### **Brasil y Colombia frente a las nuevas amenazas regionales en los años ochenta y noventa del siglo XX: ¿Miradas desencontradas?**

A partir de los años ochenta del siglo XX, América Latina y, en especial, la región andina, empezó a enfrentarse a un nuevo tipo de amenazas que evadía el paradigma tradicional de la pugna ideológica Este-Oeste que había caracterizado la Guerra Fría. Se trataba del surgimiento de poderosos grupos criminales vinculados al narcotráfico que exportaban las drogas hacia Estados Unidos. En Colombia, los primeros narcotraficantes de cocaína empezaron por importar la droga de Perú y Bolivia. Luego, con el aumento vertiginoso de las ganancias, se empezó a cultivar la coca en el propio país (Solano, & Dangond, 2010). Paralelamente, el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) hacía un llamado para desmovilizarse a las organizaciones guerrilleras, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o el Movimiento 19 de abril (M-19), que operaban en territorio colombiano desde los años sesenta y setenta respectivamente<sup>3</sup>.

A finales de los años ochenta el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990) hace de la lucha contra el tráfico de drogas uno de los pilares más im-

<sup>3</sup> Con el M-19 el gobierno de Betancur firmó los Acuerdos de Corinto, Cauca, en agosto de 1984.

portantes de su política bajo el principio de la responsabilidad compartida (Solano, & Dangond, 2010). Sin embargo, en el periodo de su gobierno fueron perpetrados numerosos atentados a líderes políticos (Luis Carlos Galán por nombrar alguno) y contra la población en general, sin que el país lograra estabilidad. En los años noventa, en Colombia se fortalecieron los grupos guerrilleros y paramilitares, los cuales empezaron a participar más activamente en el tráfico de drogas para financiar sus actividades (Guáqueta, 2004). Describiendo el crecer de poderosos grupos al margen de la ley en la subregión andina, en estos años, la analista Virginia Gamba-Stonehouse relevaba que “hoy [inicios de los noventa] los países andinos están experimentando [...] un proceso de involución causado por el colapso del control centralizado del gobierno y el surgimiento de poderosos subgrupos con economías y sistemas paralelos de seguridad. Estos subgrupos pueden ser identificados en el Perú y en Colombia principalmente, y en Ecuador y Bolivia, secundariamente” (Gamba-Stonehouse, 1991, p. 33). Colombia estaba caminando, a pasos largos, para lo que se llamaría “Estado fallido”<sup>4</sup>.

Lo anterior conllevó a que Estados Unidos centrara su atención en la subregión andina. La amenaza proveniente de las redes de narcotráfico desarrolladas a partir de la subregión pasó a ser considerada en Washington como un atentado directo a la seguridad nacional estadounidense. A finales de los años noventa, la estrategia norteamericana de seguridad nacional propendía paulatinamente a atenuar la separación entre aspectos de seguridad interna y los de otras partes del mundo. Se consideraba que las nuevas amenazas, entre las cuales estaba, como prioritaria, el narcotráfico, afectaban directamente a la estabilidad de los norteamericanos en su país (Moreano, 2005). Por consiguiente, había que colaborar en términos militares y a través de una diplomacia coercitiva<sup>5</sup> con los países que compartían valores afines, tales

como Colombia, ejerciendo toda la presión posible sobre dichos gobiernos para detener los flujos de drogas que amenazaban ahora los pilares del bienestar de la sociedad norteamericana. Fue también en esta década que se empezó a articular de forma estrecha la problemática de las guerrillas andinas con el fenómeno del narcotráfico, surgiendo entonces el término “narcoterrorista”.

Edgardo Mercado Jarrín<sup>6</sup> a finales de los ochenta, expresaba sus preocupaciones sobre la internacionalización de los grupos levantados en armas de la región andina y sus implicaciones en las relaciones entre los Estados sudamericanos y, por otro lado, entre estos y EE. UU. “La inestabilidad regional” que, de la perspectiva de Mercado, provenía de las acciones de estos grupos que propendían a internacionalizarse, “tendría repercusiones imprevisibles sobre el desarrollo de una concepción y praxis de una eventual alternativa de seguridad, enmarcada en prácticas democráticas. Las relaciones intrarregionales y con EE. UU. se verían seriamente afectadas. Una situación de esta naturaleza al interior de América Latina podría ser geopolíticamente desestabilizadora y constituirse en una barrera para la concreción de políticas regionales” (Mercado Jarrín, 1989, p. 67).

Pero ni todos los analistas y académicos tenían la misma opinión. De la perspectiva de Virginia Gamba-Stonehouse, que escribía en los mismos años, la previsión apuntaba a otro camino. Para la analista, las nuevas amenazas y las intervenciones de EE. UU. para intentar resolver los problemas de inestabilidad y narcotráfico provenientes de la región podrían incentivar la cooperación y la integración de América Latina (Gamba-Stonehouse, 1991). La académica subrayaba que la situación de inestabilidad de la región había impulsado un sin número de mecanismos ad-hoc de comunicación y el acercamiento entre Brasil, Argentina y Uruguay, lo cual contribuiría a reducir conflictos en el futuro.

Las nuevas amenazas mencionadas en la pos Guerra Fría tuvieron varias implicaciones para América Latina. Cabe destacar, entre ellas: 1) una nueva fase de intervención norteamericana en el subcontinente por medio de la cooperación militar y técnica contra los dichos movimientos subversivos y el narcotráfico, ni siempre bien vista por todos los países sudameri-

4 Existe un cierto consenso entre los autores para manifestar que entre las características de un Estado fallido están: 1) Incapacidad del Estado para controlar el espacio nacional; 2) Erosión de la autoridad soberana del Estado ante el poder de grupos o subgrupos a margen de la ley; 3) Incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Juan Gabriel Tokatlian expresa que “En el Posguerra, comenzó a percibirse, en especial en la comunidad de seguridad de Washington, que una de las amenazas más preocupantes surgía de la debilidad, es decir, de los estados débiles” (Tokatlian, 2008, p. 72).

5 Peter Viggo Jakobsen define la diplomacia coercitiva como “the use of threats and/or limited force in order to convince an actor to stop or undo actions already undertaken. The use of threats/limited force may, but need not, be accompanied by offers of inducement in order to enhance the adversary’s incentive to comply with the coercers’ demand” (Viggo Jacobsen, 2007, p. 225).

6 Edgardo Mercado Jarrín fue ministro de RR EE y presidente del Consejo de Ministros en el gobierno del peruano Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Presidió el Instituto de Geopolítica y Estrategia.

canos; 2) la dispersión del fenómeno de las redes de producción y tráfico de drogas por toda América Latina, elevando la gravedad de la problemática a un nivel transnacional (Guáqueta, 2004); 3) el repensar del papel de los militares sudamericanos, ya no más dirigidos contra un enemigo ideológico, sino contra una conjugación de fuerzas insurgentes apoyadas por el narcotráfico y, finalmente, 4) el reevaluar de las relaciones entre las naciones latinoamericanas frente a las nuevas preocupaciones de seguridad de la región y ante la intervención de EE.UU., en países como Colombia para combatir el narcotráfico.

Según Juan Gabriel Tokatlian, terminada la Guerra Fría, la “guerra contra las drogas” en América Latina fue sustituyendo, gradualmente, a la “guerra contra el comunismo”, creándose un mecanismo por parte de EE. UU. que certificaba los países que cooperaban con Washington en la lucha contra el narcotráfico. Este mecanismo era, desde la perspectiva del académico argentino, basado en “pautas subjetivas y caprichosas” (Tokatlian, 2008, p. 85), lo cual tenía serias implicaciones para los países de-certificados como, por ejemplo, el veto a otorgar créditos o la suspensión del tratamiento preferencial comercial (Duro, 2002).

A inicios de los años noventa George Bush (padre) enfatizó con ocasión de varias cumbres (San Antonio, 1992 y Cartagena, 1996), que la región andina era un foco de inestabilidad, por su relación con la problemática de la producción y comercialización de las drogas (Moreano, 2005). Sin embargo, la estrategia antidrogas y la consecuente política de cooperación de EE. UU. con algunas naciones andinas como Colombia, para enfrentar dichas amenazas, empezó a ser percibida por algunas potencias medianas latinoamericanas, como el caso de Brasil, como una potencial amenaza para el subcontinente. Por otro lado, el sistema de la “certificación” de la lucha antidrogas terminaría por ser muy criticado en la reunión de la Asamblea general de la OEA, que tendría lugar en 1998, en Santiago de Chile, al estar sesgado por una evaluación unilateral (Solano, & Dangong, 2010).

A finales de los años noventa, la situación de inestabilidad de Colombia había empeorado, 10% de los municipios del país habían sufrido destrucción completa o parcial por parte de la guerrilla y las sistemáticas de-certificaciones del país, en 1996, 1997 y 1998, con la pérdida de la visa norteamericana del presidente Samper, solo habían contribuido a socavar la institucionalidad del Estado colombiano (Tokatlian, 2008). Por otro lado, las relaciones del país con sus vecinos latinoamericanos

pasaban a ser afectadas por la inestabilidad de grupos al margen de la ley, que aprovechaban la debilidad de la presencia del Estado en las regiones fronterizas. Según Socorro Ramírez “algunos ámbitos fronterizos se han ido convirtiendo, en buena medida, en refugio de los tres grandes ejes del conflicto contemporáneo: el fenómeno guerrillero, el empuje paramilitar y la extensión de los conflictos ilícitos” (Ramírez, 2006, p. 6).

Con Brasil, país con el cual Colombia comparte una frontera de 1.644 km, las relaciones se presentaron problemáticas, a finales de los noventa, debido a la percepción del lado brasileño, que Colombia sería una suerte de “caballo de Troya” de los norteamericanos. De igual forma, varios incidentes fronterizos empezaban a obstaculizar las relaciones de Colombia con el coloso suramericano. Sin embargo, dichos incidentes llevaron, a su vez a colombianos y brasileños a diseñar planes de acción conjuntos, aunque puntuales, para contrarrestar acciones de los grupos insurgentes en la Amazonía. Tal fue el caso de un ataque por parte de cuarenta miembros de las FARC, de la columna Simón Bolívar, a un destacamento de soldados brasileños en el río Traíra a inicios de 1991. El resultado fue tres soldados brasileños y dos mineros muertos. La acción de las FARC impulsó una operación conjunta entre el ejército colombiano y el brasileño, la llamada “Operación Traíra” para contrarrestar acciones guerrilleras. La operación fue tan exitosa que sirvió de modelo para futuras acciones antiguerrilla<sup>7</sup>. A finales de 1998, un destacamento del ejército brasileño era también atacado por guerrilleros del mismo grupo insurgente. Finalmente, a mediados de 1999 Brasil decidía lanzar la “Operación Tabatinga” y la “Operación Intimidación”, para identificar y detener narcotraficantes en la frontera y evitar incursiones guerrilleras en territorio brasileño respectivamente<sup>8</sup>.

En la frontera colombo-peruana la situación no era mejor. Los cultivos ilícitos de coca, que habían llegado a un auge en los años ochenta y noventa, tuvieron implicaciones dramáticas en la zona que delimita con el Putumayo, llevando a una espiral de violencia en la zona. Aprovechando la ausencia del Estado, crecieron los cultivos ilícitos, lo cual se terminó por articular con las actividades de grupos guerrilleros, que promovían el narcotráfico en la región para financiar sus actividades (Moreano, 2005). En Perú la violencia provocada por grupos insurgentes, tales como el Sendero Luminoso o el Movimiento Revo-

7 Véase descripción de la “Operación Traíra” en Sousa Pinheiro, Alvaro (1995), “Guerrilla in the Brazilian Amazon” disponible en <http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/amazon/amazon.htm>.

8 Véase cuadro elaborado por Socorro Ramírez sobre incidentes en la frontera colombo-brasileña: Ramírez, 2006, p. 33.

lucionario Túpac Amaru, había provocado, entre 1980 y 1988, 11.600 atentados y unas 11.300 muertes (Velit Granda, 1991). Igual a como sucedió en Colombia, estos grupos lograron obtener financiamiento propio, involucrándose en las ganancias del narcotráfico. En el siglo XXI la necesidad de combatir el fenómeno de la narco-guerrilla y la creciente colaboración entre grupos insurgentes de ambos lados de la frontera llevaría al gobierno colombiano y el peruano a fortalecer mecanismos de seguridad cooperativa, tales como encuentros periódicos entre altos mandos militares de ambas naciones o compartir información en materia de inteligencia (Moreano, 2005).

Con Ecuador, nación con la cual Colombia comparte una frontera de 586 km, la presencia de grupos al margen de la ley empezó a hacerse sentir con gran intensidad a partir de 1998, cuando se hicieron frecuentes los secuestros y los ataques a oleoductos por parte de estos grupos. Para Anamaría Trujillo, parte del problema en esta frontera tiene que ver con "el gran error de la estrategia militar colombiana al presionar hacia el sur sin tener un fuerte control en la frontera y sin desarrollar un trabajo conjunto claro con las autoridades ecuatorianas, la cual evidencia que no ha existido una verdadera cooperación binacional para esta situación de seguridad" (Trujillo, 2012, p. 57).

A pesar de lo mencionado anteriormente, no todo eran noticias negativas para el Estado colombiano. El uso por parte de la guerrilla de armas prohibidas por el derecho humanitario, con la consecuente deslegitimación ante la población de la argumentación de la lucha guerrillera y el cambio de estrategia militar, bajo el gobierno de Pastrana (1998-2002), cambiando la estrategia estática por una más ofensiva (Trujillo, 2012), permitieron contrarrestar, aún a finales de los noventa, las acciones insurgentes. Sin embargo, esto es solamente parte de la explicación para las problemáticas que afectan las fronteras colombianas. Hay que agregar que la falta de atención dada por parte del Estado colombiano al desarrollo humano de las poblaciones fronterizas, ha sido también un obstáculo serio al combate de las redes de criminalidad y de insurgencia en las regiones fronterizas del país. Como releva la académica colombiana Martha Ardila, "la frontera ha sido vista con el concepto de seguridad territorial y los países han acudido a su militarización bajo una tendencia que ha dejado relegado el desarrollo social"<sup>9</sup>.

9 Entrevista realizada a Martha Ardila por Hernán Moreano y Claudia Donoso. Véase Moreano, 2005, p. 174.

De la perspectiva de Brasil, la década de los noventa presentaba preocupaciones con las nuevas amenazas a su territorio. Irónicamente, su antiguo aliado de los tiempos de la Guerra Fría<sup>10</sup>, los EE. UU. pasaba a ser identificado como una fuente de amenaza, especialmente respecto a la Amazonía brasileña. En efecto, sobre todo en círculos militares, se pasó a considerar que la potencia del norte era un serio peligro para dicha región. Según Adriana Marques, en la pos Guerra Fría, el ejército se dedicó a elaborar una doctrina que "tiene como uno de sus rasgos principales justamente la percepción de que los posibles enemigos del ejército brasileño estarían en el hemisferio norte"<sup>11</sup> (Marques, 2004, p. 14).

En 1998, el presidente Fernando Henrique Cardoso expresaría su preocupación con un discurso proferido por el general norteamericano Patrick Hughes, director de la Agencia de Inteligencia de Defensa, en el cual este había demostrado su convicción de que los EE. UU. deberían intervenir en la Amazonía brasileña, argumentando que el descuido del Estado brasileño con esta región ponía en peligro la seguridad ambiental de los propios EE.UU. (Zirker, & Filho, 2000). Brasilia creía ver en este tipo de afirmaciones ambiciones desmesuradas de la potencia del norte respecto a los ricos recursos naturales amazónicos<sup>12</sup>.

La problemática amazónica atrás mencionada se articulaba directamente con el conflicto interno colombiano. De hecho los dirigentes brasileños temían que la cooperación estadounidense en los ámbitos del apoyo técnico y militar a Colombia podría servir de plataforma para futuras injerencias en la Amazonía brasileña. Dichos temores conllevarían a que Brasilia encarase con gran desconfianza, las relaciones Bogotá-Washington para combatir el narcotráfico y la insurgencia. Por consiguiente, al repensar la seguridad y defensa del país a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, Brasilia tuvo (y tiene) entre sus ejes prioritarios la Amazonía y los andinos. Con el Plan Colombia, esta visión se vería todavía más profundizada, como se verá en el siguiente punto.

10 Aunque cabe resaltar que la alianza informal entre Brasil y EE. UU. durante la Guerra Fría estuvo lejos de ser incondicional. De hecho, durante el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), se denunció al Acuerdo de Asistencia militar con los EE. UU.

11 La traducción al español es de la autora de este artículo.

12 Para Adrián Bonilla, "La prioridad del medio ambiente para el espacio andino-amazónico en lo global y estatal viene dada por el carácter de los recursos bióticos y genéticos, la macro-diversidad en flora y fauna y sus potencialidades de aplicación para usos biotecnológicos a futuro". Véase Bonilla (2004), p. 86.

## Las relaciones colombo-brasileñas entre 2000 y 2008: De la desconfianza a la cooperación

En 2000 entró en vigencia el Plan Colombia (PC), lo cual es un acuerdo bilateral entre los EE. UU. y Colombia con el fin principal de proveer el país andino con asistencia financiera y entrenamiento militar y técnico para combatir el tráfico ilícito de drogas y los grupos al margen de la ley por él financiados. De la perspectiva norteamericana, la justificación para dicho plan se basaba en que:

Durante décadas, Colombia fue una de las democracias más estables de América Latina. Sin embargo, a finales de los años noventa, entró en un periodo de crisis permanente debido al fortalecer de las FARC, del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos paramilitares (principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia o AUC), los cuales financian gradualmente sus actividades a través de ganancias del tráfico ilícito de narcótico<sup>13</sup>. (Informe GAO, 2008, p.11).

Colombia gozaba de asistencia financiera norteamericana en el marco de la cooperación en el monto de 5, 4 mil millones de US dólares, catapultando el país para el lugar No. 5 de los mayores receptores de ayuda de EE. UU. a países extranjeros. En América Latina esta asistencia correspondía al 80% de la ayuda estadounidense dada (Maihold, & Zilla, 2008). El Plan Colombia debe ser entendido en un contexto interno en el cual, como menciona el documento del párrafo anterior, la articulación entre el tráfico de drogas y los grupos ilegales por ellos financiados, estaban afectando de tal forma el país que este sufría una situación dramática de inestabilidad, de la cual no parecería poder salir solo; transformándolo, además, en un foco de inestabilidad hemisférica. Por otro lado, cabe anotar que los mecanismos de cooperación andinos antiterrorista y antinarcóticos no eran efectivos. César Montufar afirma, de forma justificada, que hay que reconocer que “no existe en la región andina la voluntad, institucionalizada capacidad para producir agendas de seguridad regionales” (Montufar, 2004, p. 407).

Asimismo, se podría afirmar que existe incompreensión por parte de algunos vecinos andinos de Colombia respecto al hecho de que el problema de los

cultivos y el tráfico ilegal de drogas, no es solo colombiano, sino de todas las naciones de la región. En el caso de Ecuador, por ejemplo, imperó durante largo tiempo la perspectiva ofensiva que los mencionados cultivos son un problema única y exclusivamente colombiano, “dejando de lado la red tan compleja de actores que contribuyen para que la producción se presente” (Espinosa, 2008, p. 367, citado en Coral Lucero, James, 2012, p. 114).

En 2004, el presidente Álvaro Uribe ponía el dedo en la herida de la problemática de la falta de solidaridad andina, llamando la atención para el hecho que el narcotráfico y los grupos levantados en armas, afectaban también la seguridad de las naciones aledañas de Colombia:

Lo que más le sirve al pueblo ecuatoriano es que Colombia derrote el narcotráfico [...] si Colombia no derrota el narcotráfico, se les mete las FARC que es abusiva, no respeta la frontera ecuatoriana, ni la peruana, ni la brasileña, ni la venezolana, ni la panameña. (Álvaro Uribe citado en Coral Lucero, James, 2012, p. 113).

Lo cierto es que, como subraya Alexandra Guaquetá, desde inicios del siglo XXI empezaron a ser desmantelados laboratorios donde se procesaba la coca en varios países latinoamericanos. Como afirma la investigadora, “las actividades de procesamiento, tráfico y lavado de dinero, se han dispersado por toda la región, haciendo del narcotráfico un problema verdaderamente transnacional (...)” (Guaquetá, 2004, p. 368). Sin embargo, había grandes divisiones entre los países afectados cuanto a la forma de enfrentar las nuevas amenazas.

El Plan Colombia fue visto con preocupación por varias naciones, entre ellas Brasil, pues, como se mencionó en párrafos anteriores, se temía, entre otros, que este presentase una puerta de entrada para una intervención en la Amazonia brasileña. De hecho el informe mencionado del GAO, releva que el Plan Colombia contiene un aspecto crucial de apoyo a las Fuerzas armadas colombianas y a la Policía Nacional; por lo cual hay ayuda norteamericana militar y no militar para proveer acceso y seguridad a “áreas remotas” (Informe GAO, 2008, p. 11). Fueron justamente estas “áreas remotas”, entre las cuales se cuentan la Amazonía, las que dieron origen a temores en el seno de los círculos políticos y de las Fuerzas Armadas bra-

13 La traducción al español es de la autora de este texto.

sileñas, de que el Plan Colombia podría representar una amenaza para la integridad y soberanía del país. De igual forma, como subraya Adriana Marques al respecto, para el ejército brasileño “si los carteles colombianos, los contrabandistas y los movimientos guerrilleros pasasen a utilizar la Amazonía brasileña como base de operaciones, se abriría otro flanco para que la comunidad internacional acuse el gobierno brasileño de su incapacidad de controlar su propio territorio y proteger la selva amazónica” (Marques, 2004, p. 15).

El presidente Fernando Henrique Cardoso ya había puesto sus objeciones al Plan, argumentando que este tendría meramente como resultado desplazar los cultivos ilegales, no resolviendo realmente la problemática de las raíces del tráfico de drogas y de su procesamiento (Villa, Rafael & Viana, Manuela 2010). Por otro lado, la opinión pública brasileña percibió el Plan como una injerencia de EE. UU. en América Latina (Moreano, 2005).

Las acciones del Plan Colombia llevaron a una concentración de actividades antiguerrilla en el sur del país, con la consecuente fumigación de cultivos ilegales en el Putumayo y en el Caquetá departamentos donde estos cultivos aportarían 60% de las fuentes de financiamiento de las FARC (Nasi, 2010). Reflexionando sobre la efectividad del Plan Colombia, algunos analistas son escépticos cuanto a sus resultados. El investigador Carlos Nasi, menciona que “Quizás las negociaciones de paz estaban destinadas a fracasar desde un comienzo, en el sentido de que las FARC no habrían renunciado al narcotráfico incluso en ausencia del PC [...]. Pero el PC pudo haber llevado a las FARC a involucrarse más profundamente con el narcotráfico. Al brindar al Ejército colombiano una ayuda sin precedentes en términos de entrenamiento, tecnología, logística e inteligencia, el PC pudo haber iniciado una carrera armamentista donde las FARC trataron de mantenerse a la par con el Ejército; la única forma de hacerlo era con dineros del narcotráfico” (Nasi, 2010, p. 119).

En el marco del Plan Colombia, el país andino fue apoyado con 4, 4 mil millones de US dólares, para asistir a las FF. AA., y a la Policía Nacional, pasando a ejercer funciones de asesoría en el país 800 civiles y 600 militares norteamericanos (Maihold, & Zilla, 2008). El Plan fue criticado internacionalmente y nacionalmente por su componente extremadamente militar, las implicaciones ambientales de las fumigaciones de los cultivos ilícitos y por “empujar” el conflicto con

los grupos al margen de la ley hacia las fronteras. Las regiones fronterizas, que ya no habían sido objeto de políticas muy efectivas por parte del Estado colombiano, pasaron a sufrir una presión todavía mayor con el Plan Colombia. Si bien es cierto que algunos países veían el Plan como una amenaza a su integridad territorial, el gobierno colombiano contra-argumentaba que algunos de sus vecinos, entre los cuales se mencionaba Venezuela, toleraban a la guerrilla dentro de sus fronteras, motivo por lo cual, el Plan no lograba tener la efectividad que se esperaba (Sanjuán, 2004).

Eduardo Pastrana afirmaría en 2011, que con la estrategia antiguerrilla del gobierno Uribe, articulada con el Plan Colombia, “las regiones fronterizas se convirtieron en el eslabón débil de las relaciones de Colombia con sus vecinos” (Eduardo Pastrana, 2011 citado en Naffah, & Simmonds, 2012, p. 133), olvidándose, quizás, que en las décadas anteriores a este gobierno, tampoco se había prestado gran atención por parte del Estado colombiano a estos espacios fronterizos. En la región de la Amazonía, en la frontera entre Brasil y Colombia, entre Tabatinga (en el lado brasileño) y Leticia (del lado colombiano), este espacio es descrito por el investigador Hernán Moreano como “600 km de jungla virgen en la que vive desperdido un puñado de colombianos de todas las etnias y de todos los departamentos, en un gran abandono y en una paz ininterrumpida por lejanos fantasmas de la guerra” (Moreano, 2005, p. 184). A su vez, Socorro Ramírez describe la Amazonía colombiana como “territorios nacionales” [que] pasaron de comisarías a intendencias hasta que la Constitución de 1991, las incorporó como departamentos. Pero aún en esta nueva condición han ido quedando relegadas como periferias rurales y se ven continuamente sometidas al vaivén de bonanzas económicas no reguladas, que atraen masas empobrecidas o expulsadas del interior del país por la violencia” (Ramírez, 2006, p. 6).

Irónicamente, el Plan Colombia, que había recibido tantas críticas de las naciones aledañas a Colombia, llevó a acciones más estrechas de colaboración entre algunos de los países de la región. Como reacción a dicho Plan, Brasil propuso a Colombia un plan cooperativo antiguerrilla y contra el tráfico de drogas, el Plan COBRA (Colombia y Brasil). Aunque de dimensiones más limitadas que el Plan Colombia, el Plan COBRA buscaba contrarrestar el narcotráfico y los grupos insurgentes en la región transfronteriza colombo-brasileña. El Plan entró en vigencia a finales de 2000 e implicó un aumento del dispositivo de control militar y policíaco de ambos lados, respecto a las



rutas amazónicas y sus ríos utilizados por los narcoguerrilleros. El Plan era complementado por una cooperación similar con Venezuela (Plan VEBRA) y con Perú (Plan PEBRA). Poco después, Brasil empezó a hacer diligencias diplomáticas muy activas para convencer los gobiernos de los países andinos para integrar el SIVAM/SIPAM. El SIVAM/SIPAM fue puesto en marcha en 2002, en la secuencia de preocupaciones expresadas, de forma muy insistente, por parte de círculos militares brasileños sobre las ambiciones de EE. UU. respecto a los estratégicos recursos naturales de la Amazonía. El SIVAM apoya el SIPAM, Sistema de Protección de la Amazonía, con el objetivo final de monitorear el tráfico ilegal de drogas o personas, criminalidad organizada, ocurrencias ambientales u otras amenazas transnacionales. En última instancia, el sistema tiene la meta de impedir una intervención extranjera en la región. Según Daniel Zirker y João Filho, el SIVAM es el “Más importante proyecto militar brasileño de la pos Guerra Fría”. (Zirker, & Filho, 2000, p. 118). El sistema tiene una articulación muy estrecha con la ABIN, la Agencia de inteligencia brasileña, pues aquella está a cargo de la protección y seguridad de los datos recogidos por el SIVAM/SIPAM<sup>14</sup>. Justamente por lo delicado de los contenidos de los datos recogidos y de su importancia en términos de seguridad y riquezas naturales, los países andinos y, en especial Colombia, tienen algunas reticencias en asociarse completamente a este sistema.

A mediados de 2003, Colombia y Brasil firmaron un convenio de cooperación militar que implicaba, entre otros, entrenamiento e intercambio de información e inteligencia para combatir el narcotráfico y la presencia de grupos al margen de la ley en la frontera común (Moreano, 2005). A todo esto se agregaba la actividad de la Comisión de Vecindad colombo-brasileña, que incluía subcomisiones sobre asuntos fronterizos, economía, comercio y medio ambiente. Adicionalmente, Brasilia intentó convencer los líderes políticos colombianos de las ventajas de utilizar el sofisticado Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) (Moreano, 2005). A todo esto hay que agregar que existe una gradual convicción en las filas del ejército brasileño que los problemas que tanto afectan la frontera amazónica, necesitan mayor cooperación del país con sus vecinos (Marques, 2004). Por su lado, las investigadoras colombianas Dilia Gómez y María Isabel Alvarado alertan sobre el hecho de que debe

ser prioridad de Brasil y Colombia buscar “mecanismos conjuntos para evitar convertir el territorio [Amazonía] en una fuente de exploración indiscriminada sobre su inagotable biodiversidad” (Gómez, & Alvarado, 2010, p. 118). La fronteras, como releva un documento patrocinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por Fedesarrollo, deben ser encaradas no tanto en una óptica de origen de problemas, sino con un enfoque más positivo de una oportunidad para los países vecinos en aras de fomentar asuntos comunes de integración, cuidando del medio ambiente y mirando posibilidades de desarrollo conjunto (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010).

La frontera de Colombia con Brasil es una zona de intercambio, entre otros, de armas por drogas para los grupos al margen de la ley. Además, es una zona de disputa por el control de los ríos que permiten exportar la droga refinada hacia Brasil. Entre 1997 y 2003 se registraron ahí, 2,04% de los ataques guerrilleros a poblaciones del país (Ramírez, 2006). Ya a finales de 2000, Barry McCaffrey, director de la Oficina norteamericana de Política Nacional para el Control de las Drogas, afirmaba en un discurso ante la Academia Diplomática de San Carlos que “Debido a su cercanía a Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela, Brasil se está convirtiendo en el país principal de tránsito de narcóticos hacia Europa”<sup>15</sup>. En efecto, posterior a este discurso, un informe de UNDOC de 2009 revelaría que Brasil, juntamente con Venezuela y Ecuador, están ganando importancia como rutas de cocaína para Europa. De igual forma, está detectado que Brasil y Venezuela están tomando fuerza respecto a vuelos ilegales de transporte de cocaína proveniente de los países andinos hacia África Occidental<sup>16</sup>. Por consiguiente, una cooperación colombo-brasileña se ha vuelto ineludible con el trascurso de la primera década del siglo XXI. Mientras que Brasil no veía motivos para compartir el enfoque de EE. UU. (y de Colombia) respecto a articular estrechamente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Costa Vaz, 2004); del lado colombiano, la política de Seguridad Democrática que el presidente Uribe enunciaba, en 2003, respecto a las amenazas al país, a sus instituciones y a la vida de sus ciudadanos tenía una dirección

14 El centro gerencial y operacional del Sistema de Protección de la Amazonía (CENSIPAM), participa en el proceso de producción de conocimientos de inteligencia para el Estado brasileño. Véase <http://www.sipam.gov.br/content/view/39/52/>.

15 Palabras de Barry R. McCaffrey. Director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas ante la Academia Diplomática de San Carlos, 20 de noviembre de 2000. Disponible en <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia005.html>.

16 Informe Mundial sobre las drogas 2010. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNDOC). Resumen ejecutivo con referencias a Brasil y el Cono Sur. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics\\_drugs/WDR/2010/WDR\\_2010\\_Referencias\\_a\\_Brasil\\_y\\_el\\_Cono\\_Sur.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics_drugs/WDR/2010/WDR_2010_Referencias_a_Brasil_y_el_Cono_Sur.pdf).

opuesta. Las amenazas cruciales eran: 1) Terrorismo; 2) Negocio de drogas ilícitas; 3) Finanzas ilícitas; 4) Tráfico de armas, municiones y explosivos; Secuestro y extorsión; y 6) Homicidio (Leal Buitrago, 2004).

A pesar de la diferencia de visiones sobre asuntos de seguridad regional, los dos países hicieron un esfuerzo significativo para acercarse. En el documento supracitado, patrocinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano, publicado en 2010, se reconoce que lazos más estrechos de Colombia con el coloso del sur, posibilitan al país andino una mejor inserción internacional. Además se recalca que, a pesar de algunos obstáculos pendientes, en la primera década del siglo XXI "Colombia y Brasil han empezado a acercarse, motivados, del lado colombiano, por los problemas de seguridad y, del lado brasileño, por el interés geopolítico global; asimismo, por el interés de ambos en el comercio y la inversión recíproca" (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, p. 57).

A pesar de que paulatinamente las relaciones entre Brasil y Colombia se iban transformando de un desinterés o desconfianza que las había pautado en el siglo XX, hacia una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad, algunos obstáculos serios se mantenían entre las dos naciones. Uno de los escollos entre los dos países se articulaba con la solicitud del presidente Uribe, sistemáticamente rechazada por Brasilia, de catalogar a las FARC como grupo terrorista. La justificación de Brasil en no acceder a este pedido tenía que ver con su voluntad de servir de mediador entre las partes en conflicto. Por lo tanto, como rezaba la argumentación brasileña, si se catalogaba dicho grupo de "terrorista", este rol nunca se podría concretar. De otro modo, EE. UU. que apoyaba las pretensiones del gobierno de Uribe, presionaba al gobierno de Lula da Silva para que cambiase de postura respecto de esta temática. Sin embargo, Brasilia se negó varias veces ante Washington a hacerlo. Existía (y existe) por parte de los dirigentes brasileños la idea de que relaciones estrechas con EE. UU. implicaría perder credibilidad respecto de las naciones latinoamericanas. No hay que olvidar el contexto en el cual el coloso suramericano buscaba afirmar su liderazgo en la región contra el de la potencia del norte. El gobierno brasileño expresó entonces la posición de que "La mejor ayuda que EE. UU. puede dar es no ayudar" (citado en Maihold, & Zilla, 2008, p. 4). La meta que Brasil parece tener, más a largo plazo, es la de imponer su liderazgo en América Latina frente a Estados Unidos, por lo que Susanne Gratius define el país como una "potencia cooperativa anti-hegemónica"

(Gratius, 2008, p.13). De ese modo, Brasilia no tiene ningún interés en recibir "instrucciones" de Washington, respecto a cómo manejar sus relaciones con Colombia. Sin embargo, si tiene todas las ventajas en contar con el país andino para construir su liderazgo cooperativo en América Latina, como se verá en el siguiente punto.

### 2008 - 2012: Brasil y Colombia en el contexto de la emergencia de una nueva estructura de seguridad para América Latina

Desde mediados de los años noventa, Brasil intensificó sus esfuerzos para estrechar sus lazos con sus vecinos latinoamericanos con la meta de afirmar su liderazgo en el subcontinente. Las acciones del país para fortalecer su rol como líder regional están estrechamente articuladas con sus intentos para aumentar su perfil de fomentador de estabilidad en la región. Asimismo, estas iniciativas tienen que ver con sus ambiciones, de larga data, de obtener el status de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Como afirma el académico brasileño Alcides Costa Vaz:

Es precisamente en el ámbito regional que Brasil percibe pragmáticamente la posibilidad y, más aún, la necesidad de proyectar su influencia y de actuar proactivamente para, entre otros fines, fortalecer sus credenciales como postulante a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad (Costa Vaz, 2004, p. 153).

Con la pos Guerra Fría, llegó la ambicionada oportunidad para Brasil de actuar con más margen de maniobra en el escenario latinoamericano. Los fantasmas ideológicos que habían marcado sensiblemente las políticas de los gobiernos del subcontinente en el periodo entre 1945-1991 parecían haber desaparecido, EE. UU. se enfocaba sobre todo en asuntos del Medio Oriente. Por otro lado, logrando superar una grave crisis financiera, el coloso suramericano parecía apostar definitivamente a afirmar su liderazgo regional. En un conocido libro publicado en 2003 Barry Buzan y Ole Waever, introdujeron la útil teoría del Complejo de la Seguridad Regional, por la cual llamaron la atención sobre la necesidad de analizar el proceso de seguridad que está entre el global y el local (o nacional). Este nivel de análisis tiene la ventaja de considerar con más detalle los fenómenos y procesos de interacción a nivel regional a este nivel, como argumentan los autores, "Both the security of

the separate units and the process of global power intervention can be grasped only through understanding the regional security dynamics" (Buzan, & Waever, 2003, p. 43).

Para los autores mencionados hay dos temas cruciales en Sudamérica. El primero se articula con explicar la baja propensión de la región para la guerra internacional y el segundo, con explicar el rol de EE. UU. en la región. Buzan y Waever anotan que en el Cono Sur se creó un régimen de seguridad y una securitización conjunta, a través del MERCOSUR, que visaba lidiar con los aspectos de la globalización económica y la integración regional en otras partes del mundo (Buzan, & Waever, 2003). De otro lado, el investigador Daniel Flemes, analizando el Cono Sur, detectó indicios de que estaría en formación una "comunidad de seguridad"<sup>17</sup>. En otras palabras, que en esta subregión estarían dadas las condiciones para que se crease "un sentido de comunidad, acompañado por instituciones formales o informales, o prácticas, suficientemente fuertes o esparcidas para asegurar un cambio pacífico entre los miembros de un grupo con un grado de seguridad razonable en un largo espacio de tiempo"<sup>18</sup> (Deutsch citado en Flemes, Daniel, 2005, p. 154). Investigando las políticas de seguridad de Argentina, Brasil y Chile en los años 80 y 90, Flemes logró concluir que la interacción entre los Estados del Cono sur en materia de seguridad, estaba llevando a una forma de comunidad relativamente laxa pero exitosa en términos de seguridad cooperativa.

Entre los aspectos de seguridad cooperativa en el Cono Sur destacados por Flemes, está la presentación pública de los libros blancos militares de Argentina y Chile, los cuales, según el investigador "constituyeron una base importante para un acuerdo sobre mutua transparencia de los gastos de defensa de ambos países, que se alcanzó en agosto de 2001 y cuya implementación es supervisada por la CEPAL" (Flemes, 2005, p. 148). Brasil había sido un modelo al respecto, pues ya en 1996 había enfatizado en su libro blanco, la importancia de crear un "anillo de paz" en América del Sur en cooperación con

los vecinos latinoamericanos (Flemes, 2005). Cabe anotar que el concepto de seguridad cooperativa tiene la novedad, respecto al tradicional concepto de seguridad colectiva que "la seguridad será alcanzada con los demás y no contra los demás" (Evans, 1994, p. 7). Gareth Evans agrega que, comparado con las nociones tradicionales el concepto es más relevante que los conceptos tradicionales de seguridad, enfatiza más en la prevención sobre la resolución de los conflictos *a posteriori*: "The term tends to connote consultation rather than confrontation, reassurance rather than deterrence, transparency rather than secrecy, prevention rather than correction, and interdependence rather than unilateralism" (Evans, 1994, p. 7).

Michael Radseck, quien estudió con detalle las respuestas dadas por los países del Cono Sur a un cuestionario enviado por la OEA a inicios del siglo XXI, sobre la percepción de las amenazas en el hemisferio, concluyó que existe entre estos países una convicción compartida de que las amenazas tradicionales (por ejemplo conflictos interestatales) perdieron peso en el subcontinente; que hay que distinguir entre defensa y seguridad y que hay una aspiración compartida a enfrentar las nuevas amenazas por medio del refuerzo de la cooperación. Sin embargo, hay poco consenso en cuanto a los instrumentos jurídicos del sistema interamericano de seguridad (Radseck, 2004). Respecto especialmente a la posición de Brasil en asuntos cooperativos de seguridad, el país demostró dar gran importancia a las funciones consultivas y de asesoramiento de la Junta interamericana por favorecer "el ejercicio cooperativo para (...) la seguridad en el hemisferio" (Radseck, p. 27).

De lo expresado se puede concluir que si bien es cierto que las posiciones que Brasil ha adoptado en la primera década del siglo XXI, tendieron a afirmar su liderazgo en América Latina, el país visualiza un predominio en el subcontinente en el marco de una "hegemonía cooperativa", modelo que permite analizar el proceso de afirmación del poder de Estados con pretensión a líderes de una región por medio de dinámicas de integración con el objetivo último de agregar poder relativo ("advantages of scale") en los campos económico, comercial y de seguridad común, entre los más significativos (Pedersen, 2002). Pero, para fomentar dicha integración, que pasa cada vez más por temáticas que incluyen asuntos de seguridad regional, Brasil necesita tener el apoyo de las naciones andinas por motivos anteriormente ya explicados.

17 Daniel Flemes se basa en los estudios de Karl W. Deutsch, quien, después de la Segunda Guerra Mundial, analizó, en contra de la opinión imperante de los realistas, la posibilidad de un cambio pacífico de las relaciones internacionales. Para ese entonces, en plena Guerra Fría, las premisas de Deutsch eran bastante originales, pues consideraban que: 1) los Estados podrían sobrepasar el estado de anarquía de las RR II y 2) con el marco teórico de "transaccionalismo" pretendía determinar la influencia de instituciones internacionales sobre las RR II. Véase Flemes, 2005, pp. 153-154.

18 La traducción al español es de la autora de este artículo.

Lo anterior podría explicar la importancia que Brasil ha dado a que se aprobase la creación del Consejo de Defensa de UNASUR<sup>19</sup>, en la secuencia de la Operación Fénix. Dicha Operación, que había sido un ataque en territorio ecuatoriano, por parte de Colombia contra un campamento de las FARC donde se encontraba uno de sus líderes, alias "Raúl Reyes", ocasionando su muerte, fue utilizado por Brasil para acelerar el proceso que llevaría a la aprobación del Consejo de Defensa. La argumentación brasileña es que este Consejo, podrá prevenir en el futuro dichas acciones por medio de consultas entre los países. En otras palabras, aplicando los principios de la seguridad cooperativa, el coloso suramericano pretende fortalecer el diálogo entre los Estados suramericanos, para fomentar medidas de estabilidad de la seguridad regional; esta vez, sin la intervención de Estados Unidos.

No obstante lo anterior, los andinos siguen siendo el talón de Aquiles para la construcción de una comunidad de seguridad. Martha Ardila, recalca que en el espacio andino las divergencias entre las agendas políticas de los jefes de Estado obstaculizan la construcción de una "seguridad cooperativa multidimensional". Teniendo como fuente de discordia el Plan Colombia, entre otros, esta internacionalista se interroga sobre si será posible crear una comunidad de seguridad regional. Ardila subraya que la diferencia de percepciones de los andinos relativas a las amenazas regionales y la "carencia de identidad regional y de cooperación", son factores de gran inestabilidad para la región (Ardila, 2012).

A pesar de todos los obstáculos, hay que reconocer que se logró acordar entre los países latinoamericanos miembros de UNASUR, que el Consejo de Defensa tendría el objetivo principal de servir de intercambio y foro para consultas políticas entre los Estados Miembros, fortaleciendo el espacio de diálogo entre ellos, no siendo una alianza militar (GTCDS, 2009). El objetivo es "construir identidad suramericana en la defensa, que tome características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de unidad de América Latina y del Caribe" (Ibíd., pp.

39-40). Es importante anotar que la experiencia previa relativa a medidas de confianza mutua en el seno de los Estados del Cono Sur ha sido muy útil para la creación del Consejo de Defensa. En 2005, en la secuencia de reuniones bilaterales entre Brasil y Chile, el ministro brasileño José Alencar ya había insistido en la idea de que sería necesario ampliar los mecanismos cooperativos en el área de la defensa de MERCOSUR a los países andinos (Ibíd.). Estaba en gestación la idea de establecer una fórmula por la cual se harían reuniones periódicas de los ministros de Defensa de la región, concertando posiciones de interés común, sobre todo entre los miembros del MERCOSUR (+ Chile) y la CAN (+ Venezuela).

A mediados de 2006 se celebraba en Bogotá la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones<sup>20</sup>. De forma paralela, tenía lugar en la capital colombiana la Primera Reunión sobre Defensa y Seguridad Integral de la Amazonía. Más allá del contenido de la Declaración de Bogotá, por la cual la Conferencia de Ministros de Defensa terminó, - en la realidad una declaración poco concisa-, se debe destacar la voluntad política de la mayor parte de los jefes de Estado de América del Sur, de promover medidas de confianza militar para crear una zona de paz en la región enmarcadas en una institucionalidad multilateral propia.

Después de activas diligencias de Brasil junto a sus vecinos sudamericanos, acompañadas por advertencias claras a EE. UU. para que no intentasen ninguna injerencia en el proceso de formación del Consejo de Defensa Sudamericano<sup>21</sup>, se creó, en 2008, el Consejo de Defensa de UNASUR<sup>22</sup>. El presidente Lula da Silva afirmaría "es la primera vez en dos siglos que la región une sus fuerzas", agregando (...) "queremos ser protagonistas y no meros espectadores en los teatros en los que se deciden las perspectivas de bienestar y prosperidad para nuestros pueblos" (Lula da Silva citado en Malamud, 2009, p. 4).

19 En 2008, también muy impulsado por las iniciativas brasileñas, se había firmado el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyos Estados miembros "afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía sudamericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructuras, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

Texto del tratado constitutivo de UNASUR disponible en [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

20 La Comunidad Suramericana de Naciones pasaría a llamarse, posteriormente, UNASUR.

21 En referencia a una reunión realizada en Washington en octubre de 2008, con los secretarios de Defensa y de Estado, Robert Gates y Condoleezza Rice, el brasileño Jobim expresaría: "Me preguntaron sobre el Consejo de Defensa y les dije que el sistema defensivo sudamericano es un asunto nuestro, de los países de la región. No es un tema que les incumba a los estadounidenses. Insistieron en que les diera algún mensaje, alguna sugerencia, para transmitirle a su presidente, y simplemente les remarqué que no se metieran en esto" ("EE. UU. no debe meterse en nuestros asuntos", La Nación, 20 de noviembre de 2008).

22 El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) tuvo su primera reunión en marzo (9 y 10) de 2009.

Para amortiguar las desconfianzas de algunos países como Colombia, por el hecho de que el Consejo de Defensa no implicaría injerencia en los asuntos internos y en la soberanía de las naciones sudamericanas, el ministro brasileño de Defensa, Nelson Jobim, había relevado que este órgano “no es operacional, eso no es una OTAN del sur, más bien es algo en donde nosotros podamos discutir nuestras políticas de defensa, articular la posición de América del Sur (...)” (GTCDS, 2009, p. 57). Posteriormente, en junio de 2008, el ministro uruguayo de Defensa, José Bayardi afirmaba “Esta iniciativa [CDS] podrá alejar posibles conflagraciones de naturaleza bélica y generar los espacios de confianza mutua entre países y fuerzas armadas.” (Ibíd., p. 101). En la Primera Reunión del CDS, que tuvo lugar en Santiago de Chile, a inicios de marzo de 2009, se determinaron cuatro ejes principales de acción en el área de cooperación para la defensa: 1) Políticas de Defensa; 2) Cooperación militar, acciones militares y operaciones de paz; 3) Industria y tecnología de la defensa y, finalmente 4) Formación y capacitación (GTCDS, 2009).

La posición de Colombia frente a la formación del CDS fue, inicialmente de gran escepticismo. En efecto, Colombia fue el único país que rechazó integrar el CDS, aunque no se opuso a su creación. El presidente Uribe justificó la posición de su gobierno basada en el hecho de que su país vivía una situación muy especial en el campo de la defensa y seguridad: “Estamos pidiendo que se entienda que estamos luchando para defender nuestra democracia” (GTCDS, 2009, p. 65). No obstante, Colombia, posteriormente, daría su acuerdo a integrar dicho órgano.

A mediados de 2009, UNASUR sufre su primera gran prueba cuando se debate una renegociación de utilización de bases norteamericanas en territorio colombiano. Bajo el liderazgo, nuevamente de Brasil, la presión ejercida sobre Colombia terminaría por ser tan grande que, ya bajo la administración del presidente Santos, el acuerdo sufriría un retroceso. El ex presidente Ernesto Samper afirmaría al respecto:

no puede descartarse que las FARC aprovechen esta inoportuna presencia para comprometer militarmente a los Estados Unidos en la guerra colombiana, lo cual terminaría de complicar el efecto de internacionalización del conflicto interno colombiano, que ha conseguido el presidente Uribe con esta decisión que no solamente compromete el futuro de

la política exterior de Colombia, sino que ya tiene enredadas nuestras relaciones con Venezuela, Ecuador, Cuba, Nicaragua y Bolivia. (Samper, El País, 12 -11 -2009).

En los últimos tres años Colombia y Brasil se acercaron sustancialmente en el marco de acciones articuladas con la seguridad cooperativa. De paría internacional, Colombia pasó a ser considerado un país esencial para la construcción de la seguridad regional y hemisférica. También es importante destacar que actualmente, los analistas ya catalogan la nación como potencia media. Eduardo Pastrana Buelvas afirma que “El Estado colombiano posee varios atributos medianos que le permiten ser contemporáneamente calificado como una “potencia media” a pesar de sus debilidades internas (...) y ambigüedades en política exterior (...)”. Pastrana Buelvas agrega que, entre otras características, por la dimensión de su territorio, su ubicación geoestratégica entre el Pacífico y el Atlántico, el país andino intenta “situarse en el centro de gravedad de los procesos de toma de decisiones en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en la Unión de Naciones Sudamericanas Unasur, al tratar de convertirse en un punto de enlace para la región andina frente a grandes poderes como Brasil o los mismos Estados Unidos” (Pastrana, & Vera, 2012, p. 17).

Es justamente por representar un cierto punto de equilibrio entre la potencia del norte y el coloso del sur y por ser también una nación que podrá fortalecer los lazos entre la CAN y el MERCOSUR que Colombia pasó a ser tan crucial para la política exterior de Brasil. Es así que, con ese enfoque, hay que explicar los estrechos lazos colombo-brasileños que se están tejiendo en el marco de una seguridad cooperativa. Hay que recordar que en una reunión realizada a mediados de enero de 2012, Brasil y Colombia anunciaron su intención de cooperar en el ámbito de la seguridad y defensa. Entre los proyectos conjuntos anunciados está la cooperación en la frontera amazónica para combatir actividades ilícitas. Muy recientemente, con ocasión del envío de 9000 soldados brasileños para la frontera tripartita<sup>23</sup> entre Brasil, Paraguay y Argentina, Brasilia subrayó que en ocasiones anteriores, Colombia y Venezuela habían colaborado con Brasil enviando tropas para su lado de la frontera (Público, 8- 08- 2012). Las negociaciones bilaterales entre Colombia y Brasil podrán ayudar a una hege-

23 En la frontera tripartita se desarrollan todo el tipo de actividades ilícitas desde autos robados hasta contrabando de droga.

monía compartida en UNASUR. Todo parece apuntar hacia la posibilidad de un liderazgo compartido de UNASUR, por vía de estos dos países en materia de seguridad cooperativa.

## CONCLUSIONES

El presente artículo tuvo como objetivo principal analizar y hacer una reflexión sobre de qué forma, partiendo inicialmente de una situación muy delicada a nivel internacional, Colombia pudo ganar terreno en términos cooperativos en el ámbito de la seguridad con su vecino brasileño. El camino fue duro y los retos que el país trazó desde los años noventa del siglo pasado para superar no solo su situación interna de inestabilidad, como sus querellas con sus vecinos, muestran varios enfoques y modelos de seguridad. Inicialmente, con el Plan Colombia y la alianza estratégica del país andino con EE. UU. los dirigentes colombianos tenían la convicción de que la vía militar podría resolver las amenazas a su seguridad. Posteriormente, se fueron dando cuenta que sería necesario diversificar estrategias y cooperar de forma más estrecha con sus vecinos latinoamericanos para prevenir conflictos.

Por su lado, Brasilia, que había visto a Bogotá y sobre todo los lazos Bogotá-Washington con gran sospecha, pasó a considerar como crucial la nación andina, en sus esfuerzos integracionistas. Brasil pretende afirmar

su liderazgo en América del Sur aplicando medidas de seguridad cooperativa que posibiliten un nuevo modelo de seguridad en una región que, por décadas ha visto a EE. UU. como única referencia para resolver su inestabilidad. Colombia, la potencia media y Brasil, el coloso suramericano que busca el liderazgo regional y mundial, parecen tener todas las ventajas en conducir juntas el proceso de una nueva estructura regional de seguridad que visa una mayor estabilidad en América Latina. No hay duda que para que la construcción de una nueva estructura de seguridad cooperativa regional sea exitosa, justificando el importante rol de Brasilia en América Latina, es crucial que la subregión andina se integre plenamente en esta. Es aquí que parece estar el papel vital de Colombia, que, si logra mejorar sus relaciones con sus vecinos, contribuirá al establecimiento de dicha estructura, diversificando, a la vez, estrategias por las cuales, sin dejar sus tradicionales buenos lazos con EE. UU., obtendrá eventuales ventajas de su acercamiento al coloso del sur. El énfasis puesto en un enfoque de seguridad regional que enfatice la prevención y el diálogo sobre la intervención armada parece ser llevado muy en serio, tanto por parte de Colombia como de Brasil. Resta saber si se podrán acercar, de forma consensual, las visiones alrededor de la seguridad en la región, en la forma a concretar los ambiciosos planes trazados relativos a la defensa y seguridad en América Latina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardila, M. (2012). Seguridad Regional. Las Políticas de Colombia y Perú. En Olano, Aldo (edit.), *Política Exterior y Política común. Experiencias en la Integración Andina* (pp. 199-277), Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Parlamento Andino.
- Bonilla, A. (2004). De la Seguridad nacional a la Seguridad multidimensional?. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras aproximaciones* (pp. 41-88). Bogotá: FESCOL.
- Buzan, B. & Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of international Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coral, J. I. (2012). El Presidencialismo en la Política Exterior: su Impacto en la Política de derechos Humanos de Colombia y Ecuador". En Pastraña Buelvas, Eduardo & Jost, Stefan (Edits.), *Colombia y Ecuador. Entre la Integración y la Fragmentación* (pp.109-124). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.
- Costa, A. (2004). La Agenda de Seguridad de Brasil: de la Afirmación Soberana hacia la Cooperación. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras Aproximaciones* (pp.145-173). Bogotá: FESCOL.
- Duro, R. (2002). Plan Colombia o la Paz Narcótica. *Revista Ópera*, vol. 2, pp. 87-11.
- Evans, G. (1994). Cooperative Security and Intra-State Conflict. *Foreign Policy*, vol. 96, pp. 3-20.
- Flemes, D. (2005). Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina. Una Propuesta Teórica. En Bodemer, Klaus & Rojas, Francisco (Edits.), *La Seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos* (pp.145-167). Madrid: Iberoamericana/Vervuert.
- Gamba, V. (1991). Alternativas para el Logro de una Seguridad Colectiva en Sud América. *En Opciones para el Logro de una Seguridad Común en Sudamérica* (pp.1-62). Lima: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Gómez, D. y Alvarado, M. I. (2010). *Agenda de Seguridad Suramericana. Tendencias en desencuentro: Caso Colombia-Brasil*. Bogotá: Ibáñez.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: una potencia pacificadora?* Recuperado el 4 de agosto de 2011 en <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas-una-potencia-regional-pacificadora>
- Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (GTCDS) (2009). *El Consejo de defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestación*. Chile: Alerce Talleres Gráficos S.A.
- Guaquetá, A. (2004). Tendencias Actuales y retos para el Prohibicionismo en la Región Andina y Brasil. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras Aproximaciones* (pp. 365-387). Bogotá: FESCOL.
- Leal, F. (2004). La Seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Primeras Aproximaciones* (pp.175-241). Bogotá: FESCOL.
- Maihold, G. & Zilla, C. (2008). Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. *SWA-Aktuell*, No. 36. pp. 1-8.
- Malamud, C. (2009). *Las Cuatro Cumbres de Presidentes Latinoamericanos y el liderazgo Brasileño en Real Instituto Elcano*. Recuperado el 4 de agosto de 2011 en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ad5dcd004f01976cab9cef3170baead1/DT3-2009\\_Malamud\\_Cumbres\\_latinoamerica\\_liderazgo\\_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ad5dcd004f01976cab9cef3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ad5dcd004f01976cab9cef3170baead1/DT3-2009_Malamud_Cumbres_latinoamerica_liderazgo_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ad5dcd004f01976cab9cef3170baead1).
- Marques, Adriana (2004). *A Estratégia Amazônica do Exército Brasileiro e o surgimento de uma Comunidade de Segurança no Sul da América Latina, working paper*. Hamburgo: Institut for Iberoamerican Studies.
- Mercado, E. (1989). *Un Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia y Fedesarrollo (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia. Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Montúfar, César (2004). Terrorismo y Seguridad Andino-Brasilera. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasilera* (pp.393-414). Bogotá: FESCOL.
- Moreano, H. (2005). *Colombia y sus Vecinos frente al Conflicto Armado*. Quito: FLACSO.
- Naffah, S. & Simmonds, Ó. (2012). Comercio Exterior entre Colombia y Ecuador. En Pastrana Buelvas, Eduardo & Jost, Stefan (Edits.), *Colombia y Ecuador. Entre la Integración y la Fragmentación* (pp.127-143). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Nasí, C. (2010). Saboteadores de los Procesos de Paz en Colombia. En Rettberg, Angelika (Edit.), *Conflicto Armado, Seguridad y Construcción de Paz en Colombia* (pp.97-129). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pastrana, E. & Vera, D. (2012). Conflictos, Cooperación y Militarización en la "Nueva" Relación Colombia-Ecuador. En Pastrana Buelvas, Eduardo & Jost, Stefan. *Colombia y Ecuador. Entre la Integración y la Fragmentación* (pp. 15-37). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pedersen, T. (2002). Cooperation Hegemony Power. Ideas and Institutions in Regional integration. *Review of International Studies*, vol. 28 (No. 4), pp. 677-696.
- Radseck, M. (2004). *El Sistema Interamericano de Seguridad: Quo Vadis? Posiciones del Cono Sur a la Luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad hemisférica, ponencia presentada en la conferencia de ALACIP, 29-30 septiembre, Ciudad de México*. Recuperado el 10 de septiembre de 2012 en <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/pdf/radseckalacip04.pdf>.
- Ramírez, S. (2006). Colombia-Brasil: Distante Vecindad se fortalece en la Seguridad y Comercio. *Análisis Político* (No. 58), pp. 3-34.
- Samper, E. (2009). *Bases militares estadounidenses en Colombia*. Diario el País, 12 noviembre, en línea. Recuperado el 4 de agosto de 2011 en [http://elpais.com/diario/2009/11/12/opinion/1257980405\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/11/12/opinion/1257980405_850215.html)
- Sanjuán, A. (2004). La Agenda de Seguridad de Venezuela. En Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (Edits.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasilera* (pp.317-358). Bogotá: FESCOL.
- Solano, M. & Dangond, C. (2010). El Narcotráfico en Colombia como Tema de la Agenda Internacional. En Pastrana Buelvas, Eduardo (Edit.), *Más Allá de la Seguridad Democrática* (pp. 431-450). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Tokatlian, J. G. (2008). La Construcción de un "Estado fallido" en la Política Mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis político*, (No. 64), pp. 67-104.
- Trujillo, A. (2012). Problemáticas Transfronterizas Colombo-Ecuatorianas: en torno al Conflicto Armado Colombiano. En Pastrana Buelvas, Eduardo & Jost, Stefan (Edits.), *Colombia y Ecuador. Entre la Integración y la Fragmentación* (pp. 41-67). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Velit, J. (1991). El Desafío de la Subversión y el Narcotráfico. En Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz (Edit.), *Opciones para el Logro de una Seguridad Común en Sudamérica* (pp. 253-279). Lima: Naciones Unidas.
- Viggo, P. (2007). Coercive Diplomacy. En Collins, Allan (Edit.), *Contemporary Security Studies* (pp. 225-247). Oxford: Oxford University Press.
- Villa, R. & Viana, M. (2010). Security Issues during Lula's Administration. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, pp. 91-114.
- Zirker, D. & Filho, J. (2000). Nationalism, National Security and Amazonia. *Armed Forces and Society*, vol. 27, pp. 105-129.