

# Acercando a los vecinos: la agenda de seguridad andino-brasileña

**Socorro Ramírez**

Profesora del

*Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).*

CON EL FIN DE CONTRIBUIR A SUPERAR EL desconocimiento mutuo, formular políticas internacionales más consistentes e identificar mecanismos que permitan hacerle frente a las amenazas y los retos compartidos, académicos andinos y brasileños han impulsado diversas iniciativas para construir espacios de debate e investigación conjunta. De esos esfuerzos hacen parte los trabajos del grupo de estudios estratégicos que desarrollan universidades y centros brasileños, las cátedras andinas que realiza Flacso-Ecuador, los talleres sobre el conflicto colombiano y sus vecinos realizados en el marco de los eventos internacionales de la Red Espacio y Territorio de la Universidad Nacional de Colombia, y la década de trabajos conjuntos del Grupo Académico Binacional impulsado por la Universidad Central de Venezuela (UCV) y el IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

Todos estos esfuerzos han llevado a la formulación de un proyecto andino brasileño<sup>1</sup>, que reunió en Bogotá, el 15 y 16 de mayo de 2003, a embajadores y agregados de defensa junto con profesionales de centros académicos de todos los países andinos y de Brasil, gracias al apoyo de la Friedrich Ebert en Colombia (Fescol) y del Instituto Latinoamericano de Desenvolvimiento Económico e Social (Ildes) de Brasil. Dos días antes, el 13 y 14 de mayo, el programa internacional que impulsan distintas universidades colombianas con el apoyo de Fescol, realizó, con los académicos invitados, intensas sesiones de trabajo sobre la situación de cada país andino y de Brasil, así como sobre las relaciones que estos vecinos mantienen con Colombia.

<sup>1</sup> El equipo de trabajo del proyecto está conformado por Marco Cepik de la Universidad Federal do Río Grande do Sul, Mónica Hirst del Centro de Estudios Brasileros, Adrián Bonilla de Flacso-Ecuador, Ana María Sanjuán de la UCV y Socorro Ramírez del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

El presente esfuerzo de síntesis de las principales ideas debatidas, realizado con el apoyo de Fescol, retoma opiniones expresadas por una u otra de las veinte personas<sup>2</sup> que intervinieron en siete paneles<sup>3</sup>, y de otros tantos moderadores o invitados al evento que participaron en ese rico debate. La síntesis de las deliberaciones y su estructuración, sin embargo, es de responsabilidad propia y está organizada en cuatro partes: la primera, contiene los elementos más significativos de las discusiones sobre los contextos internacional y hemisférico; la segunda, recoge algunas de las reflexiones expresadas acerca de la situación regional y, en particular, de las relaciones andino brasileñas; la tercera, muestra dimensiones del análisis efectuado sobre la confrontación armada colombiana y la reacción de los vecinos; la cuarta, alude al debate sobre los conceptos en juego, el sentido y la posibilidad de una agenda de seguridad andino brasileña y los actores y mecanismos que permitirían construirla.

#### LA SEGURIDAD GLOBAL EN LA PERSPECTIVA DE ESTADOS UNIDOS

Como no ocurría desde la segunda posguerra, a partir de la finalización del conflicto bipolar, el contexto internacional no cesa de cambiar: luego de la posguerra fría vino el pos 11 de septiembre, y ahora estamos en el pos Irak. Al ritmo de esos cambios, Estados Unidos se consolida como potencia global e impulsa el reordenamiento mundial, en particular en materia de seguridad.

La posguerra fría se inició con la esperanza de un orden más pacífico, justo y plural, en el que predominara la cooperación entre las naciones y en el cual los asuntos socioeconómicos desplazaran a los tradicionales temas de seguridad y

defensa. Pero bien pronto se desvanecerían esas expectativas. En lugar de una más amplia cooperación multilateral, Estados Unidos recurrió a la imposición de sus intereses y sus puntos de vista de modo unilateral. Definió como amenazas a su seguridad diversos asuntos de interés planetario, a los que convirtió a su vez en prioridades de la agenda global. Es el caso del problema de las drogas, que, en la década de los noventa, fue utilizado por Washington para sustituir, al menos parcial y transitoriamente, el papel que jugaba el comunismo. Estados Unidos convirtió en amenaza global la producción y el tráfico de drogas (no así su consumo ni el blanqueo de los recursos que el tráfico genera), e impuso la agenda antidrogas y la estrategia para hacerles frente. Junto al tema de las drogas, en el centro de las preocupaciones globales se colocaron también las migraciones masivas y los derechos humanos, asuntos que fueron esgrimidos para justificar intervenciones militares en muchos conflictos que saltaron a la palestra internacional en la Posguerra Fría, como sucedió, por ejemplo en Haití y Somalia.

Las políticas destinadas a enfrentar estos problemas, definidos por Washington como retos a su seguridad, adquirieron cuatro características: fueron elaboradas de la manera cerrada y especializada en que suele diseñarse cualquier política que tenga que ver con reales o presuntas amenazas; al estar relacionadas con la seguridad, obtuvieron una prioridad absoluta por sobre las demás cuestiones de la agenda; las políticas adquirieron un carácter represivo e incluso militar, justificado por los estrategas como única vía para atenuar o destruir las presuntas amenazas; y, finalmente, fueron impuestas a los estados y sociedades implicados, a los que, en buena medida, se excluyó del debate. En este sentido, se puede ha-

<sup>2</sup> Maria Celina de Azevedo, embajadora de Brasil; Harold Forsyth, embajador de Perú; Carlos Rodolfo Santiago, embajador de Venezuela; coronel Fabio José Almeida, agregado de defensa, embajada de Brasil; Francine Jacome, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos; Juan Ramon Quintana, Universidad de la Cordillera de Bolivia; Marco Cepik, Universidade Federal do Río Grande do Sul; Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, embajada de Brasil en México; Mónica Herz, Universidad Católica de Río de Janeiro; Juan Tokatlian, Universidad de San Andrés, Argentina; Arlene Tickner, Universidad de los Andes, Colombia; César Montúfar, Universidad Andina Simón Bolívar de Quito; Socorro Ramírez, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia; Carlos Romero, UCV; Adrian Bonilla, Flacso-Ecuador; Thomaz Guedes da Costa, National Defense University, Washington; Francisco Leal, Universidad de los Andes, Colombia; Ana María Sanjuan, UCV; Andrés Serbin, CRIES, Buenos Aires; Alcides Costa Vaz, Universidad de Brasilia.

<sup>3</sup> Las relaciones diplomáticas y de seguridad entre los países andinos y Brasil; La inserción internacional de seguridad de Brasil y la región andina; La perspectiva desde Estados Unidos: terrorismo y narcotráfico; El conflicto colombiano y la dinámica política regional y global; Los temas de seguridad estatal y humana: contenidos y prioridades; Los mecanismos de cooperación en seguridad andino-brasileña; Los desafíos para la agenda de seguridad andino-brasileña.

blar de una “securización” de temas que, en principio, no constituyen amenazas a la seguridad sino problemas de orden económico, social o de salud pública.

#### El pos 11 de septiembre

En ese contexto, la respuesta de Estados Unidos a la acción terrorista del 11 de septiembre de 2001 adquirió el mismo tenor de las políticas que ya Washington venía empleando para interpretar y manejar asuntos como los antes mencionados. La reacción ha sido hasta ahora exclusivamente represiva y militar. Se ha dirigido no sólo contra actores no gubernamentales y ciertas fuerzas transnacionales, tanto legales como ilegales, sino, en primer lugar, contra distintos estados y gobiernos. Además, desde esa fecha, Washington comenzó a ver las relaciones internacionales casi exclusivamente desde el lente antiterrorista. Se produjo así una especie de “terrorización” de su política, que entraña una lógica más belicista aún que la anterior “securización” de los temas, reduce los espacios de discusión pública sobre el problema y genera mayor polarización internacional.

Los documentos del congreso y el ejecutivo estadounidenses al respecto y la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos muestran que buena parte de las materias de la agenda de política exterior estadounidense –incluido el problema de las drogas– han pasado a ser reformuladas bajo la lupa antiterrorista, y ya no solo bajo el prisma de la seguridad, lo que trae no pocas consecuencias. Enumeremos algunas de ellas. La gama de asuntos de política exterior se reduce, y pierden importancia cuestiones esenciales como la proliferación de armas (salvo que ésta se produzca en países calificados por Washington como terroristas), a pesar del enorme poder destructivo que éstas tienen en muchas regiones del mundo. Temas relacionados con derechos humanos, democracia y hasta con relaciones económicas y comerciales reciben de las dos ramas del poder público estadounidense un tratamiento más expedito si se presentan desde la óptica antiterrorista. El manejo de aspectos no estratégicos –esto es, no relacionados con el terrorismo– se desplaza hacia funcionarios de jerarquía intermedia, lo que implica que esos asuntos –o los países implicados en ellos–, reciben un tratamiento simplificado y subordinado

frente al que obtendrían de ser manejados por los funcionarios de alto nivel. En el análisis de las cuestiones de política global se eliminan los matices, retornando así a las pautas que prevalecieron durante la guerra fría, cuando las fórmulas de interpretación eran presentadas en blanco y negro y no había espacio para la gama intermedia de los grises. Se anula la aproximación comprensiva sobre asuntos complejos y la discusión sobre una amplia gama de posibles soluciones y, en cambio, se expedirán sentencias polarizadas que exigen estar a favor o en contra de las medidas que se asumen para enfrentarlos.

De ahí que el gobierno de Estados Unidos haya definido, en el pos 11 de septiembre, la existencia de tres tipos de amenazas, todas ellas muy ligadas entre sí: la primera, las redes del terrorismo mundial; la segunda, los tiranos o los países considerados parias que cuenten con armas de destrucción masiva, proscritas sólo para ellos; y la tercera, los “espacios sin gobierno” bajo la jurisdicción de estados incapaces (*failed or failing states*) en donde estados débiles y que no controlan su territorio permiten la presencia, organización y actividad de grupos terroristas que pueden actuar contra los intereses de Estados Unidos. En esta última categoría no es claro, sin embargo, qué es lo que Washington reclama como más gobierno, y qué tipo de volumen mayor de Estado está promoviendo. Por las medidas que está tomando se podría inferir que se trata, no de un Estado más social y de derecho, sino de otro más controlador y polivalente.

#### La invasión a Irak

Con la denominada “guerra preventiva” contra Irak, Estados Unidos dio, en 2003, un nuevo y significativo paso. Ya antes de esta guerra había logrado constituirse en potencia hemisférica, luego se había convertido en potencia atlántica; posteriormente pacífica y ahora, combinando voluntad, capacidad y oportunidad, se convirtió en potencia asiática para completar su condición de único polo global de poder. Su interés y decisión son las de quedarse en el área para acabar de controlar las principales rutas de los hidrocarburos del mundo y garantizar su propia seguridad energética, bien sea mediante la acción diplomática, comercial o militar. La centralidad de la cuestión energética<sup>4</sup> en el ordenamiento internacional que está surgiendo lleva a que este asunto

<sup>4</sup> Así se venía planteando desde antes, como lo muestra el informe Cheney sobre política energética de mayo de 2001.

sea asumido no en forma parcial sino global, por lo que el Medio Oriente, el Caspio, África y Latinoamérica –en donde el área andina contiene las mayores reservas del subcontinente– se convierten en zonas de alta prioridad. Esas pretensiones globales se combinan con intereses domésticos y regionales. La coalición heterodoxa que llevó a George W. Bush a la presidencia la conforman conservadores republicano-evangélicos fundamentalistas del sur, financieros de Wall Street, israelíes del nordeste pro Sharon y empresarios petroleros. Estos sectores pro israelíes y los petroleros quieren, además, mancomunadamente, cambiar el *statu quo* del Medio Oriente en beneficio propio.

Para lograr esas pretensiones globales, Washington ha mostrado estar dispuesto a pasar por encima de todo lo que considera obstáculo. Ha decidido enfrentar lo que entiende por terrorismo, no sobre la base de una cooperación y concertación multilaterales, sino a través de su propia mirada del asunto y con sus estrategias particulares. Lo que Estados Unidos trata de lograr con esta actitud política es afirmar su condición unipolar, así sea amenazando a los países aliados, chantajeando a naciones amigas o castigando de forma inclemente a los pueblos opositores débiles. Por eso, tras entorpecer y eludir acuerdos y compromisos multilaterales, Estados Unidos ha pasado a socavar instituciones de cooperación mundial o regímenes internacionales que pueden regular asuntos planetarios. Ejemplo de ello es lo ocurrido con ocasión de la guerra contra Irak, que provocó una división interna de la Unión Europea, una ruptura en la OTAN y un desconocimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Es previsible que, para convertir en éxito el nuevo fracaso al recurrir incluso a instrumentos que sabe que no darán resultados ni siquiera en el largo plazo, Washington ponga en marcha una política que acentúe los actos punitivos en distintas sociedades. Este estado de cosas es insostenible en el mediano plazo porque atenta contra la democracia al estar introduciendo prácticas restrictivas de las libertades civiles y recortes en favor de la seguridad y de las acciones militares, en una magnitud y con unas características que ni siquiera fueron toleradas bajo los regímenes dictatoriales de algunos de los aliados estadounidenses durante la guerra fría. Pero, en el corto plazo, el gobierno de Bush podría seguir anulando los ámbitos multilaterales, haciendo caso omiso de sus antiguos aliados, desconociendo las

grandes movilizaciones europeas, latinoamericanas, rusas e incluso las que se realizan en su propio suelo contra sus políticas. Todo ello tal vez porque, a más del respaldo de los sectores estadounidenses antes descritos, Bush ha contado con un fuerte apoyo en la opinión pública interna reforzado por los medios de comunicación, que han avalado la política unilateral de su gobierno. Este fuerte respaldo doméstico ha empeorado a retroceder por el descalabro de grandes dimensiones que está sufriendo en Irak.

En el mediano plazo es posible que el péndulo se devuelva, pero en el corto plazo lo que se ve es una Europa debilitada y dividida en materia de seguridad y de política exterior; una Rusia que quiere sacar partido de su intermediación entre Europa y Estados Unidos y no va a romper el vínculo que estableció con este último con ocasión del 11 de septiembre; un Japón que, por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, envió tropas fuera para apoyar a Estados Unidos en Afganistán, pero que no puede jugar un gran papel porque sigue preso de una situación doméstica incierta; una China que, por ahora, prefiere replegarse; y unas potencias medias cuyos problemas internos no les permiten desplegar sus propios poderes. Entonces, en el corto plazo, no es posible vislumbrar una posible coalición de resistencia a la actitud estadounidense. Podrá haber comportamientos disidentes de algunas potencias o poderes medios sobre ciertos temas, pero el costo de marchar en contravía seguirá siendo muy alto. Lo que sí parecería claro es que un sistema internacional unipolar es muy inestable –pues otros poderes intentarán equilibrarlo o neutralizarlo–, tiene poca capacidad para controlar la proliferación de armas de destrucción masiva y es incompatible con el funcionamiento de las democracias.

#### LA SITUACIÓN ANDINO-BRASILEÑA Y SUS RELACIONES MUTUAS

Los cambios internacionales antes descritos han tenido claros impactos, en particular, en la región andino-brasileña. Ya desde antes de que concluyera la guerra fría, la región había asistido, en materia de agenda antidrogas, por ejemplo, a una imposición de los intereses y estrategias de control de Estados Unidos, sin importar las diferentes interpretaciones e intereses locales frente al tema. Así, aunque para las naciones andinas el problema de las drogas es un asunto económico, político y social, y en Brasil es además de salud pública, estas concepciones no han sido tenidas

en cuenta en la política estadounidense y en las medidas de acción impuestas. En los países andinos, Estados Unidos ha logrado el compromiso militar en el combate contra la producción y tráfico de drogas. Este esquema, por la manera bilateral en que ha sido impuesto, más que cooperación ha propiciado anomia y conflicto en la región, fenómenos que se ven ahora reforzados por la política exterior estadounidense basada en la "terrorización" de diversos fenómenos sociales. La política estadounidense se está convirtiendo así en un obstáculo mayor en el esfuerzo por emprender relaciones positivas entre los países de la región tendientes a compartir preocupaciones comunes de seguridad.

También en relación con otros aspectos, suplantando las dinámicas locales, Washington ha elaborado su propia interpretación de la situación regional y de lo que los distintos países deben hacer para mejorarla. Si se observan los documentos y las acciones oficiales estadounidenses, se percibe que se ha empezado a gestar un ordenamiento de seguridad para la región que cambia el patrón de seguridad que tuvo vigencia hasta el 11 de septiembre. Este patrón –que consistía en una estrategia de contención, una doctrina de disuasión y un sistema de operación de esta política con base en pactos y acuerdos dentro de una alianza sólida– tenía una consecuente aplicación regional mediante su transposición a las políticas de seguridad nacional. Ahora con la llamada guerra preventiva se está pasando de alianzas firmes a coaliciones de coyuntura y de esfuerzos por redefinir el papel de la fuerza militar a una preponderancia absoluta. Lo que hoy hace Washington en la región andina podría considerarse como un anticipo de las políticas que Estados Unidos podría aplicar más adelante en el resto de América Latina y el Caribe.

Es de esperar –y ojalá así suceda más temprano que tarde– que se abra paso un proceso de reestructuración y refundación de las políticas de seguridad de cada país y de la región. Sin embargo, hasta ahora los desafíos a la seguridad regional no están siendo procesados de manera conjunta por los gobiernos, las cancillerías y los ministerios de defensa de los países andinos, que son los que necesitan con mayor urgencia anticipar una posición común y la concertación de una política para hacerles frente. Tampoco problemas andinos comunes están siendo manejados a través de las relaciones vecinales o regionales. Así, por ejemplo, a pesar de que todos

los países andinos están articulados a distintos eslabones de la problemática de las drogas y de que han adoptado resoluciones al respecto en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sus países miembros actúan cada uno por su lado. Esto ha permitido que Estados Unidos imponga su propia política a cada país, de manera bilateral, manejo que, como era de esperarse, ha resultado contraproducente frente al problema y ha hecho que la acción aislada de cada país genere efectos negativos en sus vecinos. Aduciendo las numerosas dificultades internas de los países andinos, Estados Unidos ha logrado involucrar a la mayor parte de los gobiernos de la región en los asuntos que Washington ha definido como amenazas globales, se esfuerza por militarizar su manejo y por "securizar" otras cuestiones que se ven relegadas, como la prevención y resolución de los conflictos, la búsqueda de la paz y la consolidación de la democracia.

#### **La difícil situación de los países andinos**

Para hacerle frente a las iniciativas y presiones estadounidenses, los países andinos no se encuentran en las mejores condiciones. Todos padecen graves crisis económicas, fuertes convulsiones sociales y agudas manifestaciones de ingobernabilidad. Estas crisis, aunque cuentan con elementos comunes, tienen también dimensiones y orígenes distintos, y se ven agravadas por la forma específica en que cada país intenta buscar alguna inserción internacional. En lo que parece existir una mayor coincidencia es en que todos enfrentan crisis derivadas del modelo de desarrollo adoptado para hacerle frente a la globalización. Al aumento de la pobreza y la exclusión social se agregan los problemas de precariedad institucional, ya tradicionales en toda la subregión. Se asiste entonces, en Ecuador y Perú, a una notoria debilidad de los gobiernos y a un marcado aumento de sus incertidumbres políticas, a una extrema polarización que amenaza la continuidad democrática en Venezuela, al colapso parcial del Estado en Bolivia y al incremento de los niveles de violencia y amenazas al Estado en Colombia. Todas estas crisis sociales y políticas afectan la seguridad ciudadana, cuestionan los avances en equidad étnica y de género, multiplican la violación de los derechos humanos y ahondan los daños ambientales. Además, todas estas tensiones han fragmentado aún más a las sociedades, han aumentado la debilidad de los estados y

reducido de manera drástica sus ya estrechos márgenes de maniobra y acción externa.

Las crisis de los países andinos tienen que ver con su precaria inserción internacional y con el hecho de que la globalización, en vez de estimular sus complementariedades recíprocas, ha generado una mayor competencia entre todos ellos; ha hecho prevalecer los intereses económicos meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva de consolidación de la integración y ha limitado aún más las posibilidades siempre escasas de solidaridad en asuntos económicos o de seguridad. Para hacerle frente a ese difícil contexto global, cada gobierno, urgido por la magnitud de los retos, ha preferido lanzar acciones individuales y propiciar entendimientos bilaterales con países que no pertenecen a la región. Este desconocimiento de los dispositivos multilaterales ha fragilizado todavía más los mecanismos comunitarios generados por el proceso de integración y ha dejado en condiciones muy vulnerables a cada uno de los países, en particular, en el campo de la seguridad.

Esto explica, en parte, por qué –aunque comienzan a producirse cambios en algunos países– en casi todas las naciones andinas ha existido un enorme déficit en la construcción democrática de una agenda de seguridad. Las fuerzas armadas que tradicionalmente han monopolizado la definición de doctrinas y estrategias, y han contado con amplios espacios de autonomía para aplicar lo que entienden por política de seguridad, aún carecen de una concepción actualizada en la materia. La acción cívico-militar persiste en muchos países de la región como legado de la ya superada política de seguridad nacional, que, junto con la implicación militar en asuntos como la lucha antidrogas o en el control de acciones sociales que alteran el orden público, han producido hasta ahora una desfiguración del aparato militar asimilándolo a un cuerpo políctico. Esta actuación por fuera de sus competencias se ve acompañada, en algunos países –en particular en donde el gobernante es de origen militar y estuvo antes vinculado a un golpe de Estado–, de la militarización de la administración de lo público y del Estado, lo que aumenta la autonomía y el papel político de los militares. Mientras tanto, los poderes públicos de la mayor parte de países andinos se han desentendido de la cuestión de seguridad y no han ejercido un control civil de los presupuestos y actividades militares. Los gobiernos de la región, coaccionados por la bilateralidad impuesta por Estados Unidos en su

cruzada primera antidrogas y ahora antiterrorista, se han visto imposibilitados tanto para redefinir el concepto de seguridad como para asumir iniciativas dirigidas a un manejo de las llamadas nuevas amenazas de forma acorde con las prioridades nacionales, sub-regionales o regionales. Los parlamentos se han mostrado incapaces de legislar sobre el control a la autonomía militar y de exigir al ejecutivo la definición de una política de Estado, han perdido la iniciativa y han quedado sometidos a los dictámenes del ejecutivo, lo que también anula su tarea de control gubernamental y estatal, y los hace asumir una cierta resignación y a veces hasta una buena dosis de complicidad con la interferencia de Estados Unidos en los asuntos de seguridad interna. La debilidad del aparato judicial en todos ellos los sustrae de las posibilidades de incidir en la materia.

Por otra parte, aunque desde fines de los años ochenta y mediados de los noventa los gobiernos andinos le han dado un gran impulso a los intercambios comerciales y han hablado de política exterior y de seguridad común, lo cierto es que el balance de los treinta años de integración andina es precario en la generación de lazos sociales, culturales o políticos capaces de proyectar una acción conjunta a mediano y largo plazo. Pese a la enorme cantidad de instituciones andinas existentes, éstas no han estado en condiciones de procesar y resolver los problemas, pequeños o grandes, que han asediado la región. En realidad, la CAN se ha centrado en las relaciones comerciales y, aunque ha venido explorando alternativas de cooperación y de estructuración de posiciones comunes frente a terceros, no ha avanzado de manera práctica en esa perspectiva.

Por el contrario, hoy asistimos a un retroceso en la integración sub-regional y a una pérdida de interdependencias no sólo referidas al movimiento y distribución de las mercancías sino también a la cultura, la información y el conocimiento. Esta involución se refleja, por ejemplo, en la supresión de programas comunes de comunicación y acceso satelital. También existe una marcada tendencia a la bilaterización de las relaciones de cada país andino sea con Estados Unidos, con Brasil o con cada uno de sus vecinos, lo que reduce la relevancia de los organismos de integración y concertación, y lleva a buscar soluciones en ámbitos estrechos o a dar una mayor cabida a la unilateralidad estadounidense.

A este cuadro nada alejador se suma el in-

crecimiento de las divergencias políticas entre los distintos gobiernos andinos en cuestiones como las negociaciones hemisféricas y las dinámicas internacionales, que podrían derivar en rivalidades diplomáticas sustentadas en disputas ideológicas. Ese contexto de desencuentros afecta las relaciones entre vecinos, ya no sólo por litigios fronterizos y binacionales, sino por cuestiones como la relación bilateral que cada país mantiene o busca construir con Estados Unidos, o por la apreciación de cada uno sobre la dinámica interna del sistema político del otro país. Estas nuevas tensiones se suman, en el caso colombo-venezolano, a la mutua desconfianza derivada del diferendo territorial, que hace que cada país tenga al otro como su primera hipótesis de conflicto bélico internacional y mantenga vigente la preocupación por un presunto desequilibrio militar. Así se ha manifestado en Venezuela a propósito del incremento de los recursos estadounidenses destinados al fortalecimiento militar del Estado colombiano con miras a hacerle frente a las guerrillas y, en Colombia, en el recelo por las posibles compras de aviones rusos por parte de Venezuela.

Ese marco de viejas disputas y nuevas tensiones ha impedido avances en el tratamiento comunitario de asuntos relacionados con la seguridad y defensa frente a problemas comunes como el crimen organizado y los tráficos de armas y drogas, y, aunque la CAN cuenta con avanzadas definiciones sobre desarrollo e integración fronteriza, los problemas surgidos en esas zonas no han tenido una atención adecuada. Hay que reconocer, sin embargo, que en la reciente reunión de seguridad de ministros de relaciones exteriores y defensa de países de la CAN, Panamá y Brasil, realizada en Bogotá, se produjo un primer acercamiento importante al respecto.

#### **El camino brasileño**

Según la apreciación de diplomáticos y académicos participantes en el evento, el Estado brasileño ha acentuado en su historia reciente los esfuerzos por la construcción de una identidad propia, cultural e idiomática. Los principios democráticos han estado acompañados de la búsqueda de un crecimiento económico acelerado, de la construcción de un poder militar que le otorgue una capacidad de defensa autónoma en cuanto país de gran superficie, que abriga al mayor número de habitantes de la región y que hace parte de los cinco primeros productores de armas en el mundo.

Una vez concluyó el régimen militar, y con posterioridad a la Constitución de 1988, el Estado brasileño se dotó de una nueva política de seguridad y se preparó para aplicarla en la defensa externa y la seguridad interna. En la definición de esa política la cancillería tuvo un papel central, el tema del desarrollo se convirtió en un eje crucial y el concepto de seguridad empezó a abarcar todo lo que para los brasileños significaba estar seguros. En ese proceso el gobierno trató de militarizar de nuevo a los militares, es decir, de lograr que las fuerzas armadas dejaran de desempeñar funciones que no son de su competencia, ya que no corresponden a su naturaleza ni son exigidas por un mandato constitucional. Buscó estructurar una defensa clásica pero moderna, limitada a las posibilidades presupuestales del país, que contara con una capacidad real de defensa en razón de su competencia profesional y su dotación tecnológica de avanzada. Su función es la de ser una especie de seguro del país, garante de la ley y el orden interno, e instrumento del Estado para la defensa nacional. La fuerza militar brasileña no se ocupa de contener los delitos conexos con el de las drogas y el terrorismo, cuya represión se adelanta más bien mediante instituciones especializadas y dispositivos policiales y de inteligencia, que deben actuar de manera coordinada. De igual forma, para hacer frente a los problemas del hambre y la salud existen aparatos estatales especializados.

Desde hace unos pocos años, el Estado brasileño comenzó a cambiar su visión acerca de su inserción en Latinoamérica –y particularmente dentro de Sudamérica–, y ha tomado iniciativas al respecto. No ha sido un proceso fácil, pues ha implicado la disolución paulatina del viejo mito de la autosuficiencia y autonomía brasileñas. Ha exigido construir una visión renovada, que parte de reconocer que, para que haya integración, es fundamental avanzar en las interconexiones físicas y comerciales, y en el desarrollo de interdependencias fuertes con los vecinos. Por eso Brasil ha venido abasteciéndose de energía eléctrica, petróleo y gas provenientes de Argentina, Paraguay, Venezuela y Bolivia. Ésta es una decisión que el Estado brasileño quiere que perdure en el tiempo, porque, si bien Suramérica se encuentra inmersa en un marco de seguridad hemisférica en el cual el principal actor es la mayor potencia del mundo, ese hecho no frustra el derecho y la posibilidad de construir entre los países vecinos vínculos que le permitan a la región hacerse más fuerte y dotarse de la autono-

mía posible en el mundo actual. Un indicador de la importancia que Brasil le otorga a Suramérica se podría observar en el hecho de que, en los dos últimos años anteriores a la presidencia de Lula, la agencia de cooperación brasileña ha gastado el cincuenta por ciento de sus recursos dentro de los países andinos.

Al asumir su gobierno, el presidente Luis Ignacio Da Silva, "Lula", ha definido como ejes de su política exterior la transparencia, concreción y efectividad de las relaciones de Brasil con sus vecinos y el propósito de que éstas cuenten con objetivos y proyectos comunes. Es decir, que su política busca la agregación de esfuerzos y resultados, en procura de éxitos mayores. América del Sur constituye una de las principales prioridades geográficas de las relaciones externas de Brasil, dirigida a profundizar la integración con el Mercosur y, a partir de éste, tratar de construir, con el concurso de la CAN, una zona de libre comercio suramericana y una integración física regional. Con el fin de generar relaciones bilaterales efectivas, el presidente Lula ha fortalecido las embajadas suramericanas con más funcionarios, ha dispuesto la sustitución de un porcentaje significativo de sus importaciones con bienes producidos por países de la región, ha acordado créditos y apoyos para proyectos que interesan a uno u otro país vecino y ha manifestado su interés en conformar empresas binacionales.

Según diplomáticos brasileños, Lula se propone asumir el liderazgo en América Latina como ejercicio de cooperación e interpretación de acuerdos comunes, y no como una delegación en la que el representante ejerza dominio sobre el grupo representado. Pero, para esto, agregan, se requiere que los posibles liderados acepten ese liderazgo. El más inmediato reto para aplicarlo lo está planteando la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual debe ser negociada conjuntamente por los suramericanos, pues los entendimientos parciales pueden producir pérdidas irrecuperables para el subcontinente. Un indicador de la aceptación de ese liderazgo son las visitas que Lula ha recibido en sus primeros meses de gobierno de casi todos los presidentes y hasta de los candidatos más opcionados de los países suramericanos. El gobierno del Brasil cuenta también con el apoyo de países como Perú –según su embajador en Bogotá– para que, en una eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ocupe un puesto permanente en representación

de la región. En palabras del embajador de Venezuela en Colombia, la región andina tiene que apoyarse en Brasil, apoyar a Brasil y que Brasil la apoye, para tener una mayor fortaleza y presencia en el mundo globalizado.

El gobierno de Brasil quiere avanzar en esta perspectiva para lograr que, en las negociaciones y foros del mundo, se presente una posición suramericana mancomunada. También quiere propiciar una superación de los conflictos internos como soporte de las relaciones y la integración suramericanas, pues, si el vecindario está en crisis o uno de sus miembros tiene serios problemas, ello se reflejará negativamente en los otros países y dificultará el esfuerzo por avanzar juntos. Frente a la cuestión amazónica podría recoger la presión de varios gobiernos andinos para que ésta no siga siendo asumida como un mero problema nacional de Brasil y que el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) no continúe siendo un asunto bilateral de cada país andino con esa nación.

El debate en el evento mostró los efectos contradictorios que puede tener la tendencia de Brasil a privilegiar relaciones meramente bilaterales con los demás países suramericanos. El caso más discutido al respecto ha sido el de los acercamientos de Brasil y Venezuela, debido al temor a repercusiones negativas en las relaciones de este último país con Colombia. Los acercamientos comerciales entre Venezuela y Brasil vienen siendo percibidos desde Colombia como un intento del gobierno venezolano de cambiar a los empresarios y mercados colombianos por los brasileños. Para los diplomáticos de Brasil participantes en el evento, es un hecho que la mayor convergencia política que hoy existe entre Brasilia y Caracas ha permitido a los dos países superar antiguas tensiones en la frontera, derivadas de contradicciones en asuntos mineros, forestales e indígenas, y avanzar en una mayor integración terrestre y energética. Eso no querría decir, sin embargo, que un mercado tan dinámico como el de Colombia y Venezuela deba extinguirse; más bien, los actuales problemas coyunturales entre las dos naciones constituyen un reto que debe ser resuelto por ambas partes con agudeza, inteligencia y formas de entendimiento. Por otra parte, el mismo gobierno de Brasil les ha pedido a los gobiernos de sus dos vecinos que se unan para negociar conjuntamente el ALCA. Hay que entender, además, que a Brasil no le resulta fácil adelantar relaciones de negocios, comerciales, políticas y de integración

cultural con Colombia, ya que la confrontación interna colombiana alimenta percepciones negativas y temores en diversos sectores brasileños. Todo esto no significa una aceptación incondicional de la política de Chávez por parte del gobierno brasileño. De hecho, el presidente Lula no le aceptó a Chávez cambiar el grupo de países amigos que acompaña la búsqueda de salidas a la crisis venezolana, como tampoco le aceptó a Uribe declarar terroristas a las FARC, aunque le ofreció compartir los sistemas brasileños de vigilancia amazónica. Entre Colombia y Venezuela, Brasil podría desempeñar un papel como el que ya jugó entre Ecuador y Perú, o como en ocasiones ha representado México, tendiente a relajar las tensiones y, sobre todo, a no agregarle ingredientes competitivos en la relación con uno u otro de estos países.

En suma, en el evento se expresó una gran coincidencia en el reconocimiento compartido de que, tanto el desconocimiento recíproco entre cada uno de los países andinos y Brasil, como la existencia de grandes extensiones territoriales carentes de vías de penetración, la ausencia de interconexión de los medios comunicación (y sobre todo de la televisión) y la falta de lazos e interdependencias positivas, han hecho que todos estos países vecinos vivan de espaldas unos a otros y mantengan infundadas interpretaciones y mutuas prevenciones recíprocas. De no superar tales distancias, éstas continuarán erigiendo fuertes barreras en las relaciones regionales. Además, la distancia física, el extrañamiento cultural y la baja densidad de relaciones políticas, económicas, culturales o académicas son contraproducentes para hacerle frente a las tendencias internacionales actuales, las negociaciones hemisféricas en curso y las complejas dinámicas internas en las que se debate cada uno de los países de la región.

#### **EL CONFLICTO COLOMBIANO Y LA DINÁMICA REGIONAL**

A mediados de los años noventa, fortalecidos con dineros derivados de las drogas y otros delitos, y aprovechando la crisis política que se generó durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), guerrillas y paramilitares aumentaron su poder en Colombia y agudizaron la confrontación interna. Así mismo, aprovecharon la tradicional debilidad o la ausencia del Estado en las fronteras internacionales para disputarse territorios en donde se ubican importantes recursos o que constituyen corredores estratégicos

para muy diversos tráficos y distintos recursos logísticos. Todo ello ha ido aumentando las repercusiones de la confrontación armada colombiana en las regiones fronterizas.

#### **Efectos e interacciones del conflicto colombiano**

El impacto del conflicto colombiano en los países colindantes ha sido muy diverso. Los grupos armados ilegales usan algunas zonas fronterizas como espacio de operación o de refugio, atentan contra la integridad física de sus habitantes, destruyen bosques y contaminan las aguas a medida que amplían los cultivos ilegales, mientras la fumigación oficial de esos mismos cultivos produce negativos efectos ambientales y sociales a lado y lado de la frontera. La confrontación de las guerrillas con paramilitares y con las fuerzas del Estado colombiano desborda o al menos amenaza con traspasar los límites fronterizos, genera problemas humanitarios como el desplazamiento masivo de pobladores, obliga a los países vecinos a militarizar las zonas limítrofes y perturba los lazos sociales que tradicionalmente han mantenido las gentes de la región. La agudización interna del conflicto ha obligado a numerosos colombianos a migrar, y no pocos de ellos se han desplazado hacia los vecinos en búsqueda de tranquilidad, empleo u oportunidades de negocios. Todo ello ha generado, como es natural, inquietud e inconformidad en las autoridades de los países vecinos.

Por otra parte, la presencia de los actores ilegales colombianos ha aumentado, en las zonas de frontera, las oportunidades para realizar negocios, prestar servicios o vincularse a tráficos ilegales de muy diversa procedencia y naturaleza, situación que ha sido aprovechada por muy distintos sectores sociales de los países vecinos de Colombia. Así, no es extraño que por las fronteras ingresen en este país explosivos, armamento, gasolina y precursores químicos, o salgan drogas y dineros ilegales que buscan dónde adquirir apariencia legal.

Frente a estos problemas ha predominado el tradicional aislamiento y la mutua recriminación, más que un análisis conjunto, serio y ponderado de los mismos, y el estudio de la influencia que, en estos fenómenos, tienen la corrupción y el abandono secular de las zonas fronterizas por parte de casi todos los estados de la región. Colombia no ha propiciado un suficiente análisis conjunto del conflicto, de sus implicaciones para los vecinos y de las interacciones que algunos sectores de éstos han establecido con las organiza-

ciones ilegales colombianas. Los vecinos de Colombia, muchas veces, han eludido el examen de su propia responsabilidad en el control a la circulación de material bélico, drogas y dineros ilegales que nutren el conflicto colombiano y, en ocasiones, desestiman la articulación de estos flujos con sus propios problemas internos, mientras criminalizan de manera unilateral a Colombia por el problema de las drogas y por las redes transnacionales en las que éste se apoya, cuyo control escapa a las posibilidades de un solo país. En razón de las mutuas críticas y de la ausencia de un diálogo más constructivo se han venido paralizando las diversas agendas binacionales y la atención a las zonas fronterizas compartidas, cuyos problemas han venido siendo simplemente subsumidos como cuestiones de seguridad restringidos a una defensa nacional de corte militar. Todo ello, además de agravar viejos problemas en las fronteras, fortalece un círculo vicioso mediante el cual se reproduce y dinamiza el conflicto en Colombia y se multiplican sus repercusiones negativas en los países vecinos.

Ahora bien, la implantación de guerrillas y paramilitares en las fronteras internacionales, las interacciones que establecen y su impacto en los países vecinos de Colombia dependen de muy variados factores. En primer lugar, del carácter de la zona fronteriza específica: su extensión, la presencia o ausencia de los respectivos estados, el grado de desarrollo institucional, el fuerte o débil entramado social local e interfronterizo. Estudios en las fronteras muestran que allí donde existen fuertes lazos entre las comunidades y autoridades locales de ambos lados de la frontera hay un mayor potencial de amortiguamiento de los impactos de la violencia y la crisis, así como una mayor capacidad para defender derechos, bienes, servicios e infraestructura locales y para avanzar en iniciativas civiles que contribuyan a aliviar los efectos del problema. En cambio, cuando la presencia institucional es débil y el tejido socio-cultural incipiente o ausente, la vulnerabilidad e inseguridad fronterizas se acrecientan. En segundo lugar, las repercusiones negativas de la confrontación dependen también del grado de conflicto limítrofe que haya existido o exista entre los respectivos países, de la mutua confianza o desconfianza entre los centros políticos y las fuerzas armadas de ambos lados, y de las convergencias o divergencias políticas entre los gobiernos en el poder. Justamente por esas razones se ha hecho más explosivo el caso de la

relación colombo-venezolana. En tercer lugar, las repercusiones del conflicto colombiano en los países vecinos dependen del funcionamiento y la eficacia de los mecanismos locales, binacionales o sub-regionales para atender la agenda binacional y para hacerle frente de manera conjunta tanto a los efectos del conflicto como a los nexos que desde el otro lado de la frontera se establecen con él. En algunos casos, estos mecanismos carecen del dinamismo necesario, como acontece en las comisiones de vecindad de Colombia con Perú o con Brasil, o son insuficientes para hacerle frente a los problemas, como sucede en las comisiones de Colombia con Ecuador y Panamá, mientras en otros casos, los canales de diálogo se paralizan por desacuerdo entre las capitales, como ocurre con las comisiones presidenciales colombo-venezolanas. Cuando estas comisiones se ponen en marcha con un serio compromiso conjunto en los altos niveles del Estado, la acción gubernamental dispone de instrumentos más aptos de acción que inmediatamente disminuyen la magnitud de los problemas y su carácter explosivo. En cuarto lugar, depende del apoyo internacional que permita hacerle frente a la situación. Un estudio ecuatoriano muestra cómo los efectos del conflicto y sus interacciones han estimulado una mayor presencia institucional del Estado ecuatoriano en la frontera con Colombia, presencia que no se reduce al traslado de 12.000 efectivos militares, realizado, entre otras cosas, para disuadir la proliferación de cultivos de coca en el propio territorio, sino que se traduce sobre todo en más obras de infraestructura, las cuales se han hecho posibles por recursos provenientes de la comunidad internacional para la unidad de desarrollo de la frontera norte.

Al mirar las repercusiones del conflicto colombiano en ese marco surge un punto de discusión importante sobre la apreciación de la situación de la región, el cual tiene que ver con la validez de la teoría del *spill over*, que ha equiparado esos impactos con una hipotética expansión que lo convertiría en amenaza regional. Esta teoría se ha repetido a propósito de lo que ocurre en las fronteras o en las relaciones de Colombia y sus vecinos, obviando los tradicionales problemas de estas zonas o reduciéndolos a las cuestiones de seguridad. Un estudio adelantado en la frontera colombo-ecuatoriana contradice tal explicación y muestra que a lo que se asiste no es a un simple “derrame” del conflicto colom-

biano sino también al aprovechamiento por parte de sectores de poblaciones vecinas para paliar sus propios problemas.

#### **Las opciones de los gobiernos de Colombia**

Frente a estos problemas, los gobiernos de Colombia han tratado de poner en marcha los mecanismos de vecindad y de incrementar una presencia militar en las fronteras, presencia forzosamente móvil en razón de las exigencias de la misma confrontación. Sin embargo, no han logrado contrarrestar la tradicional ausencia del Estado en buena parte del territorio nacional, ni han podido atender adecuadamente sus fronteras, las de mayor complejidad en la región andina. En cambio, sus opciones, condicionadas por su propia debilidad y por un restrictivo contexto hemisférico e internacional, sí han suscitado una actitud recelosa en sus vecinos.

En efecto, la ausencia de una política coherente y estable de los gobiernos colombianos frente a la confrontación, y su incapacidad para lograr una solución del mismo, han contribuido a emitir mensajes contradictorios a los vecinos. El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) inició una cierta recuperación de la credibilidad y fortaleza estatales. Sin embargo, para ello se vio obligado a recurrir a un apoyo internacional que no podía encontrar sino en Washington, con lo cual contribuyó a incrementar la presencia estadounidense en la región y a poner en tensión las relaciones con sus vecinos. En concreto, el Plan Colombia, elaborado en un diálogo cerrado entre Washington y delegados de Bogotá, y que se transformó de herramienta para la negociación en instrumento de la lucha antidrogas-antisubversiva, acabó de enajenar a los vecinos con respecto a los problemas de Colombia. Sin embargo, hay que señalar que la presencia norteamericana en la región se afianzó también cuando los países vecinos recibieron de Estados Unidos recursos del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina para atender algunos de los efectos que pudiera tener el Plan en las fronteras. De este modo, tanto el Plan Colombia como el manejo de sus eventuales repercusiones en los países vecinos en diálogo bilateral entre Washington y cada uno de los gobiernos interesados, antes que permitir un acercamiento concertado entre vecinos para hacerle frente a problemas comunes, fortaleció la injerencia estadounidense en la región desde las perspectivas de Washington.

Otro nuevo acontecimiento vino a consolidar, a fines del gobierno de Pastrana, el aislamiento

de Colombia en el entorno regional. Ante la renuencia de las FARC a entrar en una verdadera negociación y sus abusos en la zona de despeje, presionado por una opinión nacional radicalizada contra las negociaciones por el aumento de los secuestros, los ataques a ciudades y la destrucción de la infraestructura vital del país y, estimulado por la nueva coyuntura internacional de la “guerra global contra el terrorismo” declarada por Estados Unidos, Pastrana puso fin a las conversaciones de paz y declaró terroristas a los mismos grupos que a lo largo de casi cuatro años había reconocido y presentado al mundo como rebeldes políticos. Este nuevo giro, aunque hasta cierto punto comprensible en el contexto doméstico, ahondó el desconcierto, la incomprendimiento y el distanciamiento de los vecinos frente al conflicto colombiano.

A su vez, tras la ruptura de conversaciones con las FARC, y respaldado por una opinión ampliamente mayoritaria, el presidente Álvaro Uribe (2002-2006) ha intensificado la respuesta militar a las guerrillas. Para convencer a Estados Unidos y al mundo de que, en esta empresa, Colombia requiere el apoyo externo, Uribe no ha vacilado en exagerar la amenaza hemisférica e internacional que representa el conflicto interno. Y no sólo por imposición de Estados Unidos sino por su propia convicción, el presidente ha diluido la diferencia entre tráfico de narcóticos y terrorismo, y ha suprimido la distinción entre guerra irregular y guerra contra el terrorismo, ha presionado por una mayor intervención internacional, incluso militar, y ha profundizado la inscripción del conflicto colombiano dentro de las etiquetas antidrogas y antiterroristas de Washington, lo que, si bien alude a ciertas dimensiones del problema, no constituye el encuadramiento más adecuado a su compleja naturaleza y a la necesidad de construir una salida política negociada. A la consecución del apoyo estadounidense, el presidente Uribe parece supeditar toda la política exterior del país. Su gobierno respaldó la invasión de Estados Unidos a Irak y presiona por un acuerdo comercial bilateral con el país del Norte, profundizando así el aislamiento del país respecto de las tendencias en curso en el vecindario.

#### **La respuesta defensiva de los gobiernos andinos**

Por la amplitud del conflicto, así como por su naturaleza compleja y por las mismas opciones adoptadas por los gobiernos de Colombia, entre los vecinos andinos –que han acumulado además

percepciones deformadas de la situación—predomina el temor y la distancia frente al país, más que la cooperación. Todos los vecinos han hecho pronunciamientos genéricos a favor de la paz en Colombia. Además, entre los andinos, Venezuela ha sido el país que más acciones concretas ha realizado al respecto: sirvió de país anfitrión de algunos contactos del gobierno colombiano con las guerrillas e hizo parte del grupo de facilitadores del diálogo. No obstante, de manera explicable, la actuación de los gobiernos de los países colindantes ha estado dirigida, fundamentalmente, a denunciar los efectos del conflicto y lo que perciben como su “contagio”, a protegerse de la confrontación colombiana y a señalar a Colombia como la amenaza regional. En este último señalamiento coinciden con el que ha venido haciendo Washington desde mediados de los años noventa y con el que más recientemente vienen formulando, desde sus propias perspectivas e intereses, algunos sectores colombianos.

Sin embargo, más allá de los efectos negativos que la propia confrontación colombiana genera o pudiera generar, su exageración parece servirle a todos los actores: le sirve a las guerrillas y los paramilitares para neutralizar a los países vecinos y ganar reconocimiento, al gobierno para lograr el compromiso de estos últimos con su política de seguridad, a algunos de los vecinos para manejar sus relaciones con Washington o justificar su política interna, y a Estados Unidos para acreditar su creciente participación en el conflicto colombiano. La confrontación tiende a aparecer entonces como el único factor causante de todo lo negativo que ocurre en la región, contribuyendo de paso a ocultar otras dinámicas globales, hemisféricas, regionales y locales que lo atraviesan y refuerzan.

En efecto, en la posición de los países andinos frente al conflicto colombiano, sobre todo de aquellos que tienen fronteras más pobladas y conectadas con Colombia, predomina una natural respuesta defensiva. Pero, al mismo tiempo, debido al manejo de la situación impuesto por Estados Unidos y a la opción propia de cada gobierno, se observa una “securización” de la agenda binacional. Además, ante el cansancio con lo que perciben como un cómodo endoso por parte de Colombia de sus propias responsabilidades, varios gobiernos nacionales o locales de países colindantes han buscando adaptaciones pragmáticas frente a los problemas que el conflicto les genera o a las

interacciones que sus nacionales establecen con éste. Algunos han tomado sus propias iniciativas haciendo caso omiso o en contravía de las estrategias emprendidas por los distintos gobiernos elegidos por los colombianos, han hecho acuerdos con la guerrilla o rechazan realizar acciones conjuntas con el gobierno colombiano para enfrentar los problemas de seguridad en la frontera por el temor de que éstas puedan ser consideradas como una toma de partido en el conflicto. Sectores de países vecinos han tratado incluso de buscar dividendos internos de la problemática colombiana en momentos críticos para el respectivo gobierno, y de aprovechar el conflicto en su propio beneficio impulsando, por ejemplo, diversos tipos de contrabando.

#### **Brasil y el conflicto colombiano**

Para analizar la posición de Brasil frente al conflicto colombiano habría que tomar en consideración las muy diversas dimensiones que fueron señaladas en una u otra intervención de diplomáticos y académicos presentes en el evento. Enunciemos algunas de ellas.

Acorde con la tradición diplomática de defensa de la soberanía de las naciones y de la no intervención en asuntos internos, Brasilia otorgó un apoyo discreto a las actuaciones del gobierno de Pastrana en la apertura y terminación de los diálogos con las guerrillas, y ha respetado las decisiones políticas tomadas al respecto por el presidente Uribe, aunque éstas sean con frecuencia criticadas en la opinión brasileña. El gobierno brasileño se inclina por una salida negociada del conflicto, y para contribuir a su búsqueda el presidente Lula ha ofrecido sus buenos oficios y hasta su mediación. Por otra parte, a través del aumento de la vigilancia amazónica y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el control y protección de sus fronteras, el gobierno brasileño ha fortalecido su capacidad de defensa para contener eventuales efectos conexos con el problema de las drogas y con la situación de Colombia. Aunque el problema colombiano ha sensibilizado a muchos sectores de Brasil sobre el tema de la seguridad, las adecuaciones que pueda sufrir la política exterior brasileña no están orientadas a ampliar la “securización” de temas como derechos humanos, migraciones, medio ambiente o desarrollo fronterizo, que más bien deben ser atendidos de forma conjunta y sostenida. Entre el gobierno de Brasil y el de Colombia han exis-

tido<sup>5</sup> y pueden producirse desacuerdos<sup>6</sup>, pero las percepciones recíprocas de los dos países dejan un enorme espacio para análisis que pueden permitir diversos entendimientos.

Si se da una mirada más amplia a la relación de Brasil con Colombia, hay que tener en cuenta que, a pesar de los enormes problemas y posibilidades que ésta ofrece, entre ambos países existen pocos y limitados vínculos comerciales y sociales. En el centro de las preocupaciones que tienen los brasileños está la información que brindan los medios de comunicación sobre los grados de violencia política y ciudadana, lo que se traduce en una imagen bastante negativa, que lleva a que las clases medias sientan miedo de tratar con Colombia. Para los brasileños es difícil entender las relaciones de poder que efectivamente se dan en Colombia respecto de la droga y la guerrilla, o los impactos en el medio ambiente que generan los cultivos ilegales y los programas de fumigación. Tampoco les es claro si los colombianos valoran la participación de Brasil en su problemática o si tienen interés en esa posible participación. Todo lo anterior dificulta la construcción de unas relaciones más sólidas y de mecanismos compartidos de control territorial.

Más en general, Brasil tiene interés en combinar acciones comunes con todos sus vecinos para combatir fenómenos específicos que afectan a los países del área, aunque su puesta en marcha dependa de las condiciones que se den en la región y de los acuerdos a los que se llegue en las conversaciones entre los presidentes. Hasta ahora, se ha concretado el compromiso de una mayor cooperación fronteriza y de combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada como la producción y tráfico de drogas y el terrorismo, considerados según la percepción de amenaza que de ellos tiene cada país. Las decisiones de las cumbres presidenciales se ponen en práctica según la disponibilidad de recursos, y los aparatos de Estado brasileños tienen una capacidad muy reducida para actuar en el corto plazo. Tampoco es posible esperar que la democracia liberal y el liberalismo económico en boga puedan darle herramientas financieras y persua-

sivas al Estado brasileño para que actúe sobre los ciudadanos a fin de que adopten cierto comportamiento que es de interés de la región o que les incrementará la propia seguridad.

En relación con el concepto de seguridad y los retos que se originan desde fuera de la región, Brasil prefiere una gradualidad de las políticas y una medición de los riesgos, y hará la salvaguarda del caso en los respectivos ámbitos internacionales. Para Brasil, “riesgo” significa, por ejemplo, enfrentar una fuerte presión de Estados Unidos o capturar una compleja red terrorista en su territorio. El terrorismo del tipo 11 de septiembre no es su prioridad, aunque las resoluciones del Consejo de Seguridad hayan sido adoptadas también internamente y se hayan dispuesto los recursos necesarios para llevarlas a cabo en los mejores términos. Una declaración política de la asamblea general de la OEA no es para Brasil un mandato obligatorio, pero sí es un marco de referencia frente al cual el Estado brasileño se permite actuar con libertad, pues no se resigna a aceptar que otro Estado lo convine a aplicar y actuar con tal procedimiento así éste haya sido adoptado por votación. Hay ciertos elementos en materia de seguridad en los que Brasil va a encaminar sus esfuerzos con autonomía y de acuerdo con sus prioridades, como sucede en relación con el crimen organizado y su fuerte vinculación con el tráfico de narcóticos en las grandes ciudades. El presidente de la república es quien traza la política exterior, y en cierto momento es posible que aparezcan distintos ministros como protagonistas dependiendo de la necesidad de cada época, pero es un protagonismo delegado dentro de un mismo gobierno.

En síntesis, los efectos e interacciones generados por el conflicto colombiano y las respuestas de los gobiernos andinos, empezando por el colombiano, no han servido para crear un marco cooperativo sino de tensión regional. Frente al conflicto, siguen primando las lógicas de contención concebidas desde intereses nacionales y no regionales, y las relaciones bilaterales de seguridad, si se dan, se enmarcan en ámbitos militares. Además, en las élites políticas regionales –incluidas las colombianas– no hay acuerdo para aten-

- <sup>5</sup> Diplomáticos brasileños se quejaron de que pese al interés manifestado por su gobierno de hacer parte del grupo de países facilitadores del diálogo con la guerrilla, el gobierno de Pastrana no los incluyó.
- <sup>6</sup> Por su parte, un ex canciller colombiano señaló lo inexplicable que resultó para el gobierno de Colombia la ausencia de Brasil en la mesa de donantes conformada para buscar apoyos al proceso de paz por entonces iniciado.<sup>6</sup> Por ejemplo, la solicitud de modificar el TIAR para que se puedan conformar fuerzas conjuntas dispuestas, si fuera necesario, a intervenir militarmente en Colombia.

der el problema colombiano, ni existen verdaderas políticas de Estado. Se trata de fórmulas de gobierno, de intereses no convenidos entre los países involucrados y que se reducen al despliegue militar en las fronteras con Colombia. Así mismo, sigue ausente la reflexión común sobre la naturaleza y alcance de la confrontación, y la necesidad de cooperación sobre la base de una visión estratégica compartida.

El denso entramado local, nacional o binacional muestra que la problemática de seguridad regional no se reduce a la mera difusión de una epidemia que, a partir de la confrontación colombiana, contaminaría a los demás países del área. Indica que, en un contexto internacional adverso y en medio de una aguda crisis de cada uno de los países de la región, los problemas de uno alcanzan repercusiones inesperadas en el otro. El conflicto colombiano, por ser la confrontación interna de historia más prolongada y de mayor amplitud, tiene efectos más graves, articula diversos procesos a partir de las dinámicas existentes en ambos lados de las zonas fronterizas, es también aprovechado por sectores gubernamentales en situaciones críticas y sirve de catalizador de intereses nacionales o regionales. Esta compleja situación, sumada a las opciones gubernamentales, más que profundizar los lazos entre vecinos ha afectado severamente sus relaciones. Frente a la dificultad regional de acordar una posición conjunta con Colombia, la iniciativa ha quedado en manos de Estados Unidos. En lo que parece haber acuerdo es en que la situación de inseguridad regional no puede seguirse manejando sólo con las reacciones defensivas individuales de los vecinos andinos o únicamente con criterios de no intervención en asuntos internos como venía haciendo Brasil. Colombia requiere, además, un acompañamiento regional para la búsqueda de una solución al conflicto interno. Brasil comienza a mostrar su interés por contribuir a la búsqueda de una solución negociada, y podría ayudar al acercamiento entre los vecinos para que acompañen ese proceso.

#### UNA POSIBLE AGENDA DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

¿Por qué empezar por los temas de seguridad en este primer acercamiento andino-brasileño? ¿No sería más conveniente partir de lo avanzado en otros asuntos para abordarlos de forma más integral y orientarlos a fortalecer la cooperación y la concertación política? Estos interrogantes

suscitaron una interesante gama de respuestas. La aproximación a las relaciones andino-brasileñas desde la perspectiva de la seguridad se justifica, según algunos, debido a que el contexto internacional ha puesto este tema en primer plano, lo que hace que ya cruce muchas de las relaciones bilaterales y multilaterales regionales y globales. Para otros, lo amerita también la crisis interna en cada país andino, y en particular la confrontación colombiana así como el peso de las percepciones de las poblaciones y los gobiernos de los países colindantes sobre esa problemática, algunos de cuyos sectores han establecido ya interacciones muy variadas con ella.

Para evitar que el comenzar por este tema lleve a “securizar” los demás asuntos de la agenda, se sugirió reafirmar la necesidad de construir diversas formas de cooperación fronteriza, urgir por el fortalecimiento de los mecanismos de vecindad y estimular la identificación conjunta de los problemas de seguridad y las amenazas comunes. De este modo, el proyecto podría ayudar a los gobiernos a convertir los problemas de seguridad en retos compartidos con el fin de que, a partir de ellos, empiecen a gestar una agenda común y a diseñar o consolidar instrumentos regionales. Ésta es la única manera de hacerles frente a los cambios internacionales que han venido influyendo decisivamente en los comportamientos de los gobiernos de la región y han modificado las elaboraciones que estaban en curso al respecto.

El proyecto ha partido de reconocer que, aunque el tema de seguridad tiene un significado específico para cada país andino y para Brasil según el alcance de la problemática interna y los nexos de cada situación particular con asuntos globales, existen amenazas comunes que requieren una agenda y unos instrumentos concertados. De hecho, ya Brasil y la CAN tratan el tema de seguridad en Naciones Unidas y lo hacen en concordancia con la interpretación de consenso sobre la seguridad internacional. Actualmente, en la OEA intentan definir un concepto de seguridad para el continente, mientras su sistema hemisférico será el que aborde los temas de seguridad que surjan en las negociaciones sobre el ALCA. Pero haría falta un mayor acercamiento entre países vecinos para procesar de manera compartida los acelerados cambios internacionales y los desafíos que, en materia de seguridad, éstos les plantean, así como para acompañar la búsqueda de salidas a las situaciones más problemáticas como la colombiana. Como es claro, no

se trata de asuntos que puedan ser resueltos en el debate académico, pero éste sí puede coadyuvar a tratarlos en toda su complejidad, y sobre todo puede abogar por su indispensable manejo cooperativo.

#### **Hay que empezar por clarificar los conceptos**

El debate mostró la necesidad de empezar por clarificar de qué seguridad se está hablando, dada la confusión reinante en torno al concepto tras la emergencia de concepciones alternativas muy genéricas. Unas aparecieron como contraposición a la actuación unilateral de Estados Unidos de considerar el tráfico de narcóticos y el terrorismo como las mayores amenazas. Otras surgieron como necesidad de superar un concepto centrado casi exclusivamente en la seguridad del Estado y de ponerle adjetivos a la seguridad para diferenciarla de las experiencias vividas bajo las dictaduras o para contrarrestar tradicionales definiciones puramente militares. Por eso, el debate internacional fue adquiriendo un tono multifacético del que hacen parte términos como seguridad humana, ciudadana, democrática. Pero mantener la indefinición del término o una definición muy amplia del mismo impide conformar la agenda, definir sus participantes activos y estructurar una institucionalidad que le dé forma y contenido. Esta misma discusión es, en cierta medida, la que se ha venido dando en las reuniones preparatorias de la conferencia especial sobre seguridad hemisférica, que debía haberse realizado en mayo de 2003 en México, pero que finalmente fue aplazada.

El concepto de seguridad humana, por ejemplo, es de tal generalidad que ha llegado a incluir todo aquello a lo que aspiran las personas, pero no ha podido definir en qué consiste la seguridad, desde dónde arranca ni dónde termina. Existen ciertas acciones que tienen efectos positivos en lo que podría considerarse seguridad humana, pero de antemano se sabe que no depende de esas solas acciones sino de diversos elementos que inciden en ella, bien sea como condiciones previas, complementarias o posteriores, por lo que se hace muy difícil identificar y contabilizar en su exacta medida la contribución de cada una de ellas a la seguridad. Además, la idea de seguridad humana es tan abierta, que corre el riesgo de que la región suramericana, tan excluyente y tan débil a nivel democrático, “securice” en un sentido represivo los más diversos asuntos que tienen relación con las personas. Así aconteció en la historia re-

gional reciente en donde la noción de seguridad nacional, asociada al desarrollo, permitió dinámicas que terminaron por afectar la seguridad de las personas.

En este debate que apenas comienza surgió la discusión sobre si la seguridad es un bien público y si es al Estado a quien le compete, en primer lugar, la responsabilidad de ofrecer seguridad y de construir políticas públicas indispensables para garantizarla. El Estado, sobre el cual recaería la tarea de mantener la seguridad interna y externa, tendría también el deber de determinar cuáles son los riesgos y amenazas. Se anotó, sin embargo, que el Estado ha sido en ocasiones dispensador de seguridad, pero muchas otras veces se ha convertido en la fuente de mayor inseguridad. Además, se dijo que para que la democracia sea el hilo unificador de cualquier agenda de seguridad, el Estado debe dotarse de estructuras y sistemas institucionales de asimilación de las demandas, de tramitación de los diversos intereses sociales y de un tratamiento adecuado de los conflictos sociales, de manera que no los “securice” al asumirlos como amenazas al orden público y enfrentarlos mediante el uso de la fuerza. La pregunta sobre si la seguridad es lo que permite el desarrollo de la democracia o si es ésta la que posibilita y garantiza la seguridad quedó igualmente planteada en el debate. Así mismo, se insistió en que la creciente “securización” de distintos asuntos debido a la cruzada antiterrorista estadounidense condiciona la definición de la democracia, y pone en segundo plano las libertades y derechos ciudadanos.

Otro punto controversial se relaciona con la diferencia entre seguridad y defensa, y su nexo con el contexto internacional más amplio. En ese sentido, la pregunta se centró en si el papel de las fuerzas armadas –allí donde no existen serias amenazas armadas al Estado– comienza a perder su razón de ser en la medida en que parecen haber disminuido las amenazas externas a las soberanías nacionales. El debate se planteó en términos de suprimir –como aconteció en dos casos en Centroamérica luego de que se hubieran resuelto los conflictos internos– o de encontrar una nueva función para los militares ante la ausencia de amenazas convencionales. Se adujo igualmente la necesidad de considerar que los cambios en el desarrollo del capitalismo, así como han tenido impactos en la organización social y política de la sociedad y del Estado, han incidido también en los temas de seguridad. En

concreto, el modelo económico vigente en el que la especulación financiera internacional y la acumulación de capital se han impuesto sobre la producción económica, entorpece el desarrollo de la democracia, amplía la exclusión social y podría generar problemas de seguridad.

La discusión sobre lo que constituye una verdadera amenaza a la seguridad y lo que es un mero problema saltó también en el debate. Para algunos, una amenaza implicaría el uso de la violencia de forma deliberada y con efectos colectivos; un problema de seguridad podría convertirse en una amenaza y generar un impacto tan fuerte en la sociedad, que podría llevar a una movilización colectiva para enfrentarla. Para otros parecería necesario separar conceptualmente y jerarquizar diversos tipos de amenazas. En primer lugar, estarían las amenazas convencionales derivadas de un ataque o agresión inesperado por parte de un Estado del continente o de fuera de él, ante cuya eventualidad cada país ha formulado sus propias hipótesis de conflicto. En segundo término, habría que considerar las amenazas no tradicionales ejercidas por actores no estatales, ante los cuales es necesario desarrollar instrumentos especiales, así como un diálogo entre los aparatos estatales hemisféricos. En tercer lugar, se deben tener en cuenta las amenazas internas al Estado y la sociedad lanzadas por organizaciones armadas ilegales. En cuarto término, si no se les da una respuesta adecuada podrían convertirse en amenaza ciertos problemas estructurales, como son los conflictos sociales, la vulnerabilidad democrática y la debilidad institucional. Esto no quiere decir que la simple existencia o el agravamiento de problemas sociales y políticos se traduzca automáticamente en una causa de inseguridad; pero esta interpretación tampoco desconoce que la misma condición social de pobreza y la corrupción institucional facilitan la irrupción o consolidación de la inseguridad. Más que en la misma clasificación de las amenazas, en lo que sí se apreció acuerdo es en que cada país debe resolver con autonomía el alcance de los riesgos y la naturaleza de las amenazas existentes a su seguridad interna, y configurar una sólida institucionalidad estatal, de carácter democrático, que logre restablecer el orden público y garantizar la seguridad de las personas y del Estado.

El debate no está resuelto. Apenas comienza. Queda entonces el reto de delimitar la noción de seguridad de la que parte este proyecto regional. Así mismo, de superar la imprecisión que ha llevado a hablar indistintamente de problemas de seguridad y de amenazas a la seguridad, lo

que redunda en una exageración de problemas que son convertidos en amenazas con consecuencias muy diversas. Por eso el proyecto debe partir, además del debate conceptual, de un análisis crítico de lo que comúnmente se señala como amenaza y del contexto en que ésta se desarrolla con el propósito de ayudar a definir lo que hay que hacer frente a ella.

#### ¿Existen problemas o amenazas internas a la seguridad regional?

La respuesta a esta pregunta es esencial para clarificar hasta dónde existe una amenaza a la seguridad regional que venga desde adentro, porque cualquier noción de comunidad de seguridad entre los países andinos y Brasil es difícil de conseguir si se considera a uno de los países miembros como la principal fuente de amenaza. Esa noción implica que la seguridad de todos involucra la seguridad de cada uno de los miembros, y que justamente se forma una comunidad de seguridad para hacerle frente a las amenazas que vienen de afuera. Incluso la propia integración sub-regional es puesta en cuestión al considerar como amenaza a uno de sus integrantes y, al contrario, como lo muestra la experiencia de conformación del Mercosur, éste fue posible una vez se diluyó cualquier idea de amenaza entre sus miembros.

Al hacer una revisión histórica de las amenazas y de su tratamiento en la región se observa que se ha producido un tránsito colectivo de las amenazas convencionales interestatales, que parecen haberse disuelto casi definitivamente, hacia nuevas amenazas que han tomado forma. Es decir, no existen peligros estratégicos tradicionales dentro del área andina ni en Brasil, aunque subsiste un problema de rivalidad y tensión binacional entre Colombia y Venezuela por la delimitación fronteriza, y Colombia enfrenta un agudo conflicto armado interno. En cambio, la región está inmersa en amenazas no convencionales derivadas de redes criminales que han alcanzado una enorme amplitud y ante las cuales la institucionalidad interamericana de defensa no ha podido responder satisfactoriamente, pues los tratados hemisféricos están impregnados de la cruzada prohibicionista-represiva impuesta por Estados Unidos.

Existe una enorme dificultad para determinar lo que significan estas amenazas globales y cómo se concretan en el contexto regional. En la región han empezado a generarse unas primeras definiciones de las nuevas amenazas, aunque éstas suscitan apreciaciones divergentes dado que

han sido identificadas e impuestas casi siempre desde afuera. Pero aun si tomamos las prioridades definidas por Estados Unidos, vemos que no se ajustan a la situación de la región. Excepto en el caso de Colombia, cuyo gobierno insiste oficialmente en que tiene un problema de terrorismo internacional, en la región no se presenta esta amenaza porque no existe un movimiento terrorista de alcance global. En la región no hay tiranos con armas de destrucción masiva, y aunque algunos sindican de autoritario al presidente Chávez, su gobierno no tiene ni pretende adquirir este tipo de armas. Lo que sí hay en la región son “espacios sin gobierno”, especialmente en las zonas de frontera. Con todo, distintos sectores sociales y gubernamentales perciben amenazas regionales, que para unos se derivan del conflicto colombiano, mientras otros temen una eventual expansión transnacional del proyecto bolivariano de Chávez. Un elemento de inseguridad estructural compartido es el incremento de la criminalidad en todas las urbes de la región andina, y con gran fuerza en Brasil, así como los problemas en las fronteras a los que ya hemos hecho referencia.

Hay elementos que apuntan a la existencia de problemas de seguridad regional, que se producen ante todo en Colombia, pero que provienen también de los países vecinos que comparten agudas crisis económicas y sociales, graves dificultades de gobernabilidad, fuerte peso del clientelismo, corrupción en la vida política y tradicional debilidad estatal. Sin embargo, estos asuntos no necesariamente constituyen amenazas, y una agenda de seguridad regional es algo más que la simple sumatoria de los conflictos existentes en cada nación. De ella harían más bien parte problemas transfronterizos como los que se están produciendo por efecto de la confrontación armada colombiana y de las articulaciones que con ella establecen distintos sectores de países colindantes, o como las posibles disputas por los bienes naturales –petróleo y agua– que se pueden traducir en amenazas para la seguridad regional al desbordar las fronteras nacionales y estimular respuestas militares convencionales. Esos problemas no pueden obtener solución por la acción de un solo país; requieren el esfuerzo compartido entre vecinos. Lo mismo acontece con los flujos transnacionales –tráficos de drogas y de precursores químicos, de armas y explosivos– que se

movilizan trans-regionalmente, más que como producto de su derrame desde un país hacia el resto, impulsados por las dimensiones económicas del negocio, por el espacio que requieren y por las escalas de trabajo que necesitan. En consecuencia, estos flujos sólo pueden ser enfrentados de manera regionalmente concertada.

Para aclarar cuáles son las amenazas regionales, y qué debería hacer una agenda regional al respecto, es necesario reflexionar, igualmente, sobre el alcance de la división del hemisferio en dos Américas hecha por Washington. La América del Norte, que comienza en Panamá y que hace parte del programa nacional de defensa de Estados Unidos, y la América del Sur, que está marcada por dos subzonas: la de grave peligro, representada por Colombia o por Venezuela y por la frontera colombo-venezolana, y la de alta preocupación, constituida por la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil. En la primera subzona, que es en la que se concentra este proyecto, podría generarse una tensión que involucre a Estados Unidos, interesado en franquear la tradicional línea de su “patio trasero”<sup>7</sup>; a Colombia en donde podría producirse una intervención a instancias del presidente Uribe y a través de una coalición de fuerzas, lo que, por supuesto, no solucionaría los problemas; o a Brasil, la única potencia regional que como tal aspira a que Estados Unidos la considere en las resoluciones que tome frente a Colombia. Los otros países –tal vez salvo Venezuela– ante esta eventualidad podrían quedar como simples espectadores, y la región no habría avanzado en estabilidad sino que vería afectada seriamente su seguridad regional. Entretanto, habría que ver si es posible abrirle paso a una propuesta alternativa a tal intervención, y Brasil tendría mucho que decir al respecto.

En la transformación de algunos problemas regionales en verdaderas amenazas podrían incidir las diversas dinámicas externas que se desarrollen frente al conflicto colombiano. En primer lugar, es posible imaginar una eventual intervención militar estadounidense para garantizar la seguridad colombiana, lo que requeriría una operación masiva de Estados Unidos que proyectaría su injerencia más allá del corto plazo. Esta posibilidad podría verse limitada desde Estados Unidos mismo, bien sea por la creciente escasez de presupuesto para atender acciones y ayudas en el exterior, o bien por

<sup>7</sup> De 39 intervenciones armadas de Estados Unidos durante el siglo XX en territorio latinoamericano, sólo una se dio en Suramérica.

los resultados de la contienda electoral y por la evolución de la percepción dentro del partido demócrata sobre la inconveniencia de continuar interviniendo en el conflicto colombiano. De consolidarse cualquiera de esos dos condicionantes cabría pensar que Colombia, al ser el tercer receptor de ayuda, quedaría en una situación incierta de comodín de las finanzas norteamericanas, por lo que los aportes anunciados podrían no llegar ante una emergencia que no esté financiada, o que empezaran a disminuir, y entonces Colombia pasaría a un segundo plano. Esta relegación también podría provenir del hecho de que Estados Unidos no ha demostrado un interés marcado por pacificar a Colombia. Sólo se ha interesado de manera prioritaria por ese país cuando la guerra contra la droga era lo central para Washington. Ahora le preocuparía más bien Venezuela, porque su situación interna puede afectarle el suministro de petróleo. Claro que aunque Colombia no sea una preocupación central para Washington, la combinación de conflicto armado y droga, el encuadramiento de éste en las etiquetas antiterrorista/antinarcóticos y la buena relación de Bush con Uribe permite concebir una segunda dinámica. Ésta dependería de que el gobierno de Colombia demuestre importantes resultados con la ayuda que ha recibido, y así no se incrementen los recursos ni Estados Unidos acepte la invitación a intervenir, es posible que continúe la injerencia estadounidense. Y, de lograrse un acuerdo interno entre los diversos sectores colombianos, incluidos los actores armados ilegales, es posible que Washington se viera obligado a respaldar algún arreglo de la confrontación. Esto depende del éxito de la construcción de una política de Estado colombiano dirigida a crear las condiciones para una salida negociada, y del acompañamiento que puedan hacer los vecinos para crear un contexto regional favorable.

#### **¿Cómo construir una agenda de seguridad regional?**

El debate en el evento mostró que construir una agenda de seguridad implica considerar varias cuestiones centrales. Ante todo, es indispensable tener en cuenta los hechos relacionados con componentes externos, más en concreto, la injerencia directa de la política exterior estadounidense que tiende a “securizar” distintos temas: unos, que por su naturaleza son de esencia social, como los cultivos ilegales, la delincuencia, las migraciones; otros, como las cuestiones de orden político, relacionadas con la democracia y

sus procesos; y otros más, referidos a asuntos como el terrorismo y la delincuencia transnacional. También se debe asumir que subsiste una infinidad de divergencias en torno a la seguridad. No hay una visión estratégica compartida ni una actuación conjunta frente a problemas comunes en zonas de frontera ni ante las cuestiones transfronterizas que se producen con ocasión del conflicto colombiano. Así mismo, una agenda de seguridad debe tener en cuenta que, de una u otra forma, los estados andinos no han logrado integrar sus propias sociedades, las cuales siguen siendo muy fragmentadas y heterogéneas; tampoco han tenido la capacidad para controlar la totalidad del espacio nacional ni han dispuesto de una estructura y un sistema institucional capaz de asimilar y resolver las distintas contradicciones de naturaleza social; más bien la mayor parte de ellos han debido enfrentar autoritarismos y nacionalismos que inciden en las agendas de cada país. Además, la agenda debe prestar atención a lo que es propio de la sub-región andina: la debilidad de cada país, la legitimidad precaria del sistema democrático y las difíciles dinámicas internas que impiden construir instrumentos institucionales. Finalmente, debe tener en cuenta los intereses de Brasil. Si bien estos asuntos no constituyen los ejes de lo que hay que asumir en común, sí es importante considerarlos para que el acercamiento sea real y pueda construirse una agenda regional, para que ese proceso promueva la solución de los problemas de seguridad que le son propios a cada país, y ayude a superar el retroceso de los acuerdos de integración.

Igualmente, el debate mostró que el proyecto regional debería tomar en consideración aspectos sensibles en asuntos de seguridad entre los países andinos y conosureños; y observar si se trata de una diferencia significativa entre las prioridades de unos y otros, cuál es su alcance y cómo afectaría una agenda regional. Es posible apreciar una primera diferencia en el hecho de que mientras cada uno de los países de Mercosur ha avanzado relativamente en el desarrollo interno de la reforma militar bajo un esquema de democracia en el que no involucran las fuerzas armadas en tareas policiales, como el combate al narcotráfico y el enfrentamiento a protestas sociales, en el caso andino la naturaleza de los problemas y las presiones estadounidenses al respecto han permitido el involucramiento de las fuerzas armadas en esos asuntos. La delimita-

ción constitucional de funciones de la fuerza militar en el cono sur ha sido puesta a prueba en momentos de crisis en los que se altera el orden público o arrecia la criminalidad gracias a que se han levantado voces que discuten su efectividad. La ratificación de dicha delimitación ha demostrado que es inaceptable la transgresión de los derechos ciudadanos y de las políticas nacionales de seguridad democráticamente concertadas, y sugiere que ese debería ser el modelo más adecuado para los países de la región, así exista una gran presión estadounidense para actuar en otro sentido. De lo contrario, si se continúa entregando a las fuerzas armadas el manejo de los asuntos de seguridad nacional, si se las sigue involucrando en los problemas de orden público o en las amenazas transnacionales, seguirá vigente el débil control político sobre los militares, la ausencia de los poderes públicos frente al tema y la pérdida de manejo civil de dimensiones centrales en las relaciones regionales. Otra diferencia –aunque menos importante y que puede ser más bien un punto a favor de una agenda regional–, se expresa en que, mientras la CAN incluye en la Carta Andina para la Paz y la Seguridad lo que está acordado entre sus miembros frente a las necesidades de seguridad de los países, así estos acuerdos sean parciales y no se hayan aplicado aún, en el Mercosur el tema sigue siendo un asunto de carácter más nacional. Por tanto, discutir con Brasil al respecto podría abrir una oportunidad para revisar todo aquello en lo que existe congruencia entre los distintos países y, simultáneamente, para precisar los puntos en los que hay desacuerdo. Esta identificación de las discrepancias existentes en torno al tema es igualmente indispensable para la construcción de una agenda de seguridad regional.

Así mismo, el debate mostró que el proyecto andino-brasileño debería considerar que, para prever el comportamiento de los gobiernos en el mediano plazo, es necesario poner sobre la mesa los costos que para cada país significa desprenderse de acuerdos previos y futuros con Estados Unidos, y adherirse a una visión de tratamiento Sur/Sur de los problemas regionales. En alguna medida esto es lo que está en juego en el asunto de la vigilancia amazónica propuesto por Brasil, que, para ser exitoso en sus objetivos y contribuir en materia de seguridad regional y en el manejo ambiental, debe ser asumido por los países amazónicos como uno de los retos concretos de seguridad compartida. Habría que auscultar cómo conjugar una agenda de seguridad de Bra-

sil y la CAN, que sirva de contrapeso a las dinámicas jalonadas por Estados Unidos, sin que esto signifique entrar en contradicción abierta con la potencia hemisférica y global.

El debate también reclamó del proyecto un análisis de los grandes desafíos a la construcción de una agenda de seguridad regional como los que a continuación se mencionan. Brasil y la región andina deben ser capaces de identificar los principales riesgos actuales y las grandes amenazas que se ciernen hacia el futuro, y evaluar la potencialidad de una alianza estratégica a la que pudieran llegar, así como sus costos y beneficios. Esto depende de que los países implicados muestren una disposición real para construir un liderazgo político regional y una institucionalidad de seguridad y defensa, y para adelantar las reformas internas –papel de la fuerza militar, dotación de armamento y equipos, fortalecimiento de instituciones como el parlamento y el poder judicial– que tiendan a apuntalar la relación entre desarrollo democrático y agenda de seguridad regional. Dependería, también, de que los suramericanos asumieran la simultaneidad de los procesos de integración y negociación económicas frente a la globalización con la urgencia del tema de seguridad regional, de que atendieran las urgencias nacionales para ayudarles a encontrar salida, y de que no interfieran la construcción regional, pues ésta podría verse postergada por décadas. La concertación de la agenda regional debe ser entendida entonces como un proceso de superación de la fragmentación de los acuerdos de integración con el propósito de atender las interdependencias negativas que los enfrentan.

En suma, la región andina en sí misma y en su relación con Brasil parecería requerir una agenda de seguridad que no sea demasiado vaga o ambiciosa. Ésta debería partir de los intereses, las prioridades y las condiciones particulares de cada país, pero no podría quedarse allí. Más bien tendría que salir de lo puramente nacional y pasar a lo posnacional para poderle hacer frente a la globalización que involucra cada vez más elementos de las relaciones entre las sociedades y los estados por encima de las barreras nacionales. Como lo que más se asemeja a una política regional de seguridad es la estrategia que aplica Estados Unidos, pero su contenido y forma no corresponden a las prioridades regionales y conducen a acciones fragmentadas, el proyecto debería proponer formas de superación de esa simulación de política sub-regional de seguridad.

Esto es, de la suma de políticas bilaterales de cada país con Estados Unidos, que, por su semejanza, fueron asumidas como si hubieran sido concertadas. En fin, el proyecto no podría proponer una agenda tan amplia que tienda a “securizar” todos los asuntos. Más bien, podría ayudar a la delimitación de los temas a partir de parámetros precisos acordados entre los países implicados y con una metodología que permita su concreción y especificación.

#### Actores institucionales y sociales

Otro aspecto del debate sobre una agenda de seguridad regional mostró que si bien ésta implica en primer lugar a los tres poderes públicos de los estados y no sólo a las fuerzas armadas de cada uno de los países, es necesario involucrar también a distintos sectores estatales y sociales; es decir, al conjunto de la institucionalidad de cada país –representada por el parlamento, el ejecutivo y la justicia– y a través de consultas a los poderes locales de instancias subnacionales y a las organizaciones sociales. Estos sectores deberían participar en espacios nacionales de coordinación política en donde puedan señalar sus posiciones sobre las pautas nacionales, los instrumentos idóneos que las pongan en práctica, así como las agendas cooperativas regionales para atender amenazas transnacionales.

Sin confundir conflicto con amenaza, pero entendiendo que en ciertos casos el problema puede ser fuente de amenaza, es necesario considerar el escenario de posibles conflictos con actores no estatales que se ha venido prefigurando y cuya prevención debe tener en cuenta la perspectiva que al respecto tiene la sociedad civil en la región. Lo que se vislumbra como altamente probable en un horizonte de diez años, es que, junto a los conflictos domésticos y las amenazas internas a la estabilidad, aparecerán conflictos transnacionales con nuevos actores. No se trata sólo de las nuevas amenazas definidas en los años noventa (crimen organizado conectado con droga, guerrilla y terrorismo), sino de la aparición de nuevos actores capaces de plantear retos percibidos como nuevas amenazas. La cuestión de los movimientos indígenas podría surgir como un fenómeno transnacional estimulador de percepciones de inseguridad, porque en alguna medida su actuación rebasa conceptos de territorialidad y soberanía que se daban como resueltos pero que no funcionarían, aparentemente, para este tipo de movimientos. Otro fenómeno transnacional

podría estar constituido por redes sociales con agendas regionales propias, que no puedan ser asumidas por un multilateralismo tradicional entre estados sino que requieren un multilateralismo complejo. Estos nuevos actores pueden poner en cuestión muchas de las actuales concepciones de seguridad o de la definición de amenazas, y van a reprochar con fuerza su no inclusión en la discusión de cualquier tipo de acuerdo al respecto. De ahí la importancia de considerar cómo una serie de nuevos actores van a intervenir en la definición de una agenda regional cuando no existen los mecanismos para que puedan participar siquiera en el tratamiento de los temas más tradicionales, en los que tienen mucho qué decir.

El papel y la participación de la sociedad civil se han venido planteando en los últimos años en el proceso de ALCA, y existe una gran presión, ejercida por una serie de redes de configuración transnacional, para obtener voz en la construcción de cualquier agenda regional. El tema de seguridad, sin embargo, acarrea un problema para las organizaciones de la sociedad civil dado que, por lo general, su preocupación ha estado centrada en otras cuestiones muy distintas. La sociedad civil sólo ha intervenido en el tema de seguridad al salir de una dictadura o de una aguda confrontación, y lo ha hecho para exigir la protección de los derechos humanos o para reclamar que los militares no se desempeñen como actores políticos. Pero, una vez termina la transición, las organizaciones sociales no vuelven a interesarse por el tema de seguridad, salvo cuando reaparece en relación con la seguridad ciudadana frente a la criminalidad y delincuencia común. Entonces, como la seguridad regional no es un tema que esté dentro de sus perspectivas pero que sí las involucra, conviene hacer una convocatoria amplia a la sociedad civil para discutir al respecto. Hay que ayudar a que la sociedad civil supere el temor frente al tema de la seguridad y se involucre en la discusión acerca de funciones y limitaciones tanto al poder militar como al policial. Las comunidades académicas, al movilizarse alrededor de este tema, pueden ayudar a explicitar los componentes centrales de seguridad y estimular este debate también entre los más diversos sectores sociales de la región.

#### Mecanismos andino-brasileños

En el evento se insistió en que, para elaborar una agenda colectiva, es necesario desarrollar

verdaderas medidas de confianza, valorar los lazos históricos de los países implicados, los problemas coyunturales comunes, así como el funcionamiento de mecanismos conjuntos de muy diverso orden. La ausencia de tales medidas ha contribuido, entre otras cosas, a impedir el funcionamiento de esquemas de seguridad colectiva. Es necesario, por tanto, que el proyecto estudie los fracasos y conflictos que se han producido al abordar distintos temas de seguridad en ámbitos bilaterales y multilaterales, así como los procesos de cooperación que han sido fluidos y han permitido avances. Se deben revisar las definiciones del Grupo de Río frente al tema de seguridad, al igual que la efectividad que el grupo podría tener, por ejemplo, en un papel de acompañamiento para la búsqueda de soluciones negociadas frente al conflicto colombiano, como el que –guardadas las diferencias de contexto y del tipo de conflictos– tuvo el Grupo de Contadora frente al problema centroamericano.

Para unos, más que adoptar la posición fácil de desconocer los organismos de integración sub-regional o de vecindad, es indispensable analizar cómo recuperarlos con el fin de que cumplan con las aspiraciones que les dieron origen, y que su eficaz funcionamiento permita un acercamiento en los asuntos de seguridad. Estas instituciones derivadas de los procesos de integración pueden ayudar, además, a aproximarse a la discusión sobre la agenda, y podrían constituirse en el camino para poder concretar retos compartidos que se desprenden de amenazas transnacionales a la seguridad regional. Para otros, en cambio, habría que analizar con detenimiento si conviene agregar a la actual institucionalidad, ya bastante sobrecargada, funciones en los asuntos de seguridad en los cuales no tiene experiencia, o si es mejor estructurar nuevos mecanismos que asuman específicamente los temas de la agenda de seguridad. Entre éstos está la reunión de los ministros de defensa andinos antes de las cumbres presidenciales, como fue acordado por los propios jefes de Estado.

Desde la institucionalidad de la Comunidad Andina, el proyecto podría revisar el alcance de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad suscrita a mediados del año 2002, y que se propone desarrollar una política común fundamentada en una perspectiva democrática de la seguridad, la defensa de la democracia como sistema de gobierno, la promoción y protección de los derechos humanos, la solución pacífica de las controversias y el fortalecimiento del proceso de integración. Sin

embargo, al examinar los instrumentos para su operación se observan los mismos problemas que, a continuación señalamos, ocurren en Centroamérica con los tratados marco de seguridad. Muestra serias dificultades para hacer coherente la declaración de principios sobre seguridad con los instrumentos y contenidos para su aplicación. Privilegia temas de terrorismo, control de armamento, reducción de presupuestos militares y aplicación del tipo de medidas de confianza acostumbradas pero poco eficaces. Tiene un desfase entre los discursos sobre la seguridad y los referidos al desarrollo. Mantiene las decisiones y responsabilidades al respecto en las estructuras de seguridad tradicionales de los gobiernos y los cuerpos militares. Carece de un mecanismo de seguimiento, por lo que puede convertirse en una simple referencia de los países que la suscribieron, a diferencia de la convención interamericana contra el terrorismo, que constituye un eje de la seguridad para la región. Hace invisibles a los nuevos actores que han emergido alrededor o como epicentros de asuntos de seguridad y no contempla formas de participación de las sociedades. El proyecto andino-brasileño podría sugerir formas de superación de estas brechas con el fin de armonizar los postulados y los instrumentos de aplicación de la Carta, y de avanzar en la construcción de una agenda regional a partir de los mecanismos existentes.

También dentro del marco de la CAN, las definiciones sobre desarrollo fronterizo contienen una importante evolución conceptual y unos mecanismos que podrían ser igualmente considerados dentro del análisis de posibles instrumentos para asumir de manera cooperativa los asuntos de seguridad fronteriza. Más aún cuando estos mecanismos binacionales se han venido ocupando crecientemente del tema de seguridad. Entre ellos están las comisiones de vecindad, que han funcionado bien cuando han tenido oportunidad de reunirse y trabajar temas concretos, o que han sido muy eficaces en su gestión sobre el terreno en la resolución a tiempo de problemas cuando se les ha pedido intervenir para evitar que éstos se conviertan en graves conflictos. El esfuerzo realizado para conformarlas y concertar sus funciones y responsabilidades es una experiencia acumulada que se debe mantener y reforzar. Su fortalecimiento implicaría que sean dotadas con nuevos apoyos de las entidades encargadas de la planeación nacional con el fin de que puedan acompañar la definición de sus recomendaciones

para que sean viables a nivel presupuestario y técnico. Además, deben ser reforzadas en su composición con el fin de que sus integrantes representen diversos sectores de los países implicados y conozcan los temas por tratar. También deben ser ajustadas en concordancia con las transformaciones de las agendas de política exterior y de la relación bilateral. Su funcionamiento permanente, así cambie el partido en el poder o existan discrepancias entre las capitales y problemas en las fronteras, ayuda a la generación concreta de confianza y de mutua cooperación bilateral, lo que se traduce en buenas relaciones fronterizas, comerciales y de seguridad.

Existen algunos mecanismos de seguridad entre Brasil y cada país andino para el control de las fronteras compartidas, así como apoyo operacional y de inteligencia, intercambio judicial, medidas de confianza entre las fuerzas armadas y de policía, relativa concertación para la lucha contra el tráfico de drogas y posibilidad de usar el Sistema de Vigilancia Amazónica (Sivam-Sipam). El sistema ha sido desarrollado para prevenir la intervención en territorios no controlados efectivamente y como un campo de cooperación con los vecinos. Éstos deben identificar la institución nacional que lo dimensione, ajuste y ponga en práctica, así como el cuerpo político, técnico y operativo con capacidad para descifrar, precisar y utilizar los datos del sistema. Ya existen veinte documentos jurídicos entre Brasil y los países andinos, que se deben hacer operativos de manera coordinada. También podrían revisarse las posibilidades en el espacio amazónico compartido, que cuenta con el TCA, y analizar, por ejemplo, si a más de avanzar en un tratamiento realmente cooperativo de las cuestiones ambientales, se podría pensar en la creación de una comisión especial que pudiera concertar criterios para incluir una agenda de seguridad. Igualmente, desde el parlamento andino se podría tratar el tema de conciliar la carta andina con el TCA y la declaración diplomática del Mercosur sobre seguridad. Además, según el agregado militar de Brasil en Bogotá, misiones como las que él representa y que hacen parte de los cuerpos diplomáticos, se remontan a 1967 y existen en todos los países de la CAN. Muchos generales y altos oficiales de los ejércitos de los países andinos se han capacitado y entrenado en escuelas militares de Brasil, y actualmente profesores brasileños enseñan en las escuelas militares de Perú y Venezuela. Es común para las fuerzas armadas de la región la realiza-

ción de encuentros de análisis estratégico, de inteligencia y de logística, así como la realización de reuniones anuales de cooperación en las que intercambian conocimientos, doctrinas, modelos de operaciones y medidas de control. También existen acuerdos que, sin afectar la soberanía nacional del país vecino, permiten operaciones como las de control del tráfico ilegal en áreas de fronteras a cargo de una de las fuerzas nacionales, las cuales cesan cuando llegan a la frontera común y deben ser continuadas por el país vecino. Habría que analizar si esos mecanismos puntuales bilaterales podrían contribuir a constituir una arquitectura regional en materia de seguridad.

#### Mecanismos según problemas y amenazas

En el debate se expresaron sugerencias con relación a los mecanismos que se deberían poner en marcha según los problemas y las amenazas que, aunque no se presentan con la pureza en que han sido definidas, siempre tendrán una fisonomía que permita encuadrarlas y jerarquizarlas en un patrón de clasificación. Para atender los distintos tipos de problemas y amenazas existe una amplia gama de acuerdos que pueden y deben ser utilizados coordinadamente para hacerles frente. Para la defensa convencional hay cooperación y enlaces militares entre países y reuniones de los estados mayores. Frente a problemas como el de las drogas se coordinan acciones de control, reuniones de ministros de defensa, cumbres hemisféricas. Ante problemáticas como la colombiana, en donde las fuerzas militares enfrentan la acción armada de guerrillas y paramilitares, se abre la discusión de qué deberían hacer los estados colindantes. Surge, además, la discusión acerca de si las fuerzas armadas, allí donde no enfrentan confrontaciones armadas internas y ante la ausencia de amenazas convencionales, no deberían empezar a adecuar sus doctrinas y armamentos, con el fin de conformar fuerzas militares nacionales, acantonadas dentro de marcos del Estado-nación, pero preparadas para participar cuando sean requeridas regionalmente y dispuestas a cooperar con intercambio de información, inteligencia y equipamiento.

La defensa frente a las amenazas no tradicionales distintas de las confrontaciones armadas contra el Estado disponen de mecanismos de protección que se ubican en tres espacios: la inteligencia, las fuerzas policiales y los mecanismos jurídicos. Estos últimos sirven para precisar la operación de las dos anteriores y para guiar la

acción interestatal a través de tratados, por ejemplo, en materia de extradición. Se propuso analizar la necesidad de crear un centro regional de inteligencia que sea capaz de coordinar regionalmente las acciones policiales y que supere la función de la Interpol en la región. Éste podría ponerse en marcha a partir de la disponibilidad de instrumentos de información e inteligencia con los que cuenta cada policía nacional, y así el primer paso sería de agregación y homologación de la información, de los procesos en curso y de las respectivas interpretaciones.

Ante las amenazas estructurales en la esfera de la seguridad, que abarcan el ámbito de las políticas públicas nacionales y los distintos mecanismos de la cooperación regional y multilateral, así como la presencia y participación de sectores sociales para hacer frente a la escasez de recursos, se propuso pensar formas de participación de las corporaciones privadas y empresariales.

En síntesis, el debate mostró que aunque, por su debilidad nada augura que la CAN, el TCA o los mecanismos binacionales puedan estar en el futuro en condiciones de procesar y resolver los asuntos de seguridad, no existe otra institucionalidad, como tampoco existe otro ámbito de concertación como el Grupo de Río. Por eso, surgieron propuestas en el sentido de que el proyecto sugiriera formas para que los mecanismos de cooperación den pasos concretos y pongan en marcha acuerdos comunes bilaterales, sub-regionales o regionales para asumir las cuestiones de seguridad relacionadas con la vecindad fronteriza y con las amenazas transnacionales. También para que revisara nuevos mecanismos si los organismos existentes son insuficientes.

La discusión mostró dificultades para ese proceso derivadas de la sobrecarga de retórica en la región andina y en el parlamento latinoamericano, de la bilateralidad en las relaciones de Brasil con cada país andino, así como del predominio de los temas de seguridad vinculados con acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Pero también mostró que todo ello, aunque entraba la construcción de una agenda regional común, es al mismo tiempo lo que estimula su desarrollo y el que ésta alcance trascendencia internacional. Además mostró que la organicidad que pueda adquirir la relación andino-

brasileña deberá soportarse en patrones de confianza y cooperación, para lo cual es decisivo el conocimiento, por parte de los gobiernos y los forjadores de opinión, no sólo sobre las crisis de los vecinos sino sobre sus potencialidades. Así no se generan más incertidumbre y prevenciones sino aproximaciones y acuerdos. Y en este campo, los participantes coincidieron en que el proyecto regional puede hacer una significativa contribución.

En conclusión de los retos planteados al proyecto por el primer seminario, para avanzar en una visión regional que dé sustento a una agenda de seguridad andino-brasileña es necesario clarificar el concepto de seguridad con el cual el proyecto se propone avanzar, y definir las amenazas y los imperativos comunes de seguridad, así como los actores que participan y que van más allá de los agentes clásicos. También, requiere definir el espacio de coordinación de políticas, el grado de institucionalización en diferentes niveles no sólo intergubernamentales, definir para qué temas deben desarrollarse mecanismos colectivos de seguridad y si éstos deben ser bilaterales o generales, permanentes o puntuales, si hay que reforzar los que ya existen o crear otros específicos, y cómo contribuir a superar el desfase operacional que se encuentra entre las definiciones adoptadas por los gobiernos y los procesos reales en curso. Además, el proyecto andino-brasileño debe estimular el debate sobre las implicaciones políticas del papel de Estados Unidos, cuyos intereses juegan de manera determinante y recortan el margen de posibilidades del subcontinente. Igualmente, su arranque debe partir de que una buena vecindad implica compatibilidad de valores, relevancia y comprensión mutua, realidades e identidades compartidas. Implica, así mismo, asumir que la seguridad de un país no puede estar basada en vecinos débiles y en crisis sino que requiere su estabilidad y fortaleza. De la misma manera demanda continuidad en las medidas no sólo en el campo militar y aceptar que las relaciones de vecindad no pueden orientarse sólo por el mercado. Necesitan, en fin, aceptar que la redefinición del interés nacional no finaliza en la frontera sino que se expresa en la integración con los vecinos como un elemento de fuerza internacional.