

La seguridad y la defensa en las relaciones entre Brasil y Colombia: convergencias, obstáculos y distancias

Eduardo Pastrana Buelvas / Diego Vera Piñeros

Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ)

Brasil, como potencia regional o principal en cuanto a capacidades en Suramérica, y Colombia, como potencia secundaria o de capacidades intermedias en esa región, vienen desarrollando estrategias de seguridad nacional más autónomas e incluso ambiciosas. Se evidencia en cuanto a los proyectos de adecuación interna de sus industrias de defensa, fuerzas armadas y policiales y entornos de seguridad (incluyendo la seguridad ciudadana), pero también en cuanto a su papel como oferentes de cooperación bilateral y multilateral en estos dos campos que a veces se entrecruzan. En política exterior en general, han ampliado sus portafolios, diversificado socios y zonas de inserción y han mejorado su imagen ante el mundo.

Tanto Brasil como Colombia han incluido en sus agendas de política exterior temas no solamente económicos, como el aumento del comercio y la inversión, dominantes en sus esfuerzos de internacionalización, sino igualmente temas “nuevos”, como el cambio climático, las energías alternativas y el acceso a nuevas tecnologías de la información y la comunicación, e incluso la promoción y búsqueda de cooperación para enfrentar problemas de alto impacto para la seguridad de los países y de la región. Por ejemplo, asuntos multidimensionales y donde se vinculan múltiples actores de nivel hemisférico, regional, subregional, nacional y subnacional (crimen organizado

transnacional [COT], incluyendo las cadenas del narcotráfico y sus delitos conexos), y también aspectos de “alto nivel” y de carácter predominantemente político-militar, como la introducción de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) para hacer transparentes el gasto militar y los acuerdos militares (Libros Blancos), entre otros componentes de las políticas de seguridad nacional.

En cuanto a la defensa, ambos países tienen amplios proyectos de modernización y comercialización, e incluso proyectos conjuntos por desarrollar, siendo las empresas brasileñas mucho más reconocidas que la incipiente internacionalización de las colombianas, pero globalmente muy lejos del “top 15” de exportadores.

Por lo que se refiere a la presencia de EE. UU. (era Obama) en Suramérica, en temas como ayuda económica y militar, en asuntos políticos y de carácter comercial, se percibe un interés renovado de la superpotencia por la región, luego de una ausencia relativa de aproximadamente dos décadas. En el caso colombiano, EE. UU., a pesar de la disminución paulatina de sus aportes en materia de asistencia técnica y militar, ha mantenido la cooperación con dicho país en el marco del Plan Colombia. Lo anterior, además de una mejora en el panorama de la seguridad interior desde los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), reflejada en el descenso de fenómenos como los cultivos ilícitos, la tasa nacional de homicidios, los secuestros, y el repliegue de las FARC de varios departamentos y municipios, permitió que el gobierno de Juan Manuel Santos (desde 2010) fuera construyendo un discurso en torno a la idea de Colombia como país de oportunidades en lugar de país-problema, con capacidad de dar cooperación y con posibilidades de relacionarse de manera más simétrica con EE. UU.

En cuanto a la cooperación bilateral entre Brasil y Colombia, se anunció la creación del Comité de Frontera en 2002. Para 2003 se da el Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en Defensa, la preparación de un grupo de trabajo bilateral para la represión conjunta del crimen y el terrorismo y la primera reunión entre cabezas de las FF.AA. de ambos Estados para coordinar información y acciones contra el COT. En 2004 se dan la primera reunión de inteligencia entre Fuerzas Aéreas y la firma de un segundo Memorándum de Entendimiento para combatir actividades ilegales en los ríos comunes por parte de Brasil, Colombia y Perú. En 2005 se firmó un tercer Memorándum de Entendimiento, pero sobre cooperación policial bilateral.

En 2008 los dos países firmaron un acuerdo de intercambio en defensa, pero se empezó a especificar en los memorandos de entendimiento bilaterales lanzados en la era Santos. En ese mismo año se convocó la primera “reunión tripartita” (Colombia, Brasil, Perú) para cooperar en la vigilancia de la frontera y se firmaron un cuarto Memorándum de Entendimiento para combatir la fabricación y el tráfico ilegales de armas, municiones y explosivos, y un acuerdo para crear una Zona de Régimen Territorial Especial para Leticia y Tabatinga. La Comisión Bilateral Colombia-Brasil fue creada en el año 2009 por los presidentes de ambos países (Uribe-Lula) para incentivar el diálogo político y la coordinación de alto nivel, amplificada en otro memorándum. En 2010, la Policía Nacional de Colombia y la Policía Federal de Brasil firmaron un acuerdo de cooperación interinstitucional para el intercambio de experiencias y la cooperación técnica en el combate al COT. La Comisión de Vecindad e Integración fue creada en 1983, pero actualizada en 2003 y reestructurada durante la reunión de noviembre de 2012 con el fin de impulsar el desarrollo socioeconómico de las poblacio-

nes vecinas (Leticia y Tabatinga). En ese mismo año, se acuerda formalizar anualmente la reunión de seguridad Tripartita (2008). En 2011 se llevó a cabo la IX Reunión de la Comisión Mixta en Materia de Drogas para conjuntar esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico. La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) se creó en 2011 e incluyó el “Plan Binacional de Seguridad Fronteriza”. En 2012 se celebró la XXIV Conferencia de la Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos con el fin de demarcar mejor los puntos de la frontera compartida.

En particular sobre la COMBIFRON y el Plan Binacional de Seguridad, el ex ministro consejero de Brasil en Bogotá, Alessandro Candeas, explicó en 2012 que en esos marcos los dos países se reconocieron: a) como mega-biodiversos, deseosos de proteger mutuamente sus recursos naturales amazónicos, b) como países golpeados por el COT que aspiran a desarrollar su cooperación contra fenómenos comunes como el narcotráfico, secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos y biopiratería, entre otros delitos, y c) como Estados miembros y comprometidos ante UNASUR para impulsar una identidad suramericana en defensa y llevar a cabo políticas en ese sector de manera transparente, respetando la soberanía e integridad territorial de otros, rechazando el intervencionismo y contribuyendo a la paz y estabilidad.

Este último es un punto interesante, considerando el rechazo regional a las “bases estadounidenses” (en realidad nacionales) en Colombia y a una guerra entre Colombia y Venezuela en 2008 con arsenales de EE. UU. y Rusia, respectivamente, o la reacción negativa mayoritaria suramericana de 2013 (incluyendo a Brasil) al acuerdo de Colombia para iniciar cooperación en intercambio de información y “buenas prácticas” en defensa con la OTAN, con miras

a convertirse en país “socio” (no miembro) y dejando claro en el artículo 1 numeral IV que “no divulgarán dicha información y material a terceros”. Dicho acuerdo podría relativizar el alcance del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) para impulsar las MFCS y fue (exageradamente) interpretado como la puerta de entrada a la OTAN de diversos asuntos suramericanos como el conflicto por las Malvinas entre Argentina y Reino Unido, el liderazgo de Brasil en el CDS y la Escuela Suramericana de Defensa, los planes regionales para independizar las plataformas de comunicación en vista del espionaje de la NSA de EE. UU., y asuntos semejantes.

Pero, saliendo un poco del denso marco político de la cooperación bilateral y entrando en el operativo, cabe resaltar que no hay un balance claro (oficial) de resultados y ajustes, sobre todo considerando los tres ejercicios combinados realizados en la Amazonía en el marco de COBRA I (2005), COBRA II (2007) y COBRA III (2009), y en el marco de las “Operaciones Ágata”. En estas, que adelanta Brasil como parte de la implementación del “Plan Estratégico de Fronteras” de 2011, operan la Policía Federal, dirigida por el Ministerio de Justicia, y las FF. AA., dirigidas por el Ministerio de Defensa, aunque las segundas como complemento a la acción policial, y todas estas entidades procurando la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar las comunicaciones y posibles participaciones con las FF. AA. y Policías de los países vecinos. Ágata lleva ocho versiones entre 2011 y 2014, y en particular, la frontera común fue escenario de intervención solitaria de Brasil con 5.000 efectivos en 2011 (Ágata II), reportando decomiso de 7 vehículos, 65 kilogramos de explosivos, 2 toneladas de marihuana, 65 kilogramos de pesticidas y unos 900.000 reales (288.161 US\$) en contrabando. En 2013 (Ágata VII) las FF. AA. de Colombia

y Perú fueron invitadas y participaron en las operaciones junto a más de 33.000 militares y 1.100 agentes civiles, logrando la incautación de 25 toneladas de marihuana; 657 kilogramos de cocaína, crack y hachís; 4,9 toneladas de explosivos y 4,5 metros cúbicos de madera ilegal.

Por el lado de la cooperación interpolicial, se destacan algunos hechos para capturar a capos del narcotráfico pertenecientes a las redes que operan entre ambos países. Por ejemplo, la detención de alias “Fernandinho Beira-Mar” en Guainía en 2001, de alias “el Cura” de las FARC en 2005 en São Paulo, de “Chupeta” en Manaus en 2008, de “Felipe” en Río en 2010, o de “Marquitos” en Boa Vista en 2014. También es de mencionar la presencia de personal brasileño atendiendo a los cursos de “Comando Jungla” (antinarcoóticos) alojados en instalaciones colombianas. Al respecto, también las agencias de inteligencia policial de sendos países vienen analizando las conexiones entre las guerrillas y bandas armadas colombianas y los cuatro principales grupos traficantes de Brasil: el “Comando Vermelho” (Río de Janeiro), “Amigos dos Amigos” (Río de Janeiro), “Primeiro Comando da Capital” (São Paulo) y “Terceiro Comando Puro” (Río de Janeiro).

Reflexiones finales: pasos a seguir

Sin embargo, vale la pena exponer algunas dificultades que ambas partes deben superar para desarrollar una cooperación más efectiva. Primero, la intensidad político-diplomática es mayor que la intensidad de la implementación de los marcos y acuerdos. Segundo, aunque hay más convergencias que hace dos décadas, los enfoques para defensa y seguridad de ambos países siguen siendo muy distintos. Cabe mencionar al respecto que la doctrina, estrategia y políticas colombianas aún no diferencian

conceptual y operativamente entre seguridad y defensa, ocasionando una potente inclinación a las soluciones militaristas para los problemas internos, lo cual es reforzado por la doctrina militar de Washington y el papel predominante del Ministerio de Defensa sobre la Policía Nacional y que esto es algo que sí se separa institucional y doctrinariamente en Brasil. Aunque las aparentes desventajas del gran vecino frente a su socio andino están en su propio grado de coordinación interinstitucional (Policías local, de cada estado y Federal, FF. AA. y Ministerios de Justicia, Defensa y Exteriores, además de otros según el caso) y en el presupuesto y número de personal disponibles para la Policía Federal considerando su colosal tarea de control de sus 10 fronteras en primera instancia, vacío que se ha traducido en protestas oficiales contra el gobierno en 2012 y 2014.

Tercero, aun valorando esa ventaja institucional de Brasil, ambos aparatos de seguridad pública han tendido a privilegiar enfoques represivos, de “mano dura” y criminalización contra el narcotráfico y otras formas de crimen local, nacional y transnacional, ignorando las necesidades específicas de intervención en cada nodo de las cadenas ilegales (que no implica necesariamente legalizar producción y/o consumo de sustancias psicoactivas) y generando altos costos sobre el tejido social y la confianza de sus propios ciudadanos, aumentando la sensación de inseguridad o dispersando los fenómenos en lugar de ir a sus raíces.

Cuarto, y complementario a lo anterior, ambos y sobre todo Colombia tienden a priorizar la presencia del Estado en su aspecto de control del orden público y combate al crimen en las zonas más apartadas de sus territorios y los epicentros delictivos de sus grandes ciudades, pero deben hacer más por crear entornos seguros para la ciudadanía local y transnacional más vulnerables. Esto significa construir capacidades

institucionales para gestionar conflictos, administrar justicia, brindar educación, servicios públicos y vías de acceso de calidad, atraer y localizar inversión congruente con la demanda de empleo y elecciones socioculturales de las poblaciones objeto y motivar la participación democrática en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas pertinentes. Como acápite de eso, cabe advertir firmemente que ese ambiente o clima institucional para la convivencia “normal” no puede ser suplantado por el papel ampliado de las FF. AA. en funciones médicas, educativas, sociales y de ingeniería, que pugna por convertirse en la nueva tendencia de la seguridad en América Latina. Este debería ser un uso excepcional, focalizado, riguroso y públicamente monitoreado, y definitivamente temporal.

Quinto y último, será arduo tender puentes entre concepciones geopolíticas tan distintas y que terminan afectando la cooperación en defensa y seguridad, que además no parecen alojadas solo en las doctrinas del Partido de los Trabajadores (Brasil) o de la “Unidad Nacional” (Colombia) como cabezas de gobierno, sino también en sus FF. AA., en sus élites y, en particular, en una vertiente autonomista de Itamaraty. Contrastan, por ejemplo, la predilección de Colombia por los arreglos del sistema interamericano (OEA) y la preferencia brasileña por regímenes suramericanos (Mercosur, UNASUR), la percepción positiva de Bogotá respecto al papel de las agencias y cuerpos de EE. UU. en Suramérica (CIA, NSA, DEA, USAID, Southcom) frente a la percepción negativa de Brasilia y su idea de que debe ser una cooperación temporal para avanzar hacia acuerdos más soberanos, simétricos e interdependientes entre vecinos. Por último, cabe destacar el rechazo de Brasil y la receptividad de las FF. AA. y el Ministerio de Defensa colombianos al nuevo papel extraterritorial de la

OTAN y sus roles en definición frente a las amenazas no convencionales (no interestatales) a la seguridad global.

Así pues, se requerirá de ingenio, sinceridad, planificación, apertura democrática y voluntad operativa para articular ideas, normas, recursos y prácticas en defensa y seguridad que antepongan las preocupaciones de las poblaciones de ambos países a los intereses políticos coyunturales, a las prerrogativas de élites militares y a los apetitos de ganancia de los empresarios públicos o privados de la defensa, introduciendo aproximaciones diferenciadas para cada fenómeno y contexto, centrando todo esfuerzo en el desarrollo humano, el apego a los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario.