

BRASIL FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD

RESUMEN

El objeto del presente *Policy paper* es proporcionar algunos elementos para el análisis de las percepciones brasileras acerca de la influencia de los procesos de orden político, estratégico y económico-social provenientes de los países vecinos, en particular de la región andina, sobre la seguridad brasileras. Además, se intenta analizar la participación de Brasil en la cooperación en seguridad en el plano regional, considerando las siguientes dimensiones: la concertación y el diálogo político en seguridad regional; la cooperación militar, judicial y policial con los países vecinos; y la cooperación en el área de inteligencia, ciencia y tecnología aplicada. Asimismo, analizar de manera crítica la dimensión institucional del país en la cooperación en seguridad y defensa, la adecuación de las instituciones existentes a los desafíos de la búsqueda cooperación en el contexto regional y, por último, plantear algunas propuestas para el mejoramiento de la capacidad de Brasil para cooperar más efectivamente en los campos militar, policial, judicial y de inteligencia.

LA IMPORTANCIA DEL DEBATE PÚBLICO SOBRE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL

Los factores de inseguridad y de amenazas son fenómenos cuya definición depende de cómo se los perciba, es decir que el modo en que son entendidos varía de acuerdo con los agentes o actores y los procesos considerados. Como consecuencia de ello, existen diferencias entre las percepciones institucionales y las percepciones de la sociedad, lo que, ante la ausencia de estudios específicos que se centren en las relaciones de se-

guridad entre Brasil y sus vecinos en el contexto amazónico, y ante la creciente premura de las amenazas y otras cuestiones vinculadas a la seguridad regional, realza la importancia de la creación de espacios de reflexión y debate sobre el tema, que permitan un conocimiento más preciso de las perspectivas gubernamentales y de la sociedad sobre las mismas. Además, el hecho de que en el país no exista una tradición de debate público sobre cuestiones de seguridad internacional, en general, y de la problemática regional, en particular, enfatiza la importancia de iniciativas de tal naturaleza.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ARGENTINA

ILDIS
EN BOLIVIA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN BRASIL

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
en Chile

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -

ILDIS
EN ECUADOR

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN PERU

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
FESUR

ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

1. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EL CONTEXTO REGIONAL: PERSPECTIVAS BRASILENAS

1.1 LA INTEGRACIÓN CONTINENTAL Y LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD REGIONAL

Desde la perspectiva brasilera, el tratamiento de las cuestiones de seguridad regional no puede ser dissociado del fenómeno de la integración, entendida ésta como resultado no solamente de políticas e iniciativas gubernamentales, sino también de procesos que se establecen a nivel de la sociedad. La transnacionalización de los

ilícitos representa, también, una forma de integración; es un fenómeno que, a la vez que se nutre de la integración, la subvierte. Esto significa que el tratamiento de las cuestiones de seguridad regional debe considerar, como factor condicionante, la integración por la vía de la búsqueda de la prosperidad económica, la cual debe ser estimulada por la natural intensificación de lazos económicos así como por arreglos y acuerdos formales de integración; por otro lado, debe considerar también la proyección internacional del crimen organizado y de la delincuencia, así como las formas de interdependencia negativa asociadas al alcance transnacional de diversos ilícitos como el tráfico de drogas y armas, y de los delitos conexos.

Esta dicotomía referida a la naturaleza de la integración agudiza la percepción según la cual la integración en América del Sur es un proceso al mismo tiempo inevitable y ya sedimentado en la dimensión de los ilícitos –teniendo en cuenta los flujos humanos, materiales y financieros asociados a ellos dentro de la región. A su vez, la integración por las vías política, económica y social, es vista como un objetivo político y como un medio de pro-

moción de desarrollo, ineludible para los gobiernos y sociedades de la región. En ambos sentidos, se considera que la integración incide directamente en el plan de seguridad regional en la medida en que modifica el ambiente en que se mueven los actores estatales y no-estatales, suscita nuevas cuestiones y desafíos de orden internacional y doméstico y, finalmente, incide en las percepciones que tienen los actores gubernamentales y la sociedad civil acerca de las amenazas.

Actualmente, la aspiración brasilera es valorar la integración como una forma de promover la prosperidad y enfrentar la pobreza y la violencia, de cara al reconocimiento de la creciente interdependencia también en estos planos. Se reconoce ampliamente que la pobreza y la violencia en los países vecinos, y la inestabilidad que las acompaña, acaban por traducirse, de algún modo, en violencia, pobreza e inseguridad en Brasil.

Al mismo tiempo, se admite que las percepciones acerca del proceso de integración son muy distintas entre los países suramericanos. La visión paraguaya, por ejemplo, tiene un carácter “rentista” –debido, principalmente, a los recursos provenientes de la hidroeléctrica Itaipú– y está fuertemente marcada por concepciones peculiares frente a los demás países sobre lo que es considerado lícito e ilícito. En el caso colombiano, por su parte, las disputas de poder y autoridad entre Estado, guerrilla, tráfico y grupos paramilitares afectan la percepción de este país sobre el proceso de integración y sobre la disposición de sus vecinos a prestar cooperación en el marco de las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno colombiano.

En ese sentido, la cooperación regional en seguridad no solamente es considerada justificable sino imperativa, en la medida en que la integración política y económica se vuelve difícil en medio de la inestabilidad y de la inseguridad. Bajo esta óptica, se observa una clara tendencia a considerar el tratamiento de las cuestiones de seguri-

La cooperación regional en seguridad no solamente es considerada justificable sino imperativa, en la medida en que la integración política y económica se vuelve difícil en medio de la inestabilidad y de la inseguridad. Bajo esta óptica, se observa una clara tendencia a considerar el tratamiento de las cuestiones de seguridad, teniendo en cuenta su importancia intrínseca y sus especificidades, como un instrumento para la consecución de la integración regional, dimensión prioritaria de la política externa brasilera.

dad, teniendo en cuenta su importancia intrínseca y sus especificidades, como un instrumento para la consecución de la integración regional, dimensión prioritaria de la política externa brasilera. La seguridad no debe estar dissociada de las demás dimensiones de la política exterior.

No obstante, la vinculación del tratamiento de las cuestiones de seguridad regional a los objetivos de la política exterior no implica el distanciamiento de sus condicionamientos y reflejos domésticos. Tanto así que, en el plano institucional, se observa, además de la actuación del Ministerio de Defensa, la participación activa creciente, estimulada también por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de diversos órganos del Gobierno Federal y de los Estados (Ministerio de Hacienda, Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria, Policía Federal, Policías Civiles y Militares) precisamente debido al alcance que estas cuestiones de seguridad provenientes del contexto regional tienen en el plano interno. Al mismo tiempo, y dirigiéndose hacia la dimensión de la cooperación externa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, ha propuesto además la inclusión del tema de seguridad en la agenda de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

1.2. EL ARCO DE INSEGURIDAD EN LA CONCEPCIÓN BRASILEÑA

También como reflejo de la vinculación de las cuestiones de seguridad a la integración y a una visión genuinamente suramericana, como objetivo de política exterior, se deriva la ampliación, más allá del contexto andino, del universo de países suramericanos percibidos como espacios en donde se originan los principales factores de inseguridad que alcanzan a Brasil, lo que suscita el surgimiento del concepto de un arco de seguridad regional que, además de los países andinos, incluiría, en uno de sus extremos, a Guyana y a Surinam, debido a que estos países se caracterizan por ser “enclaves” del comercio ilícito de drogas entre América del Sur y los principales mercados consumidores, Estados

Unidos y la Unión Europea. Se observa, particularmente en relación con Surinam, el aumento del flujo migratorio de brasileros para ese país, flujo este todavía insuficientemente acompañado e interpretado en sus consecuencias políticas y de seguridad.

En el otro extremo del arco mencionado, se sitúa Paraguay, país con alta incidencia de contrabando, piratería, drogas, lavado de dinero y próximo al sudeste brasilero, región de alta densidad demográfica y económica. Además, Paraguay es considerado un paraíso del lavado de dinero, actividad que es muchas veces encubierta por la actividad de los “sacoleiros”¹. Por lo general, el lavado de dinero es acompañado por el tráfico de drogas y armas. La Triple Frontera, área igualmente reconocida como un espacio de actuación de estructuras ligadas al crimen organizado, refuerza la importancia de la inclusión de Paraguay en el conjunto de países prioritarios para el tratamiento de las cuestiones de seguridad regional. La atención internacional sobre la Triple Frontera, promovida en particular por Estados Unidos en el contexto del inmediato pos-11 de septiembre de 2001, puso de manifiesto la posibilidad de la presencia y refugio de terroristas así como la existencia de facilidades para la operación de flujos financieros al servicio de organizaciones terroristas. No obstante, ante la inexistencia de evidencias al respecto, se refuerza la percepción de que son todavía los ilícitos transnacionales y no el terrorismo la principal amenaza que debe ser confrontada en dicha área, así como en el resto de América del Sur.

Aunque la noción del arco de seguridad trasciende la dimensión andina, ésta no desdibuja la centralidad de los países andinos como objeto de atención e interés brasileros; debido a la naturaleza no convencional de las amenazas valoradas por

Aunque la noción del arco de seguridad trasciende la dimensión andina, ésta no desdibuja la centralidad de los países andinos como objeto de atención e interés brasileros; debido a la naturaleza no convencional de las amenazas valoradas por Brasil, las cuestiones de seguridad regional normalmente giran en torno de la región andina.

Al no existir amenazas asociadas a intereses, objetivos y políticas estatales dirigidas a Brasil, las amenazas no tradicionales adquieren relevancia para el país, particularmente aquellas asociadas a la transnacionalización de ilícitos (el tráfico de drogas y de armas, el contrabando, el crimen organizado) secundadas por la inestabilidad política y social de algunos países.

Brasil, las cuestiones de seguridad regional normalmente giran en torno de la región andina. Finalmente, Colombia, Perú y Bolivia son importantes productores y exportadores de drogas y países que atraviesan crisis de gobernabilidad y gran inestabilidad política y social las cuales tienden a reforzar los factores que, de forma más directa, inciden en el panorama de la seguridad brasilera.

Al no existir amenazas asociadas a intereses, objetivos y políticas estatales dirigidas a Brasil, las amenazas no tradicionales adquieren relevancia para el país, particularmente aquellas asociadas a la transnacionalización de

ilícitos (el tráfico de drogas y de armas, el contrabando, el crimen organizado) secundadas por la inestabilidad política y social de algunos países, anteriormente mencionada. Tal valoración no sólo se debe al hecho de que esas amenazas son las más explícitas, sino también a su proyección y nexos con la condición de (in)seguridad presente en el plano doméstico. Se observa una gran convergencia en los diagnósticos acerca de la internalización de los factores de inseguridad provenientes del contexto regional por medio de las actividades relacionadas con los ilícitos arriba mencionados. Desde esta perspectiva, adquieren

relevancia las cuestiones y preocupaciones relacionadas con el espacio amazónico, entendido no sólo como escenario, sino también como objeto de tales actividades.

1.3. EL ESPACIO AMAZÓNICO Y LOS FACTORES DE INSEGURIDAD

En ese sentido, aparecen como objeto de preocupación, en primer lugar, las cuestiones de seguridad en la Amazonia asociadas a las vulnerabilidades de las áreas de frontera y a la permeabilidad de las mis-

mas a la importación de factores de inseguridad. La todavía insuficiente presencia de las Fuerzas Armadas brasileras en tales regiones, a pesar del continuo desplazamiento de contingentes, señala la escasa presencia del propio Estado. Como objeto de atención especial aparece la extensa frontera con Colombia y la posibilidad de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) estén presentes en territorio brasilero. La tarea de las Fuerzas Armadas brasileras consiste en incrementar su presencia, en este caso, para producir un efecto disuasivo en relación con la guerrilla colombiana, además de buscar monitorear y detener el tránsito de embarcaciones y aeronaves al servicio del narcotráfico y del crimen organizado.

En segundo lugar, se resaltan problemas domésticos en las áreas de fronteras, o en regiones contiguas a las mismas, y que reciben también influencia de flujos y procesos provenientes de los países limítrofes. Es el caso de la concentración de actividades económicas, en particular la explotación minera, en áreas de frontera que son, también, reservas indígenas, como ocurre en particular en las fronteras con Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam. Igualmente, estos problemas fronterizos y de migraciones pueden ser observados en el otro extremo del llamado arco de seguridad, como en la frontera Brasil-Bolivia y Brasil-Paraguay.

Aún en relación con el espacio amazónico y andino, otra posible fuente de inseguridad, aunque de menor intensidad, se deriva de la cuestión indígena, caracterizada en algunos países de la región por la controversia del status quo político y por la perspectiva de llegada al poder de movimientos indígenas. Aunque ese riesgo sea reducido dentro de las poblaciones indígenas brasileras, se pueden identificar los movimientos indígenas en la región amazónica como parte de un proceso más amplio de exclusión social, que puede acarrear desafíos para la gobernabilidad democrática.

El cuestionamiento sobre la gobernabilidad trae a flote la cuestión del déficit democrático observado actualmente en la región, un tema que preocupa por ser una importante fuente de inseguridad. Se debe recordar que las revoluciones ocurren cuando hay un distanciamiento considerable entre las expectativas de los ciudadanos y la respuesta efectiva por parte del Estado en lo que se refiere a atender esas expectativas, lo que genera frustraciones en cuanto a los mecanismos de gobernabilidad democrática todavía incipientes en muchos países. En ese sentido, se hace alusión a la ausencia del Estado, al aumento de la economía informal y a las instituciones públicas que, por carencia de recursos, ineptitud administrativa o corrupción, no atienden a los ciudadanos. De esa forma, se indican como grandes fuentes de inseguridad la ausencia del Estado y la corrupción. Todos ellos constituyen estímulos a la criminalidad, generando un triángulo de relaciones entre política, crimen organizado y policía, los cuales se entremezclan por medio de la corrupción. El proceso creciente de desafíos a la gobernabilidad democrática en la región, con matices propios en cada país, es indudablemente un importante factor de inseguridad.

Y, por último, un factor de tensión es la presencia militar norteamericana en América del Sur y, en especial, en Colombia. Tal presencia genera profundas diferencias en las percepciones. Para unos, la presencia norteamericana se hace necesaria y se debe a la falta de solidaridad de los países vecinos. De acuerdo con esa visión, el propio Brasil, al preocuparse por resguardar el principio de la no-intervención, terminó por menospreciar la cuestión colombiana. Para otros, tal presencia es en sí misma fuente de inseguridad en la medida en que favorece la escalada militar y fomenta temores de intervención por esta misma vía en países que, desde la perspectiva norteamericana, sean considerados incapaces de suministrar condiciones mínimas de seguridad y estabilidad a sus poblaciones.

2. LA COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD BAJO LA ÓPTICA BRASILEÑA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

La cooperación regional en seguridad y defensa en América del Sur se desarrolla por medio de un amplio conjunto de iniciativas e instrumentos mayoritariamente bilaterales, así como por otros de naturaleza multilateral, expresándose en cuatro vertientes principales (militar, judicial, policial, inteligencia) y alcanzando, además, áreas correlacionadas como ciencia y tecnología, energía nuclear y medio ambiente. El creciente alcance y la complejidad de la cooperación en seguridad reflejan directamente la multidimensionalidad de las amenazas presentes en el contexto regional, expresamente reconocida en la Declaración Sobre Seguridad de la OEA de 2003.

Brasil es un activo promotor y partícipe de iniciativas dirigidas a la promoción de la seguridad en el plano regional, como lo revela su compromiso en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, en el Mecanismo Permanente de Consulta y Diálogo Político (Grupo de Río), en las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio, así como el activo papel que desempeña para la consolidación de iniciativas como la Zona de Paz y Seguridad del Atlántico Sur, la Zona de Paz y Cooperación en América del Sur y la Zona de Paz del MERCOSUR, Bolivia y Chile. En el plano bilateral, el país mantiene una diversificada agenda asociada a instrumentos como memorandos de entendimiento, comisiones binacionales y de vecindad, comités de fronteras, entre otros.

A pesar de que no exista una visión sistematizada de la presencia del país en todo el universo de la cooperación en ma-

Un factor de tensión es la presencia militar norteamericana en América del Sur y, en especial, en Colombia. Tal presencia genera profundas diferencias en las percepciones. Para unos, la presencia norteamericana se hace necesaria y se debe a la falta de solidaridad de los países vecinos. De acuerdo con esa visión, el propio Brasil, al preocuparse por resguardar el principio de la no-intervención, terminó por menospreciar la cuestión colombiana.

teria de seguridad, es correcto caracterizarla, con base en elementos parciales, como muy diversificada y de gran alcance. No obstante, la inestabilidad y la inseguridad crecientes observadas en América del Sur, al mismo tiempo que refuerzan la necesidad de intensificar y profundizar la cooperación, ponen en cuestión la efectividad de sus instrumentos y de sus resultados, particularmente para Brasil, país que, además de sus lazos de vecindad y de interdependencia en la región, anhela el ejercicio de liderazgo regional, lo que implica considerar, en ese plano, también la dimensión de la seguridad.

La cooperación que Brasil mantiene con sus vecinos es diversificada, e incluye acciones en los campos militar, policial, judicial, de inteligencia y financiero. Sin embargo, persisten visiones que la califican como limitada o inferior a las necesidades regionales y del propio país, lo que denota la existencia de obstáculos para su mejor conducción y para un impacto más efectivo en las políticas domésticas.

Tradicionalmente, Brasil busca participar activamente en los foros multilaterales que tratan los grandes temas de la agenda de seguridad internacional, como el desarme, la no proliferación nuclear y de armas químicas y bacteriológicas, y el control de armas y de tecnologías de uso dual, entre otras, con el propósito de ejercer influencia en los procesos decisivos sobre tales temas y de resguardar sus intereses en relación con los mismos. En el plano regional, Brasil ha mantenido igualmente una activa participación en la construcción de los principales mecanismos que confieren a

América Latina la condición de región libre de armas nucleares y de otras formas de armas de destrucción masiva, actuando tanto bilateralmente, como lo ocurrido con Argentina, como multilateralmente, en espacios como la OEA, el Grupo de Río y en el marco de los principales acuerdos de seguridad en la región. Por lo tanto, vista desde una perspectiva política, la presencia brasilera en la articulación de compromisos dirigidos a la estabilidad regional y a la promoción de arreglos cooperativos de seguridad es bastante positiva y reconocida internacionalmente. Esta evaluación

general podría extenderse naturalmente al ámbito de la cooperación regional en materia de seguridad, a pesar de que se reconozcan las limitaciones de las iniciativas en curso.

En efecto, la cooperación que Brasil mantiene con sus vecinos es diversificada, e incluye acciones en los campos militar, policial, judicial, de inteligencia y financiero. Sin embargo, persisten visiones que la califican como limitada o inferior a las necesidades regionales y del propio país, lo que denota la existencia de obstáculos para su mejor conducción y para un impacto más efectivo en las políticas domésticas. Ante la inexistencia de conocimiento sistematizado sobre las políticas y acciones brasileras en ese plano, se hace necesario un balance sobre la participación de Brasil en las iniciativas regionales y bilaterales de seguridad, con el fin de construir una visión general de la misma, de sus posibilidades y de los obstáculos que deben ser superados con miras a la optimización de los esfuerzos y recursos empeñados y del aprovechamiento de los resultados obtenidos.

2.1 LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD DESDE LA PERSPECTIVA BRASILEÑA

El conocimiento sobre la participación brasilera en las iniciativas de cooperación regional en materia de seguridad se ve perjudicado por la inexistencia de información sistematizada e integrada sobre los distintos planos en que tal cooperación se establece. Esto significa que no hay una visión de conjunto sobre las acciones brasileras, ya sea dentro de la esfera estatal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), o en el ámbito de los sectores de la sociedad civil más próximos al tema o incluso en el ámbito de las instancias regionales pertinentes. Esto refleja, al mismo tiempo, la pluralidad de ámbitos que tal cooperación involucra y sus respectivas particularidades, pero denota, sobretodo, un significativo grado de desarticulación entre las instituciones estatales brasileras presentes en este campo. Desde el inicio se ha percibido la

necesidad de establecer una mayor comunicación e intercambio interno entre los diferentes órganos de seguridad, lo que, a su vez, suscita la cuestión, aún inconclusa, de la necesidad de una instancia de coordinación de esfuerzos en esta materia así como de instrumentos más eficaces.

Este cuadro se deriva de varios factores: la multiplicidad de las instancias que actúan directa e indirectamente en los campos de la seguridad y la defensa desde el período autoritario; la poca operabilidad de las instancias de coordinación frente al gran margen de autonomía de cada esfera en la definición de sus propias políticas e iniciativas de cooperación; la constante ampliación de la agenda de seguridad y sus múltiples entrecruzamientos con otras cuestiones domésticas y externas y, finalmente, el desinterés del Poder Legislativo por el tema. Por lo tanto, además de la diversidad de áreas intrínseca a la cooperación en seguridad, hay un conjunto de consideraciones de naturaleza institucional que se encuentran en el origen de la fragmentación observada en la presencia brasilera en este campo, y cuya atención es indispensable para el perfeccionamiento de la capacidad y de la actuación del país en la cooperación aquí considerada.

Se reconoce que la creación del Ministerio de Defensa, en 1999, representó un avance significativo desde el punto de vista del perfeccionamiento del aparato institucional de seguridad brasilero. Sin embargo, el mismo no cumple la función de coordinación interinstitucional, teniendo en cuenta la presencia de otros ministerios en ese campo. La percepción de un cuadro fragmentado alcanza, inclusive, al propio Ministerio de Defensa y a las respectivas Fuerzas. De esa forma, se constata que el esfuerzo dirigido a evaluar la importancia y la efectividad de la cooperación regional en materia de seguridad bajo la perspectiva brasilera implica reconocer, como obstáculo inicial, la forma dispersa y fragmentada con que el tema es tratado y conducido por el propio Estado brasilero.

Al avanzar en la consideración de los aspectos institucionales, se observa una apremiante necesidad de obtener información para componer un panorama detallado y actualizado del universo de acciones de cooperación en seguridad protagonizadas por Brasil en el plano regional, así como de las propuestas que se encuentran en consideración en los diferentes ámbitos contemplados y de proyectos relativos a la seguridad e inteligencia que se estén tramitando en el Congreso Nacional. Evidentemente, el carácter de reserva y sigilo que, eventualmente, se presenta en este campo también representa un aspecto que concurre a la parcialidad del conocimiento disponible.

En respuesta a este panorama fragmentado, se han dado algunas iniciativas y tentativas de articulación que involucran, principalmente, a los ministerios de Justicia, de Relaciones Exteriores y, más recientemente, al Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) y a la Agencia Brasilera de Inteligencia. Lo mismo se aplica a algunas iniciativas en el marco de entidades regionales como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y el MERCOSUR, aunque de forma incipiente, en el primer caso, o incluso restringida, en el segundo caso. En ese sentido, hay diversos grupos que interactúan relativamente bien en lo que se refiere, particularmente, al combate contra el terrorismo y el tráfico de drogas y de armas. Se observa, por ejemplo, el esfuerzo del Itamaraty para articular una red de acuerdos internacionales con el fin de mejorar la cooperación. Esta red de acuerdos contempla la asistencia jurídica recíproca, la extradición, la cooperación militar y de defensa, y más de treinta acuerdos antidrogas que permiten la observación de una agenda mucho más amplia que incluye los temas de armas, piratería, lavado de dinero, entre otros. Es importante recordar que la agenda de cooperación resultante toda-

La red de acuerdos del gobierno de Brasil contempla la asistencia jurídica recíproca, la extradición, la cooperación militar y de defensa, y más de treinta acuerdos antidrogas que permiten la observación de una agenda mucho más amplia que incluye los temas de armas, piratería, lavado de dinero, entre otros.

La visión preponderante, por lo tanto, es aquella según la cual Brasil es un gran archipiélago en lo que se refiere al aparato institucional dirigido a la seguridad tanto en términos domésticos como exteriores. El diagnóstico general señala la falta de un órgano coordinador, sin abogar, sin embargo, por la burocratización del Estado, pues el abanico de asuntos considerados en el campo de la seguridad es cada vez más amplio.

vía es susceptible de adaptaciones, pues algunos temas, como el lavado de dinero y el combate contra el tráfico de drogas, se encuentran aún en fase de maduración, por ser más recientes en el escenario doméstico. Se busca, así, consolidar una agenda más amplia de cooperación que incluya también los delitos conexos.

Algunas de esas iniciativas se muestran más operantes que otras, hecho que también dificulta la construcción de una visión conjunta sobre el tema. A pesar de la clara percepción de las diversas instancias

gubernamentales y sociales acerca de la necesidad de una mayor interacción y coordinación en el campo de la cooperación en seguridad, y teniendo en cuenta las principales instituciones nacionales que se encargan de los asuntos de seguridad e inteligencia, en sentido amplio (Comisiones del Congreso, Fuerzas Armadas, Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI), Órgano oficial de Inteligencia del Gobierno Brasileiro (ABIN), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), ministerios de Justicia y de Defensa, etc.), las medidas que han sido puestas en práctica con miras a corregir el presente cuadro de fragmentación son pocas. La solución de este problema

esencialmente doméstico es fundamental para aprovechar mejor los esfuerzos de cooperación regional en materia de seguridad. Los esfuerzos emprendidos en ese sentido son todavía muy restringidos tanto en lo tocante a los ámbitos en que éstos ocurren como en lo que concierne a su alcance institucional.

La visión preponderante, por lo tanto, es aquella según la cual Brasil es un gran archipiélago en lo que se refiere al aparato institucional dirigido a la seguridad tanto en términos domésticos como exteriores.

El diagnóstico general señala la falta de un órgano coordinador, sin abogar, sin embargo, por la burocratización del Estado, pues el abanico de asuntos considerados en el campo de la seguridad es cada vez más amplio.

2.2 BILATERALISMO Y MULTILATERALISMO EN LA COOPERACIÓN MILITAR

Las peculiaridades institucionales y jurídicas de cada país de América del Sur estimulan la búsqueda de acuerdos bilaterales en el área de seguridad, y la puesta en marcha de esos acuerdos da la impresión que la cooperación está, de hecho, concretándose. En efecto, particularmente en el ámbito del Cono Sur, la cooperación militar ha dado como resultado un ambiente muy positivo entre las Fuerzas Armadas de la región y ha permitido la consolidación de un importante conjunto de medidas de confianza que proporcionan estabilidad regional. En gran medida, ocurre lo mismo en relación con los países andinos que, a pesar de la persistencia de cuestiones territoriales todavía no enteramente superadas, no contemplan la posibilidad de que ocurran conflictos militares entre sí.

Este panorama de estabilidad en el plano de las relaciones militares está fundamentado preponderantemente en un amplio conjunto de relaciones e iniciativas de cooperación de formato bilateral, lo cual se reproduce ampliamente en el caso de Brasil. El Ejército brasileiro, como ejemplo de las demás Fuerzas, privilegia, en general, las acciones bilaterales como una forma de alcanzar mejores resultados prácticos. A pesar de que efectivamente ocurran acciones que involucran un número mayor de países, como en el caso de los intercambios, los diálogos políticos y algunos ejercicios conjuntos con otras Fuerzas suramericanas y extra-regionales, los cuales presentan un formato multilateral, la principal tendencia de la cooperación militar es eminentemente bilateral. No obstante, es escasa la reflexión sobre la eficacia y el verdadero grado de entendimiento entre los países

suramericanos en el plano militar resultante de iniciativas bilaterales.

Otro problema que debe ser considerado en este contexto se refiere a la actualización y ampliación de la agenda de seguridad. Se sabe que gran parte de la estructura estatal en el campo de la seguridad todavía se encuentra dirigida a enfrentar amenazas tradicionales, o sea, conflictos interestatales clásicos hoy muy poco probables en la región, mientras que las amenazas contemporáneas implican consideraciones de orden político, económico y social provenientes de los planos domésticos que se vinculan a la acción de actores y procesos transnacionales, como el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero y el terrorismo. Frente a tales tipos de amenazas, cabe cuestionar el alcance y la aplicabilidad de una aproximación de cooperación centrada en acciones preponderantemente bilaterales.

En la medida en que las nuevas amenazas ya no son las amenazas clásicas, como el conflicto Estado vs. Estado, los problemas de carácter socio-económico y las crisis de Estado son mucho más relevantes actualmente. Además, hay carencias en cuanto a la elaboración de políticas internas de combate contra el crimen organizado, que servirían para neutralizar buena parte de esas amenazas. La creación del Ministerio de Defensa, sin embargo, configuró un marco positivo, pues representa un avance en la organización institucional del Estado brasileño.

Ahora bien, una pregunta que surge constantemente es si la cooperación en seguridad ha generado confianza entre las partes. Las discusiones sobre la logística y sobre los temas de inteligencia son importantes, pero se debe, también, concentrar más la discusión en cuestiones políticas. Las reuniones bilaterales entre Ejércitos, por ejemplo, son consideradas de extrema importancia, pues aumentan la confiabilidad, construyendo bases para otras relaciones entre las diversas esferas estatales y políticas. Además, por medio de las reuniones

militares se busca también reducir las tensiones políticas.

2.3 ASPECTOS DE LA COOPERACIÓN EN INTELIGENCIA

Como fue señalado anteriormente, la intensificación de la cooperación regional en seguridad pasa, obligatoriamente, por la reestructuración de los organismos de inteligencia brasileños. Una breve observación de la historia de la inteligencia brasileña, pasando por el SNI y por la SAE, muestra que el sistema de inteligencia del país ha pasado por una intensa reformulación desde la redemocratización, en los años 80. La ABIN, por ejemplo, fue reactivada hace solamente tres años y, a pesar de ya contar con algunos instrumentos de cooperación con otros países de frontera, todavía carece de algunos interlocutores.

Debido a que el pasado de la Agencia está vinculado al período autoritario, ésta, a veces, es vista con desconfianza. Después de su reestructuración, no hubo ningún esfuerzo para cambiar la imagen de la ABIN ante la sociedad, y tampoco ante las elites. Un diagnóstico parcial señala que buena parte de la precariedad en la que se encuentra la ABIN es fruto de su propia reestructuración, aún incipiente. La ABIN busca divulgar sus labores y adquirir nuevos interlocutores a través de convenios y foros. Un ejemplo de ello es la Escuela Federal de Inteligencia, que busca construir inteligencia tecnológica y financiera. Es así como, dada la precariedad de los mecanismos institucionales, los vínculos y contactos personales son considerados de mucha importancia. Además, la cooperación entre las agencias de inteligencia se hace a través de peticiones, movida por una fuerza inductora, y también por medio de la planeación.

Muchos asuntos concernientes a la ABIN todavía están siendo tramitados en el Con-

En la medida en que las nuevas amenazas ya no son las amenazas clásicas, como el conflicto Estado vs. Estado, los problemas de carácter socio-económico y las crisis de Estado son mucho más relevantes actualmente. Además, hay carencias en cuanto a la elaboración de políticas internas de combate contra el crimen organizado, que servirían para neutralizar buena parte de esas amenazas.

greso Nacional. Sin embargo, no hay una motivación política que ayude a la tramitación de esos proyectos, pues los temas de inteligencia no son considerados prioritarios ni por la población ni por una buena parte de los parlamentarios. Igualmente, el relativo desinterés del Poder Legislativo y la falta de interlocutores amplían las dificultades de la Agencia en el momento de la discusión de cuestiones presupuestales. Otro problema que debe enfrentar la ABIN es que sus funciones se superponen o se duplican con las funciones de otros órganos, como la Policía Federal, situación que se ve agudizada por la ausencia de coordinación interinstitucional, e incluso, de una Comunidad de Inteligencia.

En el ámbito internacional, la cooperación policial comprende tanto el intercambio de información como el establecimiento de mecanismos jurídico-institucionales que permitan el desarrollo de actividades policiales para el combate de delitos transnacionales. Brasil ha celebrado acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en el área policial, muchos de los cuales son promovidos por las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

2.4 LA COOPERACIÓN EN MATERIA JUDICIAL

Tal vez una de las áreas más desarrolladas en la agenda regional de seguridad, en el caso brasileiro, sea la de la cooperación judicial. El Itamaraty posee una instancia específica para eso, que busca una cooperación más directa entre las autoridades centrales con el objeto de facilitar la asistencia jurídica recíproca. Debido a la corrupción y a la fuga masiva de divisas, el Itamaraty busca celebrar acuerdos que, además de la asistencia jurídica, puedan facilitar las labores de inteligencia, logística y otras áreas estratégicas, con el fin de que la investigación y el intercambio de información sean más eficientes. Sin embargo, este tipo de cooperación presenta algunas dificultades pues depende, en gran medida, de que el sistema bancario coopere permitiendo el acceso a la información que ellos poseen.

La cooperación judicial es, en general, bilateral, pues cada país posee una Constitución específica, que tiene sus particularidades. La puesta en marcha de acuerdos jurídicos

puede ser obstaculizada por problemas de lagunas constitucionales e institucionales, por la insuficiencia de recursos y por la falta de voluntad política para hacer que la cooperación se torne realmente eficaz. Además del Itamaraty, hay departamentos del Ministerio de la Justicia que también trabajan con uno de los principales objetivos de la cooperación judicial, como lo es la recuperación de los activos. Sin embargo, la atención de esos organismos se dirige a países desarrollados, donde los depósitos son hechos en moneda fuerte, como el dólar y el euro. En esa medida, la actuación de esas instancias se beneficia directamente del apoyo prestado por programas y organismos internacionales.

2.5 LA COOPERACIÓN POLICIAL

Una de las funciones de la Policía Federal (PF) es el combate contra el crimen organizado, que se lleva a cabo por medio de acciones dirigidas a la neutralización de las actividades vinculadas al narcotráfico, la corrupción, el tráfico de plantas y animales silvestres, la biopiratería, la exploración ilegal de minas y la extracción de madera; igualmente, esta institución combate la explotación sexual de niños y adolescentes. Además de las actividades rutinarias, la PF desarrolla operaciones permanentes dirigidas al patrullaje de las fronteras, apoyando a las fuerzas armadas brasileiras y en conjunto con las instituciones de seguridad de los países vecinos. En ese sentido, ha sido importante la cooperación con otros órganos de la Administración Pública brasileira, con las Fuerzas Armadas e, incluso, la cooperación con las autoridades de los países vecinos.

En el ámbito internacional, la cooperación comprende tanto el intercambio de información como el establecimiento de mecanismos jurídico-institucionales que permitan el desarrollo de actividades policiales para el combate de delitos transnacionales. Brasil ha celebrado acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en el área policial, muchos de los cuales son promovidos por las Naciones Unidas y la Organización

de los Estados Americanos, y tienen como objetivo prioritario combatir el crimen organizado en sus diferentes vertientes y aumentar la seguridad de las fronteras. La Policía Federal también mantiene agregados policiales en puestos considerados estratégicos en los continentes americano y europeo y apoya la representación de la INTERPOL en Brasil.

En la Amazonia, además de las actividades de policía judicial de su competencia, la PF lleva a cabo acciones relacionadas con la prevención y el combate del crimen organizado así como con la vigilancia de fronteras. Conviene recordar la importancia de las acciones coordinadas con las policías estatales, la inteligencia federal, los órganos de fiscalización –Receita Federal e Ibama, por ejemplo– con las fuerzas armadas e, incluso, con la cooperación de las autoridades de los países que tienen frontera con Brasil.

Entre las recientes actividades de la Policía Federal divulgadas por los medios de comunicación están la participación en el Plan Nacional de Prevención y Combate a la Deforestación –que tiene por objetivo aumentar la represión a las talas ilegales y clandestinas–; la vigilancia de las fronteras –por medio de los Puestos de Control de Fronteras (Cofrons)–; el combate al narcotráfico –ya que Brasil es limítrofe con los principales productores de cocaína del mundo y por la Amazonia pasan importantes rutas–; y la intervención en áreas de conflicto en las que se hallen involucrados indígenas y mineros.

Además de las actividades rutinarias, la PF realiza operaciones especiales permanentes, dentro las cuales la de mayor relevancia ha sido la Operación Cobra –sigla proveniente de la unión de las primeras sílabas de Colombia y Brasil. Dicha operación fue iniciada en el año 2000 y actualmente es desarrollada por estos dos países a lo largo de una extensión de 400 mil km² en la Amazonía. Con sede en Tabatinga, comprende un dispositivo operacional integrado por diez unidades instaladas en la frontera Bra-

sil-Colombia, y tiene como objetivo la obstrucción del ingreso y tránsito de estupefacientes en territorio brasileiro, así como la neutralización de la propagación de la violencia en Colombia. Las acciones de control realizadas incluyen la fiscalización de las embarcaciones que entran al territorio brasileño así como de las aeronaves que se desplazan en la región.

La Operación Cobra ha conseguido reducir el volumen de drogas que circulan en la región amazónica y ha destruido pistas de aterrizaje clandestinas utilizadas por los narcotraficantes e inclusive por guerrilleros vinculados a las FARC. Siguiendo el modelo de la Operación Cobra, se encuentran actualmente en fase de implementación operaciones similares en la frontera con Perú –Operación Pebra– y Venezuela –Operación Vebra–, cada una de ellas con cinco puestos de trabajo en la frontera. También tendrá lugar la Operación Guisu, que se llevará a cabo en períodos discontinuos en la frontera de Brasil con Guyana y Surinam.

En términos de cooperación, además de las actividades realizadas en conjunto con los demás órganos de seguridad –policías civil y militar y Fuerzas Armadas–, la PF contaría, también, con el apoyo de los datos del Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM) y de la información adquirida por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) en sus operaciones.

En lo que se refiere a la cooperación internacional, conviene recordar la existencia del Centro de Inteligencia de Tabatinga, que reúne policías brasileiros, colombianos, peruanos y bolivianos, y que permitiría el “intercambio continuo y recíproco de información relacionada con el tráfico de drogas y armas, y con el terrorismo”.

Entre las recientes actividades de la Policía Federal divulgadas por los medios de comunicación están la participación en el Plan Nacional de Prevención y Combate a la Deforestación, la vigilancia de las fronteras, el combate al narcotráfico, y la intervención en áreas de conflicto en las que se hallen involucrados indígenas y mineros.

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD: EL CASO BRASILEIRO

El contexto internacional y regional del pos-11 de septiembre resalta la necesidad de intensificar y profundizar la cooperación en materia de seguridad, dirigida no solamente al combate del terrorismo, sino a las diversas amenazas y factores de inseguridad que convergen en la inestabilidad que se observa actualmente en el plano global. En América Latina, tal necesidad se manifiesta y se justifica, dados los crecientes niveles de inseguridad derivados de las debilidades de los Estados en el tratamiento

de las cuestiones de seguridad y defensa; la diseminación de las estructuras asociadas a los ilícitos transnacionales; y la conexión de problemáticas políticas, económicas, sociales y ambientales que inciden y hacen más complejas las formas de amenazas presentes en la región.

Sin embargo, la necesidad de una mayor y más eficaz cooperación en materia de seguridad se ve limitada por factores asociados, entre otros, al aparato institucional y a los instrumentos de que disponen los países de la región para conducirla. Esta situación refleja, a su vez, las fragilidades de las instituciones del Estado y, al mismo tiempo, muchas de las debilidades

de la cultura política y organizacional, así como la escasez de recursos materiales, financieros y humanos; todo ello termina por restringir las posibilidades y el alcance de las iniciativas dirigidas en ese sentido.

Brasil ha procurado responder afirmativamente a sus necesidades y al desafío de prepararse para asumir responsabilidades internacionales en el plano de la seguridad y para desempeñar un papel más efectivo en su actuación regional. A pesar de que el

Estado brasileiro ha avanzado mucho en el proceso de consolidación de sus instituciones, se observa, al mismo tiempo, que el país carece de un sistema institucional suficientemente articulado para el adecuado tratamiento de las cuestiones de seguridad que enfrenta en el plano regional.

3.1 ADECUACIÓN DEL ACTUAL APARATO INSTITUCIONAL PARA RESPONDER A LAS AMENAZAS Y A LOS FACTORES DE INSEGURIDAD RESULTANTES DEL ENTORNO REGIONAL BRASILEIRO

El desarrollo del actual aparato institucional brasileiro en el campo de seguridad refleja la preponderancia de consideraciones de orden militar, situación que se puede observar igualmente en toda la región. Esto se evidencia en una de las mayores preocupaciones del continente, que es, sin duda, la batalla del gobierno colombiano contra los paramilitares y sus repercusiones en el narcotráfico y en el comercio de armas, cuestiones éstas íntimamente relacionadas con la seguridad pública brasileira.

La tendencia a la militarización de la seguridad en la región es, de cierto modo, fruto una presión externa, que se hizo visible durante la última reunión de ministros de Defensa del continente americano, realizada en Quito, en noviembre de 2004. El interés del gobierno de Estados Unidos, sumado a la reelección del presidente George W. Bush, contribuyó a construir una visión polarizada sobre la cuestión de la defensa y de la seguridad en la región. Las iniciativas de defensa y seguridad del gobierno estadounidense pos-ataentados terroristas, como el *Patriot Act*, son nítidos ejemplos de esa militarización.

En Brasil, son varios los ejemplos que revelan la participación militar en las cuestiones de seguridad: Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM); la Ley del Abate, recientemente reglamentada; el aumento de la importancia del Comando Militar del Oeste –responsable por la frontera con Bolivia–; y la Ley Complementar 117 de 2004, que dispone las normas generales para la orga-

La necesidad de una mayor y más eficaz cooperación en materia de seguridad se ve limitada por factores asociados al aparato institucional, que refleja las fragilidades de las instituciones del Estado y las debilidades de la cultura política y organizacional, así como la escasez de recursos materiales, financieros y humanos.

nización, la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas, con el fin de establecer nuevas atribuciones subsidiarias, en otros términos, atribuciones policiales.

Además de la presión externa, la militarización del tema de seguridad resulta de una cierta ineficiencia de los órganos existentes. La sobreposición de varios organismos, ministerios, secretarías y agencias que tratan las cuestiones relacionadas con la seguridad confunde la actuación de cada sector y, en consecuencia, impide el desarrollo de políticas públicas coordinadas y de largo plazo. Por lo tanto, la ineficiencia de los organismos y la falta de políticas claras hacen que haya más dudas que certezas en relación con la adecuación institucional del país para los temas de seguridad en sus expresiones nacional y regional.

Otro factor importante se asocia a la indefinición de conceptos operacionales para la seguridad y su correlación con la adecuación de las instituciones nacionales. Se verificó cierto consenso sobre la idea de que la adecuación de las instituciones de seguridad depende de que éstas cuenten con definiciones más precisas de dichos conceptos. Esto, sumado a la aludida tendencia a la militarización del tratamiento de las cuestiones de seguridad y a la falta de claridad y prioridades en la delimitación de las amenazas –¿externas o internas?, ¿terrorismo?, ¿narcotráfico?, ¿lavado de dinero?– además de provocar la confusión de los términos, hace que en el caso brasilero las inter acciones interinstitucionales en el campo de la seguridad se vuelvan aún más complejas.

Por lo tanto, la adecuación de las instituciones nacionales pasa, obligatoriamente, por la definición y evaluación de los conceptos, de las posibles amenazas para la seguridad del país y de las prerrogativas y competencias de cada institución involucrada. En una situación ideal, la distinción entre amenazas externas y vulnerabilidades internas, en conjunto con el intercambio eficaz de información, harían posible

realizar análisis comparados y establecer una clara esquematización de deberes, obligaciones y atribuciones de cada órgano de seguridad, además de explicitar eventuales deficiencias sectoriales. Sin embargo, la realidad institucional del país difiere de este ideal, pues se encuentra marcada, en el presente, por un cuadro de repartición de funciones que comporta algunas superposiciones lo cual desemboca, al mismo tiempo, en la fragmentación y dispersión de los esfuerzos.

Por ahora, se nota, fundamentalmente, la concentración de las discusiones en torno al papel ejercido por las Fuerzas Armadas en su misión constitucional de defender el país, así como en torno a sus iniciativas de cooperación bilateral con países vecinos, de los cuales no siempre hay contrapartidas. Además, algunas investigaciones indican que la opinión pública posee una imagen positiva de las Fuerzas Armadas y es propensa a admitir su actuación en cuestiones de seguridad pública, lo que posiblemente facilita un mayor protagonismo militar en la definición de prioridades y de cuestiones de seguridad.

Finalmente, cabe resaltar que, a pesar de las deficiencias señaladas, de la coexistencia de superposición y aislamiento de los diversos organismos, de la indefinición de los conceptos, de la falta de pragmatismo y de políticas públicas de largo plazo definidas, se constata que ha ocurrido una evolución institucional favorable al tratamiento de las cuestiones de seguridad y cooperación internacional en ese campo, en la medida en que, con la gradual consolidación del Ministerio de la Defensa y con el reordenamiento del sistema brasilero de inteligencia a partir de la constitución de la Agencia Brasilera de Inteligencia, el país empezó a disponer de un ordenamiento institucional más claro para el área de defensa.

En una situación ideal, la distinción entre amenazas externas y vulnerabilidades internas, en conjunto con el intercambio eficaz de información, harían posible realizar análisis comparados y establecer una clara esquematización de deberes, obligaciones y atribuciones de cada órgano de seguridad, además de explicitar eventuales deficiencias sectoriales.

3.2 OBSTÁCULOS PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL EN SEGURIDAD

A partir del análisis de la adecuación del actual aparato institucional para hacer frente a los desafíos de seguridad y de profundización de la cooperación regional, emergió una noción más clara de los problemas y de los obstáculos para la coordinación interinstitucional en los diversos ámbitos de la cooperación regional en seguridad.

Un obstáculo se refiere a la concepción corriente de que América del Sur es una zona de paz, lo que a la vez representa un importante activo político y social, provoca que las cuestiones de defensa sean alejadas, en particular, de las preocupaciones de las sociedades y de los gobiernos. Esto obstaculiza, en cierta medida, la priorización de las acciones y de los gastos realizados por las Fuerzas Armadas y por los órganos judiciales y de inteligencia.

En primer lugar, se percibe la falta de definiciones sustantivas suficientemente claras sobre seguridad y defensa, la ausencia de delimitación de las amenazas y de las vulnerabilidades, y la casi inexistencia del establecimiento de prioridades. Como ya fue anotado, tales indefiniciones, además de provocar el desinterés por parte de la opinión pública y de los políticos, fomentan deficiencias institucionales, como el surgimiento de “archipiélagos” de seguridad y la superposición de organismos y de competencias. Muchas veces, esa confusión de la estructura institucional genera conflictos por espacios políticos entre los diversos organismos, y alimenta, consecuentemente, el desinterés de esas “islas” por interactuar más activamente.

Otro obstáculo que enfrenta la coordinación interinstitucional es, sin duda, la restricción presupuestal. La política fiscal de los últimos años, sumada a la corrupción y a la ineficiencia en la distribución de recursos, afectan a todos los sectores del Estado brasileiro, incluso a aquellos que manejan los temas de seguridad y de defensa. Esa restricción impide la organización eficiente de un aparato de seguridad que cuente con organismos y políticas públicas de largo pla-

zo, aptos para cooperar entre sí y en el plano internacional de forma más orgánica y eficiente.

Un tercer obstáculo proviene de la aludida tendencia a la militarización de las cuestiones de seguridad. El hecho de que las fuerzas militares se involucren en este asunto se vuelve problemático cuando el pasado político reciente de la institución contamina el discurso presente. Muchas veces, ese problema se evidencia en la confusión indebida, que todavía hoy existe, entre los conceptos de inteligencia y espionaje, y seguridad y represión. La cuestión del pasado de las Fuerzas Armadas todavía es considerada uno de los mayores obstáculos para la formación de una cultura de seguridad entre los sectores de la sociedad brasileira y entre los políticos.

Se observa, asimismo, un problema de orden político. Además de la falta de interés y de la poca presencia del tema de seguridad en los debates políticos –excepto cuando ocurre algún hecho significativo–, el sistema político, electoral y partidario brasileiro no contribuye a la formación de programas consistentes de seguridad. La fragilidad de los partidos y la relativa dependencia de los candidatos de financiamientos privados para campañas electorales son factores de inestabilidad que, muchas veces, deforman las plataformas partidarias, incluyendo las ideas concernientes a la defensa y a la seguridad. Una vez que un candidato o un partido han ganado las elecciones, dejan de preocuparse por dar continuidad a un proyecto coherente para esa área.

Finalmente, un obstáculo que puede ser considerado como telón de fondo, se refiere a la concepción corriente de que América del Sur es una zona de paz, lo que a la vez que representa un importante activo político y social, provoca que las cuestiones de defensa sean alejadas, en particular, de las preocupaciones de las sociedades y de los gobiernos. Esta percepción, ampliamente diseminada en la sociedad y en la clase política brasileira, obstaculiza, en cierta medida, la priorización de las accio-

nes y de los gastos realizados por las Fuerzas Armadas, y, en el ámbito más amplio de la seguridad, por los órganos judiciales y de inteligencia, lo cual, naturalmente, restringe la capacidad de cooperación internacional.

4. CONCLUSIÓN. INDICACIONES PARA INCREMENTAR EL DIÁLOGO Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LA CAPACIDAD DE OFERTA DE COOPERACIÓN POR PARTE DE BRASIL PARA CON SUS VECINOS

En el caso brasileño, el incremento de la capacidad de oferta de cooperación debe pasar por el mejoramiento de su propio aparato institucional y por la creación de una cultura política y burocrática favorable al trabajo integrado y al intercambio de información y de experiencias, que se diferencie de la actual cultura en la que prima la sectorización, la limitación del intercambio de información y los niveles mínimos en la integración de esfuerzos.

Como paso inicial para la construcción de una manera renovada de abordar la actuación brasileña en la cooperación en seguridad regional, se hace necesario sistematizar la información existente sobre las diversas iniciativas e instrumentos de la cooperación en las áreas consideradas, ya sea en el área militar, judicial, policial o de inteligencia, involucrando las áreas de interés inmediato que se encuentren relacionadas. Se considera que el diagnóstico preciso y sistematizado de las acciones brasileñas en lo que se refiere la cooperación en materia de seguridad suministrará elementos confiables para la identificación de las áreas de mayor potencialidad y de aquellas cuyos re-

ursos e instrumentos estén por debajo de las necesidades del propio país y de las demandas de sus vecinos.

Se observa una gran convergencia en el debate brasileño en cuanto a la necesidad de estimular una mayor coordinación entre las diversas instancias que actúan en el campo de la seguridad, hoy ejercida parcial y precariamente sin un *locus* institucional claramente definido, particularmente en lo que respecta a la cooperación internacional en materia de seguridad. En ese sentido, aparece como necesaria la creación de una instancia de coordinación interinstitucional, que, preferiblemente, se ubique en el centro de una amplia discusión de naturaleza política y que involucre, de forma directa y activa, al Congreso Nacional, esfera que todavía se encuentra muy ausente en las discusiones sobre temas de seguridad y defensa.

Por otro lado, para la construcción de una nueva cultura institucional se hace necesaria la transmisión de la información a bases de datos que se actualicen periódicamente, por medio de encuentros regulares de los representantes de las instituciones que trabajan directamente con la cooperación regional. Además, es fundamental el estímulo a la confianza y la convivencia mutuas, por medio de la aproximación de funcionarios nacionales y extranjeros en el marco de continuidad y ampliación de los instrumentos bilaterales de cooperación militar y judicial.

Como paso inicial para la construcción de una manera renovada de abordar la actuación brasileña en la cooperación en seguridad regional, se hace necesario sistematizar la información existente sobre las diversas iniciativas e instrumentos de la cooperación en las áreas consideradas, ya sea en el área militar, judicial, policial o de inteligencia, involucrando las áreas de interés inmediato que se encuentren relacionadas.

NOTA

1 BM: Contrabandista brasileño que trae mercancías del Paraguay.

LIBROS

PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL

Marco Cepik, Socorro Ramírez (editores). *Agenda de seguridad andino-brasileña. Primeras aproximaciones.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, IEPRI, Universidad Federal Do Rio Grande do Sul. 2004. ISBN: 958-8128-09-9.

Daniel W. Christman, Jhon G. Heiman, Julia E. Sweig. *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrenta Colombia y la región andina.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, Council on Foreign Relations. 2004. ISBN: 958-8128-07-2.

Wolf Grabendorff (editor). *La seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos.* Friedrich Ebert Stiftung -Fescol-, CEREC. 2003. ISBN: 958-8128-05-6.

POLICY PAPERS

COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL



Nº 5 Venezuela. La reconceptualización de la seguridad (1999-2005): Impactos internos y externos



Nº 4 Brasil frente a los desafíos de la cooperación en seguridad



Nº 3 Problemas transnacionales de seguridad: desafíos para Colombia y la cooperación en la región andino-brasileña



Nº 2 Sociedad civil y seguridad regional: retos para una articulación democrática



Nº 1 Seguridad regional andina y escenarios posibles

ESTE *POLICY PAPER* FORMA PARTE DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL DE BRASIL EN EL CONTEXTO DE LA SUB-REGIÓN ANDINA Y BRASIL, COORDINADO POR ALCIDES COSTA VAZ. TRADUCCIÓN DE BEATRIZ

MIRANDA CORTES

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, CHILE, BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.seguridadregional-fes.org