

DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN BINACIONAL EN MATERIA ANTIDROGA
ENTRE COLOMBIA Y BRASIL, DURANTE LA PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL
SANTOS CALDERÓN

ADOLFO RUIZ BEJARANO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EDUARDO PASTRANA

BOGOTÁ D.C.

2012

DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN BINACIONAL EN MATERIA ANTIDROGA
ENTRE COLOMBIA Y BRASIL, DURANTE LA PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL
SANTOS CALDERÓN

ADOLFO RUIZ BEJARANO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
RELACIONES INTERNACIONALES

EDUARDO FIDEL PASTRANA BUELVAS Ph.D
Director

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
EDUARDO PASTRANA
BOGOTÁ D.C.
2012

CONTENIDO

	PÁG
INTRODUCCIÓN.....	10
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	11
OBJETIVOS.....	12
1. MARCO TEÓRICO.....	13
1.1 LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA.....	15
1.2 EL CONSTRUCTIVISMO.....	20
2. LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA	28
2.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE VÉLEZ.....	31
2.2 EL GIRO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ERA DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN....	39
2.3 LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN COLOMBIA.....	45
3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL.....	50
3.1 ASPECTOS RELEVANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA.....	53
3.2 EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (ITAMARATY).....	61
3.3 LA POLÍTICA ANTIDROGA EN BRASIL.....	62
4. DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA ANTIDROGA ENTRE BRASIL Y COLOMBIA.....	70
4.1 APRECIACIÓN DEL NARCOTRÁFICO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL.....	72
4.2 ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN EN MATERIA ANTIDROGAS ENTRE LAS REPÚBLICAS	

DE COLOMBIA Y BRASIL DURANTE LA PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.....	76
4.3 POSIBLES ESCENARIOS DE LA COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y COLOMBIA.....	85
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	90

INTRODUCCIÓN

El tráfico ilícito de sustancias estupefacientes desde el siglo XVIII, generó inconvenientes de carácter internacional, evidenciado con las Guerras del Opio en donde inicialmente se vieron involucrados ingleses y chinos, según Flynn (1995, p. 49 - 84) en la actualidad se observa en el panorama mundial la explosiva ampliación y diseminación de los mercados ilícitos de drogas permitiendo vincular a productores y consumidores separados por grandes distancias, pero interconectados a través de organizaciones narcotraficantes clandestinas.

En el año 1961, La Convención Única Sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas indicó y plasmó su preocupación por la salud física y moral de los seres humanos, adicionalmente reconoció que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad, se declaró consciente de su obligación de prevenir y combatir ese mal mediante una acción concertada y universal contra el uso indebido de estupefacientes, estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes.

Teniendo en cuenta que el ciclo en el que se desenvuelve la producción, distribución, venta y reingreso de utilidades del narcotráfico se ven involucrados y afectados muchos países, la comunidad internacional lo ha identificado y calificado como un delito transnacional en razón a que las conductas punibles que lo acompañan se han convertido en una de las mayores preocupaciones para ésta comunidad, asumiendo el problema de las drogas ilícitas como uno de principales temas en las agendas de los Estados y los organismos multilaterales, fundamentados en la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos

(Convención de Las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988).

Además los países se ven afectados en el deterioro de las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad, adicionalmente se reconocen los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados, igualmente el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad, en razón a que genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles.

Es más que un deber para la comunidad internacional abordar el problema de las drogas ilícitas en conjunto, en el entendido que con este fenómeno se quebranta la legislación penal de muchos países, traspasando fronteras sirviéndose de los flujos globales y sus tendencias, obteniendo ventaja de fronteras abiertas, tecnologías de punta y mercados libres; es por eso que los Estados en coordinación deben utilizar los mismos medios para defender la salubridad e institucionalidad estatal del flagelo de las drogas ilícitas.

La propuesta teórica está orientada a explorar : ¿cómo se está desarrollando la cooperación bilateral en materia antidrogas entre Brasil y Colombia, desde el inició de la presidencia de JUAN MANUEL SANTOS CALDERON?, lo cual permite a través de esa interacción una aproximación a la solución del problema del tráfico de las drogas ilícitas en Sur América, como una amenaza y temor que influencia los Estados y a los actores no estatales dentro del sistema internacional, todo esto enmarcado en el contexto del intercambio de experiencias y la cooperación técnica transnacional.

OBJETIVO GENERAL

Comprender cómo se está realizando la cooperación bilateral entre Colombia y Brasil en la lucha contra el narcotráfico.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Construir un marco teórico que permita explicar el fenómeno del narcotráfico transnacional a la luz de las teorías en relaciones internacionales.

Estudiar qué lugar tiene en la actual política exterior colombiana la cooperación bilateral en la lucha contra las drogas ilícitas con Brasil.

Analizar cómo confluyen los temas seguridad fronteriza, drogas y la relación bilateral con Colombia, de dentro de la política exterior de Brasil.

Evaluar cómo funciona la cooperación en la lucha contra el narcotráfico entre Colombia y Brasil.

1. MARCO TEÓRICO

Con el fin de interpretar los movimientos en el sistema internacional, concretamente las acciones de dos Estados Colombia y Brasil, a raíz del narcotráfico como delito transnacional, se hará inicialmente una aproximación desde la teoría de la interdependencia que “en su definición más simple, significa dependencia mutua. En la política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.” (Keohane y Nye, 1988, p. 22). Específicamente se aplicará la teoría de la interdependencia compleja en Relaciones Internacionales, en razón a que se acerca más al modelo explicativo del caso estudiado.

La teoría de la interdependencia surgió a principio de los años 70 como respuesta a la necesidad de encontrar nuevos argumentos que permitieran explicar los nuevos fenómenos de carácter mundial, frente al vacío dejado por la teoría realista de las relaciones internacionales que de acuerdo a Hans Morgenthau (1986, p.718), tiene tres premisas fundamentales, la primera el estatocentrismo o el Estado como actor racional en las relaciones internacionales; la segunda es la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, en donde la sociedad internacional se basa en dos factores esenciales: la multiplicidad de unidades y el antagonismo existente entre las mismas y la tercera se refiere a la centralidad del poder, en otros términos la obtención de poder como objetivo único de la acción política. Esta teoría dominó y fundamentó muchos hechos del sistema internacional sobre todo después de la segunda guerra mundial y durante una buena parte de la Guerra Fría, donde predominaba la lucha de poderes entre los Estados-nación.

Los procesos de globalización han dado origen a un contexto internacional en donde los actores difícilmente están aislados unos de otros, el delito del narcotráfico pasó de ser un asunto local a un asunto transfronterizo en donde la autonomía estatal se ve afectada perdiendo paulatinamente su independencia en estos asuntos o convirtiendo los estados gradualmente en interdependientes.

Para Keohane y Nye, la interdependencia es entendida como “la ausencia del uso de fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades” (1989, p.165), es un concepto útil para analizar las Relaciones Internacionales en un mundo cada vez más complejo, en el cual los actores no toman fácilmente decisiones independientes en temas como el tráfico ilícito de narcóticos, en ese contexto los regímenes internacionales, es decir los sistemas que entrañan la existencia de normas, principios y reglas sientan las bases de gran parte del actual engranaje mundial, la necesidad de combatir los cada vez más robustos aparatos criminales obliga a los actores internacionales a renunciar a parte de su soberanía y autonomía para la protección de las sociedades de las cuales son tutores. Lo anterior permite inferir que la teoría de la interdependencia puede servir de apoyo en el estudio de las relaciones entre los estados en correspondencia con los delitos transnacionales para este caso el narcotráfico.

Según Keohane y Nye (1989, p. 165), la teoría de la interdependencia no solo parte del postulado de un mundo conformado por Estados soberanos que buscan maximizar sus intereses y poder, para la teoría de la interdependencia los Estados-nación no son los únicos actores, hay otros “actores no territoriales” como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones internacionales, que han adquirido un nuevo potencial de negociación en el plano internacional, en otros términos en la actualidad en el contexto internacional los estados no son independientes uno de otros, son interdependientes.

Hay varios tipos de política de interdependencia entendida como la formulación de políticas en un sistema que es percibido por los actores como de mutua afectación y es deducida primero cognitivamente como el reconocimiento de que existe una situación colectiva y que de continuar los aislamientos nacionales serían mutuamente ineficientes, mientras que la conciencia colectiva y la atención conjunta pueden ser mutuamente beneficiosos para los estados. Un ejemplo es el caso del reconocimiento de los problemas que genera el tráfico ilícito de estupefacientes para los Estados brasileño y colombiano; segundo los costos de oportunidad que al ejercer una acción colectiva puede aliviar la carga, permitiendo que los recursos asignados se multipliquen por el número de estados vinculados, facilitando el cumplimiento de los objetivos nacionales; tercero las contingencias o el reconocimiento de que la acción autónoma de un estado plantea grave incertidumbre para los demás, en cuanto a su capacidad para seguir realizando sus propios asuntos, mientras que la acción colectiva puede servir como un sistema de alerta temprana y tal vez incluso regular tales incertidumbres, y cuarto la política de privación o el reconocimiento de que la acción autónoma de un Estado priva a otro de un bien que le pertenece, mientras que la acción conjunta puede asignar tales bienes, en beneficio mutuo, para el caso del narcotráfico el bien en disputa por los Estados sería el dinero obtenido de la venta de estupefacientes en razón a que después de ser lavado a través del sistema financiero de varios países el Estado de donde se extrajo inicialmente lo reclama (Ruggie, 1975, p.563).

1.1 LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

En nuestro propósito de enmarcar teóricamente las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, a raíz del problema del narcotráfico, se toma inicialmente la teoría de la interdependencia compleja por presentar elementos característicos

que permiten explicar la forma como se desarrollan los procesos de acercamiento y cooperación entre los dos gobiernos.

Para Keohane y Nye (1988, p. 41), la interdependencia compleja tiene tres características principales, la primera son los múltiples canales que conectan las sociedades, los cuales incluyen tanto nexos informales entre las elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias del servicio exterior, vínculos formales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales; estos canales se resumen como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales que surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades representativas en el sistema internacional, yendo en contravía de los fundamentos del realismo clásico de Hans Morgenthau donde se establece el estatocentrismo o el Estado como actor racional en las relaciones internacionales (1986, p. 718). La segunda característica está orientada a indicar que la agenda de las relaciones interestatales está integrada por múltiples temas que no están jerarquizados claramente, lo que significa que la seguridad militar no domina la agenda, muchos de los temas surgen de la considerada política interna y son originados en diferentes departamentos gubernamentales (no exactamente en el de relaciones exteriores), en este punto se evidencia una importante vinculación entre la política interna y política externa, en donde el devenir político interno de un Estado necesariamente influye en la política exterior de un país, lo que implica la atención de los campos dada la influencia de uno sobre el otro; adicionalmente hay que tener en cuenta que dada la diversidad de actores con sus correspondientes intereses, varios temas pueden llegar a ser importantes dentro de la agenda internacional de un país como la ecología, economía, lo cultural y como lo vemos en el presente trabajo el narcotráfico como delito transnacional. La tercera característica nos indica que la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia

compleja, la fuerza militar se torna irrelevante para resolver determinados desacuerdos.

En el estudio de la cooperación bilateral entre Colombia y Brasil, se encuentra canales formales e informales de comunicación no solo de parte del gobierno si no entre las instituciones que trabajan en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, una muestra de ello fue el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Departamento de Policía Federal de Brasil y La Policía Nacional de Colombia, suscrito entre el Director General de la Policía Colombiana Mayor General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo y el Director General de la Policía Federal de Brasil señor Luiz Fernando Corrêa, el 1 de septiembre de 2010, en Brasilia DF (Brasil), que busca mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso operaciones conjuntas; al revisar el narcotráfico como delito transnacional, se encuentra que sus estructuras se encuentran conectadas a nivel global, los ejemplos más sobresalientes son las interconexiones entre mafias rusas, chinas, italianas, colombianas y mexicanas, para la producción y comercialización de estupefacientes; la ausencia de una jerarquía en la agenda interestatal no permite la consolidación de reglas fuertes, con cobertura global. Con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los Estados cuentan con un referente para contrarrestar las modalidades delictivas transnacionales, pero esta Convención no cuenta con los elementos coercitivos que permitan perseguir el delito de forma efectiva, la ONU ha realizado un importante esfuerzo pero este no tiene la fuerza suficiente para controlar este fenómeno delincuencial, es por esto que se hace necesario establecer mecanismos de cooperación adicionales que coadyuven al esfuerzo global en la lucha contra las drogas ilícitas; en cuanto a la fuerza militar su esencia es servir como referente de poder estatal, salvaguardando de la seguridad nacional, como tal la fuerza militar no es aplicable a la lucha contra la delincuencia por ser éste un problema de carácter

eminentemente policial, sin embargo, países como Colombia y México dentro de sus fronteras han acudido a sus fuerzas militares para controlar la violencia generada por los carteles del narcotráfico.

Las agendas internacionales contienen infinidad de materias y ya no están sujetas a asuntos de seguridad militar; otros temas como los económicos, ecológicos, energéticos, culturales y delincuenciales, han sustituido a los tradicionales de seguridad nacional.

En el caso de los delitos transnacionales en particular el tráfico ilícito de estupefacientes, las relaciones entre los Estados deben ser vistas como una interdependencia compleja y no como una simple interdependencia ya que los países se ven afectados por actividades externas sobre las cuales no ejercen control aún cuando esas actividades sean generadas por su propia oferta o demanda interna, es el caso de Estado Unidos en temas de narcotráfico y tráfico de personas, otros países generadores de demanda pueden ser Colombia y México en relación con el tráfico de armas ilegales, en donde las partes se ven constreñidas en su acción aunque el Estado más grande, por tener más instrumentos de poder, más capacidad y menos vulnerabilidad para obligar al país más débil a asumir parte del costo.

En 2000, Keohane y Nye (p.104 – 119), se analizó la interdependencia compleja y la globalización indicando que la interdependencia se refiere a una condición y a un estado de las cosas, que se puede aumentar, como lo ha venido haciendo en la mayoría de las dimensiones desde el final de la Segunda Guerra Mundial, agregando que la interdependencia describe situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Sobre la globalización se indica que es un tipo de interdependencia con dos características especiales la primera son las redes de conexiones (relaciones múltiples), y la segunda es la red de relaciones que se considera "global"; la interdependencia

compleja se complementa señalando que la característica que más ha cambiado desde la década de 1970 es la participación en los canales de contacto entre las sociedades, en razón a la gran expansión de los canales, como resultado de la drástica caída en los costos de la comunicación a grandes distancias, adicionalmente utilizan el término "Pluralización" para significar el gran aumento en el número y la variedad de los participantes en las redes globales; esta gran expansión de las cadenas transnacionales de contacto, a distancias multicontinentales, generada por los medios de comunicación y gran cantidad de ONG, ha ayudado a expandir la tercera dimensión de la interdependencia compleja: los múltiples problemas de conexión entre sociedades; por último señalan que la interdependencia compleja no es una descripción del mundo, sino más bien un concepto ideal una abstracción de la realidad acorde cada vez más con la situación en muchas partes del mundo, sin importar la distancia dejando atrás las imágenes obsoletas de la política mundial en relaciones interestatales centradas únicamente en la fuerza y la seguridad.

De acuerdo a la Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 15 de noviembre del 2000, se considera el delito de carácter transnacional si la conducta punible se comete en más de un Estado; sí se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; sí se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un estado; o se comete en un solo estado pero tiene efectos sustanciales en otro estado.

En los últimos años el delito transnacional organizado ha emergido como uno de los más grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional. Ello se traduce en un incremento del comercio ilícito de drogas, el tráfico de seres humanos, la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego y el lavado de dinero. Es

incuestionable que este incremento necesita de una efectiva y coordinada estrategia de la Comunidad Internacional para enfrentar y disminuir tan preocupante fenómeno.

La práctica internacional demuestra que la fuerza de los mecanismos internacionales radica, no tanto en la obligatoriedad de las Resoluciones ni en el uso indiscriminado de la supervisión o control, sino en la posibilidad de materializar la más amplia colaboración a nivel nacional, regional e interregional.

La eficacia de los programas de las Naciones Unidas y los Estados en forma particular para la Prevención del Delito y la Justicia Penal dependen, en gran medida del aseguramiento de la cooperación internacional. Por tanto, el perfeccionamiento de esta lucha debe tener como base la solidaridad internacional y contribuir de forma realista a la solución práctica de los complejos problemas a que se enfrenta la humanidad en la prevención y erradicación de estos delitos, teniendo en cuenta la disparidad de condiciones socioeconómicas existentes entre los países que integran la comunidad internacional en el continente americano.

1.2 EL CONSTRUCTIVISMO

Según Walt (2001, p. 38) “El Constructivismo es junto con el Realismo y el Liberalismo, uno de tres pilares en el estudio de Relaciones Internacionales, sucesor de las tradiciones provenientes del marxismo”, a su vez Wendt (1992, p. 422), indica que “Todas las teorías de relaciones internacionales se basan en teorías sociales de relaciones entre agentes, procesos y estructuras sociales. Las teorías sociales no determinan el contenido de nuestra teoría internacional, pero estructuran las preguntas que nos hacemos sobre la política mundial y nuestros enfoques en las respuestas a esas cuestiones.” La manera cómo se ha desarrollado el constructivismo es un ejemplo de la aproximación de ideas inicialmente catalogadas como pertenecientes al campo reflectivista dentro del

rigor científico reclamado por los racionalistas. El interés que en los últimos años los autores más identificados con las corrientes imperantes en las relaciones internacionales han otorgando a las conceptualizaciones vinculadas al concepto y a la perspectiva de la sociedad internacional ejemplificaría, por su parte, la tendencia de acercamiento de los racionalistas a las preocupaciones filosóficas y sociales reflectivistas.

El énfasis en la idea de que las estructuras sociales incluyendo las que regulan las interacciones internacionales, están socialmente construidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas, pero el rótulo “constructivismo” o “constructivismo social” se usa en una medida cada vez mayor para identificar una corriente que parece diferenciarse cada vez más del resto de los reflectivismos.

Alexander Wendt, uno de los principales representantes, presentó el constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo - neoliberalismo reforzando los argumentos neoliberales, siendo a la vez capaz de acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas. Para Wendt, el diálogo entre neorrealistas-neoliberales gira en torno a la medida en que la acción estatal está condicionada por la estructura (anarquía y distribución de poder) o por el proceso (interacción y aprendizaje) e instituciones. Ese diálogo era posible a partir de la base común: el compromiso “racionalista” de ambas partes y, sobre todo, su uso de los modelos económicos y de la teoría de los juegos. El problema es que la teorización basada en la teoría de los juegos no concede especial interés a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los trata como factores exógenos fijos, centrándose en la manera en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones. Sin embargo, las posiciones neoliberales que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicara la transformación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones. A su vez, las teorías

“reflectivistas” se ocupan de “cómo las prácticas de conocimiento constituyen a los individuos”, una cuestión cercana a las inquietudes de los neoliberales. Así, pues, el autor cree posible contribuir al debate (racionalista) entre neorrealistas y neoliberales con elementos constructivistas (Wendt, 1992, p. 394).

Wendt a través de su obra plantea que hay “dos principios básicos del Constructivismo: primero que las estructuras de la convivencia humana son determinadas principalmente por las ideas compartidas en lugar de las fuerzas materiales, y segundo que las identidades y los intereses de los actores se construyen por estas ideas compartidas en lugar de dados por la naturaleza” (Wendt, 1999, p. 1), esto en consonancia con el denominado principio fundamental de la teoría social constructivista en el que la gente se relaciona con los objetos, incluyendo otros actores, según el significado que estos objetos tienen para ellos.

Los Estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no. (Wendt, 1992, p. 396), el segundo principio del constructivismo: el significado en torno al cual se organiza la acción surge de la interacción. Sin embargo, una vez dicho esto, la situación a la que se enfrentan los Estados cuando se encuentran por primera vez, puede ser una situación en la que sólo las concepciones egoístas de la identidad sobreviven, y si es así, incluso si estas concepciones son construidas socialmente, los neorrealistas pueden tener razón al mantener las identidades y los intereses constantes y así privilegiar un significado concreto de la estructura anárquica por encima del proceso. En este caso, los racionalistas acertarían al defender una débil y conductista naturaleza de la diferencia que las instituciones suponen, y también los realistas estarían en lo cierto al afirmar que cualquier institución internacional que se cree será inherentemente inestable, ya que sin el poder para transformar las identidades y los intereses, éstos serían “continuos objetos de elección” formados por actores conformados exógenamente y limitados sólo por los costes de transacción del cambio conductual. En otras palabras,

incluso con un papel causal facultativo, la anarquía puede restringir decisivamente la interacción y, por lo tanto, reducir las formas viables de la teoría sistémica. (Wendt, 1992, P.403).

En otras palabras, es mediante esta interacción recíproca como se crean y se representan las estructuras sociales relativamente duraderas con las que definimos nuestras identidades y nuestros intereses, es así como los propios parámetros de la organización social se reproducen sólo dentro de las orientaciones y de las prácticas de los miembros implicados en las interacciones sociales a lo largo del tiempo, y sólo mediante estas orientaciones y prácticas; por consiguiente las identidades y los intereses se forman mediante significados colectivos que están continuamente en movimiento, el proceso social consiste en construir y reconstruir el yo y las relaciones sociales. Si los estados se encuentran en un sistema de autoayuda, es porque sus prácticas les llevan por este camino.

El cambio de prácticas conducirá al cambio en el conocimiento intersubjetivo que conforma el sistema. (Wendt, 1992, p. 406), esto puede darnos una pista sobre cómo las instituciones de los estados soberanos para este caso la Policía Nacional de Colombia y la Policía Federal de Brasil, se reproducen mediante interacción social, por qué se estaría gestando una estructura de identidad e interés entre los dos Estados. Hay dos condiciones que parecerían necesarias para que esto ocurriese: (1) la densidad y la regularidad de la interacción debe ser suficientemente alta y (2) los actores deben estar insatisfechos con las formas anteriormente existentes de identidad y de interacción. (Wendt, 1992, p.414).

Para Wendt (1992, p. 397 - 399), los actores adquieren identidad, expectativas e interpretaciones propias relativamente estables y acordes con su papel mediante su participación en los significados colectivos. Las identidades son inherentemente relacionales, “la identidad, con sus ataduras apropiadas pertenecientes a la realidad psicológica, siempre es identidad dentro de un mundo específico y

construido socialmente”. Cada persona tiene muchas identidades, conectadas a sus diferentes papeles institucionales como hermano, como hijo, como profesor y como ciudadano. De forma similar, un estado tiene múltiples identidades como “soberano”, como “líder del mundo libre”, o como “potencia imperial”, entre otras. El grado de compromiso con cada una de las identidades particulares y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social.

Las identidades son las bases de los intereses. Los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones; describiendo que la motivación se refiere al grado en el que un ser humano, como participante en el proceso social en el que se encuentra necesariamente inmerso, define una situación problemática en la que se requiere su actuación, y anticipa, mejor o peor, los objetivos y consecuencias, y según esto su organismo libera la energía necesaria para llevarla a cabo. A veces las situaciones no tienen precedente en nuestra experiencia, y en estos casos tenemos que construir su significado, y nuestros intereses, bien por analogía o bien inventándolos desde el principio. Lo más normal es que tengan características habituales en las que nos apoyamos para asignar un significado basado en los roles definidos institucionalmente. Lo que no significa que tengan que hacerlo necesariamente (las expectativas y las habilidades no aseguran un resultado). La ausencia o la equivocación con los papeles dificulta la definición de situaciones y de intereses, y el resultado puede ser una confusión de identidades.

En cuanto a las instituciones son consideradas como estructuras o un conjunto de identidades e intereses relativamente estables. Normalmente estas estructuras

están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero éstas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo. Las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo. Esto no significa que las instituciones no sean reales u objetivas, que no sean más que meras creencias, como parte del conocimiento colectivo, se perciben como poseedoras de una existencia separada y por encima de los individuos que las personifican en ese momento; de este modo, las instituciones llegan a oponerse a los individuos como hechos sociales más o menos coercitivos, aunque continúan estando en función de lo que los actores conocen colectivamente; las identidades y las cogniciones colectivas no existen separadas las unas de las otras; son mutuamente constitutivas, según esta perspectiva, la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre en el exterior y que afecta sólo al comportamiento; la socialización es un proceso cognitivo, no simplemente conductual, al concebirlas de esta manera, las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas, un aspecto que a veces se pierde de vista en la literatura sobre regímenes internacionales, que tiende a igualar instituciones con cooperación. De hecho, existen importantes diferencias entre instituciones cooperativas y conflictivas, pero todas las relaciones relativamente estables entre uno mismo y el otro incluso entre enemigos se definen intersubjetivamente.

Para el constructivismo la cooperación se concentra en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses, el proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones de sí mismo y del otro, de adquisición de nuevas identidades, y no sólo de creación de restricciones externas al comportamiento de actores constituidos exógenamente. Incluso si no se pretendía eso, los procesos por los que los egoístas aprenden a cooperar es al mismo tiempo un proceso de

reconstrucción de sus intereses planteado en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales.

Con el paso del tiempo, esto pasará de ser una interdependencia positiva de los dividendos a ser una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión. Estas normas resistirán el cambio porque están ligadas a los compromisos de los actores con sus identidades y sus intereses, no solamente por los costes que acarrearía la transacción. Un análisis constructivista del “problema de la cooperación” es más cognitivo que conductual, ya que se ocupa del conocimiento intersubjetivo que define la estructura de identidades e intereses del juego como endógeno a la interacción y representativo de la misma.

Al revisar la obra de Kenneth Waltz (1998, p. 40 – 42), se observa que para él mientras que realismo y liberalismo se concentran en factores materiales como el poder o el comercio, los enfoques del constructivismo enfatizan el impacto de las ideas; en lugar de tomar el Estado como tal y suponer que sólo trata de sobrevivir, los constructivistas miran los intereses y las identificaciones de los Estados como un producto muy influenciado por procesos históricos específicos, el constructivismo pone bastante énfasis en la disertación predominante en la sociedad orientada a reflexionar porque se conciben las creencias, los intereses y establecen las normas aceptadas del comportamiento. Por consiguiente, constructivismo está especialmente atento a los orígenes del cambio, y este enfoque ha reemplazado marxismo como la perspectiva radical preeminente sobre los asuntos internacionales en gran parte; argumenta el autor que el final de la Guerra Fría tuvo un papel importante en legitimar la teoría constructivista, porque el realismo y el liberalismo no anticiparon este evento y tienen problemas para explicarlo.

Además, dado que vivimos en una era donde las viejas normas están siendo declinadas, los límites claros se están disolviendo, y los asuntos de la identidad se están poniendo más relevantes. Desde la perspectiva constructivista, el asunto principal en el mundo post Guerra Fría, es cómo se conciben sus identidades e intereses los diferentes grupos. Aunque el poder no es irrelevante, el constructivismo enfatiza cómo son creadas las ideas e identidad, cómo se desarrollan, y cómo se concibe la manera en que los estados comprenden y responden a sus situaciones particulares.

El narcotráfico como delito transnacional impacta negativamente los Estados estudiados, el brasileño y el colombiano, quienes de acuerdo al constructivismo son estructuras de convivencia humana o un conjunto de intereses e identidades determinadas por ideas compartidas, relativamente estables, codificadas por normas y reglamentos, que ven en el narcotráfico una amenaza mutua para sus intereses, por que afecta los parámetros y prácticas de la organización social, es por esto que mediante la interacción recíproca y duradera de ideas compartidas, esos dos Estados, crean y representan una estructura orientada a la cooperación para que mediante las acciones estatales coordinadas y deliberadas (cooperación policial), se afecte las identidades e intereses de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, adelantando un proceso social consistente en construir y reconstruir el yo y las relaciones sociales (internacionales), forjando significados colectivos para los actores (Estados), para que con el paso del tiempo, esto pasará de ser una interdependencia positiva de los dividendos a ser una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión (mecanismos de cooperación internacional). Estas normas resistirán el cambio porque están ligadas a los compromisos de los actores con sus identidades y sus intereses. Estos actores (Estados), se ven ligados por similitudes de posición geográfica, aunque Brasil tiene mucho mas territorio, ambos son mega diversos, comparten una gran frontera terrestre en su mayoría

selvática, con importantes recursos hídricos, enmarcados en sistemas políticos democráticos en proceso de consolidación.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

La agenda que ha conformado las relaciones internacionales de Colombia, el tema del narcotráfico continuamente ha ocupado un significativo lugar. Sin embargo, desde hace algo más de 20 años con la caída del muro de Berlín y el final de la guerra fría, la cuestión de las drogas ilícitas y el narcotráfico ha adquirido un rol predominante en las relaciones de Colombia con el resto del mundo (Solano y Dangond, 2010, p. 431), dentro del ámbito de la seguridad internacional aspectos como el tráfico de narcóticos y la criminalidad internacional asociada a éste, son una de las más importantes preocupaciones, que constituye el fundamento central de la nueva concepción de seguridad, la relación de Colombia con estos temas de seguridad es particularmente compleja al asociar los efectos del conflicto como las violaciones de derechos humanos, el desplazamiento forzado y el tráfico de armas con el tráfico de estupefacientes que suministra en parte el soporte financiero y actúan como catalizadores de la confrontación, convirtiendo a Colombia en un potencial desestabilizador de la seguridad internacional y un foco de inestabilidad para la región en la búsqueda de la finalización de su conflicto interno.

La vinculación del narcotráfico con el conflicto colombiano ha sido uno de los principales argumentos para posicionar el conflicto como problema de seguridad internacional, ya que mientras Colombia continúe siendo el principal proveedor de cocaína de los mercados norteamericano y europeo, se tendrá una relación incuestionable entre el narcotráfico y la actividad de los grupos guerrilleros y las bandas criminales, convirtiéndose en un tema y un factor de enorme importancia en las relaciones internacionales colombianas.

El conflicto interno colombiano entró en la escena internacional de la mano del narcotráfico; los antecedentes inmediatos e indispensables para comprender la agudización e internacionalización del conflicto armado colombiano han sido el tráfico de drogas y la política para combatirlo, con una importante influencia de los Estados Unidos en las estrategias adoptadas frente al mismo. Colombia como país productor de drogas ilícitas ha buscado un principio de corresponsabilidad en este problema con los países consumidores (Cancelado, 2010, pp. 403 – 405); bajo este contexto primero se abordará históricamente la ejecución de la política exterior colombiana, continuando con una mención a la política antinarcóticos, para luego tomar como referente las características en política exterior durante el mandato presidencial de Álvaro Uribe (2002 – 2006, 2006 – 2010); y luego referenciar lo actuado por el actual presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-) en materia de política exterior incluyendo en tema del narcotráfico.

La política exterior colombiana se ha caracterizado por su ostracismo, se cree que eventos como la pérdida de territorio a favor de sus vecinos o la pérdida de Panamá en 1903, direccionada por el gobierno de los Estados Unidos para consolidar la construcción de un canal interoceánico que comunicaría los océanos Atlántico y Pacífico, ha influenciado fuertemente esta característica de la política exterior colombiana.

Posteriormente el presidente Marco Fidel Suárez, consideró que para nuestro país era más benéfica una relación de cercanía con el estado norteamericano, es por esto que desde los años veinte se fijó el “Respice Polum”, como la más importante costumbre de la política exterior colombiana, expresada en una lealtad incondicional hacia los Estados Unidos, tomando como base el tratado Urrutia - Thompson, firmado en [Bogotá](#) entre [Estados Unidos](#) y [Colombia](#), el [6 de abril de 1914](#), su objetivo fue solucionar el conflicto entre estadounidenses y colombianos, provocado por el apoyo que brindó Estados Unidos a la [separación de Panamá de](#)

[Colombia](#) en [1903](#). El respice polum como tradición ha mantenido sus elementos esenciales, obteniendo como resultado una ausencia de política exterior propia y autónoma.

Otra importante corriente de política exterior colombiana fue la promulgada por el ex presidente Alfonso López Michelsen, bajo el lema “Respice Similia”, que significa mira a tus semejantes, reflejando los esfuerzos conceptuales de la joven política latinoamericana, esto en marcado dentro de la gestión internacional adelantada por el Presidente López Michelsen, de acuerdo a principios de prudencia, dignidad, y respetabilidad con las tradiciones internacionales, con lo que Colombia adquirió un gran prestigio con la política exterior multilateral; esta política tuvo un retroceso durante el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay Ayala, con una política de molde autonomista basada en el vínculo y estrecha alianza con los Estados Unidos, con un fuerte contenido anticomunista; posteriormente durante en mandato del presidente Belisario Betancur, la política exterior colombiana adquirió un alto perfil al buscar su vinculación con los No Alineados y conseguirla en el año de 1983, con su importante participación en el Grupo de Contadora y al manifestar su deseo de no ser un satélite de los Estados Unidos (Drekonya, 2011, p. 49 – 77).

De acuerdo con Cardona (2011, p.198), y al seguir el anterior razonamiento, se podría calificar como gobiernos de respice polum o de una tendencia semejante, el gobierno conservador de Marco Fidel Suarez (1918 – 1921), y las administraciones liberales de Enrique Olaya (1930 – 1934), Eduardo Santos (1938 – 1942), Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962), Julio Cesar Turbay (1978 – 1982), Virgilio Barco (1986 – 1990), Cesar Gaviria (1990 – 1994), y Álvaro Uribe (2002 – 2006, 2006 – 2010) y el conservador Andrés Pastrana (1998 – 2002); por otra parte de las administraciones más cercanas al respice similia en el caso de los liberales Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970), Alfonso López Michelsen (1974 –

1978), y Ernesto Samper (1994 – 1998); así como el conservador Belisario Betancur (1982 – 1986).

Dentro de las características tradicionales de la política exterior colombiana el empoderamiento de la figura presidencial y la erosión de los contrapesos democráticos con la aplicación de reformas que agudizan este fenómeno, ha traído como resultado que Colombia ha visto disminuida su capacidad para manejar los disensos y diferencias políticas con otros países, reconociendo que formas caudillistas o personalistas de hacer política desde la presidencia debilitan los canales institucionales y minan las competencias propias de las instituciones responsables para el desarrollo de las relaciones exteriores; otra importante característica es la débil institucionalización y profesionalización del sistema de política exterior, en razón a que el servicio exterior se encuentra acaparado por intereses comerciales y partidistas que no necesariamente coinciden con los intereses nacionales y por políticas coyunturales que no necesariamente se logran consolidar como políticas exteriores de Estado.

De igual modo la falta de autonomía y auto sostenibilidad del sistema lo hace más susceptible de ser cooptado por el ejecutivo y de servir de botín de la coalición electoral vencedora y/o fortín político nutrido por el clientelismo; además de ello las decisiones importantes de política exterior ha venido siendo tomadas por un círculo estrecho ligado al presidente de la república (Tickner, 2007, pp. 98 – 108).

2.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de la República de Colombia la política exterior se utilizó como un instrumento de la Política de Seguridad Democrática con dos características primordiales, la primera el predominio de un enfoque netamente realista y estatista de las relaciones internacionales, que para

Morgenthau, tiene tres premisas fundamentales, la primera el estatocentrismo o el Estado como actor racional en las relaciones internacionales; la segunda es la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, en donde la sociedad internacional se basa en dos factores esenciales: la multiplicidad de unidades y el antagonismo existente entre las mismas y la tercera se refiere a la centralidad del poder, en otros términos la obtención de poder como objetivo único de la acción política (1986, p.718), y la segunda, la aplicación de un paradigma de seguridad tradicional basado en la defensa y la territorialidad, enmarcado en la doctrina de seguridad preventiva aplicada durante las administraciones del presidente George Bush (2001 – 2005, 2005 – 2009), con una orientación bipolar de amigos - enemigos y una mirada maquiavélica en la que el fin justifica los medios. La alianza tradicional de Colombia con los Estados Unidos se fortaleció al compartir postulados y herramientas en la lucha contra el terrorismo, que llevaron a Colombia a distanciarse de América Latina y a crear desconfianza en el vecindario; en consonancia con lo anterior la búsqueda de cooperación se convirtió en un objetivo prioritario de la política exterior colombiana, lo que condujo al estrechamiento de vínculos con Estados Unidos por la ayuda militar Plan Colombia, Plan Patriota, bases militares y con la Unión Europea, por la cooperación humanitaria a los desplazados. En el escenario regional nuestro país evidenció una profundización en el aislamiento en donde se percibía a Colombia con una gran desconfianza (Ardila, 2011, p. 101); esta cooperación político – militar, generó un ambiente de equilibrio para las administraciones estadounidense y colombiana interesadas en reducir el flagelo del narcotráfico, sin olvidar que del lado norteamericano se redujo el presupuesto de apoyo al Plan Colombia en 20 millones de dólares, se impusieron fuertes condicionamientos al uso de los recursos por parte de las Fuerzas Armadas, al igual que incrementó la presión para que Colombia asuma la mayor parte de los costos de la lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes, desconociendo el principio de corresponsabilidad por ser el principal consumidor de cocaína en el mundo (Pastrana, 2010, p. 19 – 20).

Por otra parte y en razón al desarrollo de altas las capacidades en materia de defensa concretamente en la lucha antinarcoóticos y contra el terrorismo, el Estado colombiano a través de las fuerzas armadas colombianas específicamente la Policía y el Ejército nacional, iniciaron la exportación de sus conocimientos y experiencias en la materia, es así como la Policía Nacional brinda asesoría a países centro americanos como México, Guatemala, Honduras, Panamá, Haití y Jamaica, en sur América se brinda apoyo a Ecuador, Brasil, Perú y Uruguay.

El presidente Uribe, fue un desconfiado de la diplomacia, le imprimió su sello personal a la política exterior, la cual orientó de acuerdo con su visión más bien provinciana y en función casi exclusiva de su estrategia de seguridad interna. El papel del ministerio de Defensa en la política exterior se fortaleció, en desmedro del manejo diplomático por parte de la Cancillería; en coyunturas críticas el gobierno dejó de lado principios tradicionales de actuación internacional, que ayudaban a que Colombia fuera percibida como un país con problemas, pero respetuoso del derecho internacional. Pasó entonces a ser considerado como un país perturbador, una amenaza para la soberanía de sus vecinos (casos Granda y bombardeo de Angostura), a los que supuestamente trataba de transferir sus dificultades, que prefería la respuesta militar a los conflictos en vez de su solución pacífica, y que exacerbaba las diferencias ideológico-políticas con sus vecinos, reviviendo esquemas trasnochados de la Guerra Fría, de esta forma fue percibido el gobierno de Uribe en distintos foros a lo largo de América Latina.

Adicionalmente, Uribe asimiló conceptos como el de “guerra preventiva”, esgrimido por los EEUU, contrario al derecho internacional y justificación del “principio de oportunidad” (golpear primero o golpear inmediatamente si las circunstancias militares son favorables), en ésta política de poder puro y realista el Estado amenazado fáctica o hipotéticamente opta por combatir ese factor de inestabilidad o riesgo transnacional desconociendo la capacidad y/o legitimidad del gobierno

que acoge esa amenaza, justificando así sus acciones unilaterales mediante argumentaciones en el marco de la legítima defensa, desconociendo que se trata de una guerra ilegal o una conducta bélica contra otro Estado “caso Granda en Venezuela y bombardeo de Angostura en Ecuador” (Pastrana, 2011, P. 121 - 122). Tanto la fuerza como la debilidad internacional de Uribe provinieron de una doble estrategia. De un lado, subordinar todo, incluso la política exterior, a la Seguridad Democrática, buscando para ella el apoyo de toda la región. De otro lado, establecer una relación personal con George W. Bush y participar en sus cruzadas globales, con el propósito de recabar recursos y apoyo militar para la lucha contra las guerrillas y el narcotráfico, y atar la seguridad a las negociaciones comerciales. Además, Colombia fue cambiando los patrones tradicionales de votación en instituciones multilaterales como Naciones Unidas; perdió presencia en negociaciones ambientales; descuidó alianzas con países afines; logró aumentar el apoyo financiero y de entrenamiento de Estados Unidos, para las fuerzas militares e inteligencia, decisivo en el mejoramiento de la capacidad militar del Estado colombiano en la lucha contra las organizaciones armadas ilegales, sobre todo guerrilleras, y el narcotráfico, aunque el mejoramiento en la seguridad repercutió en un importante cambio de percepción en el mundo acerca de Colombia y le permitió concretar cooperación para atender problemas humanitarios y sociales, también le generó fuertes cuestionamientos internacionales. (Ramírez, 2011).

De acuerdo con Pastrana (2011, p. 78), al cierre del gobierno de Uribe, y tras el inicio de la administración Santos, se hizo evidente un clima de opinión que expuso un desgaste de las expectativas elevadas de las relaciones colombo-norteamericanas. Ello generó una presión por buscar otros espacios de inserción económica, normalizar las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, aprovechar más el potencial de Brasil y recuperar la confianza de la región para borrar la sensación general de un cierto “aislacionismo” colombiano. Estados Unidos continúa teniendo un lugar importante en la agenda exterior comercial y

política de Colombia, pero la posición gubernamental sugiere una preocupación creciente por diversificar las relaciones exteriores y situarse en el centro de gravedad de los procesos de integración regional.

En el mes de abril de 2010, se presentó el informe final de la Misión de Política Exterior, convocada por el Canciller Jaime Bermúdez, e integrada por un grupo de expertos, académicos e investigadores de las relaciones internacionales, para evaluar la política exterior colombiana, encargándose entre otros de la revisión de temas como el de las drogas ilegales y narcotráfico, evidenciando su papel central en la política exterior colombiana durante las últimas tres décadas. Agregaron que el narcotráfico fue el elemento dominante de las relaciones internacionales del país a finales del siglo pasado, hasta que a comienzos de esta década ese lugar fue ocupado por la seguridad. Sin embargo, en la medida en que el narcotráfico alimenta las distintas dimensiones de la inseguridad, sigue teniendo un papel protagónico en la vida nacional y en las relaciones de Colombia con el mundo; en este contexto, el rol que han jugado en la política exterior colombiana las drogas ilegales y las políticas para encararlo constituye un lastre que ha marcado y restringido la relación del país con el mundo.

El documento indica que Colombia ha sido un país seriamente comprometido en la “guerra contra las drogas”: ha sido su epicentro y ha sufrido los costos de la política prohibicionista. El objetivo central de esta política es lograr la abstinencia y crear una sociedad libre de drogas mediante la eliminación del cultivo, la producción, el tráfico, la comercialización y el uso de sustancias psicoactivas ilegales; esa política ha usado una combinación de punición (por ejemplo, criminalización extendida) y compensación (programas de sustitución de cultivos), ha buscado un alcance global y ha pretendido ser integral. Sin embargo, en la práctica, la “guerra contra las drogas” se ha concentrado en la periferia, se ha focalizado en la producción y el transporte de narcóticos, y ha sido coercitiva. Esta estrategia se ha materializado en la búsqueda de objetivos concretos que han sido

seguidos en su totalidad por el país, especialmente en el marco del Plan Colombia. Estos objetivos abarcan la erradicación de los cultivos ilícitos, el desmantelamiento de los grupos de narcotraficantes, la militarización de la lucha antidroga, la criminalización de las actividades ligadas al narcotráfico, el lavado de activos, la extradición de nacionales especialmente hacia Estados Unidos y el rechazo a cualquier iniciativa pro-legalización de drogas.

Se hace alusión al Plan Colombia, en la dimensión de la lucha antinarcóticos, con resultados cerca del fracaso. Aunque Colombia ha erradicado químicamente centenares de miles de hectáreas una magnitud única en el contexto internacional, el país sigue siendo el principal centro de cultivo y producción andino de cocaína. Si bien el gobierno colombiano ha aplicado de manera masiva la extradición, el crimen organizado vinculado a las drogas todavía se expande en el país. Ya no hay grandes carteles, pero el negocio se ha diseminado a través de la proliferación de los llamados “carteles boutique” ó pequeños carteles. Colombia militarizó la lucha contra el narcotráfico, no se desmanteló el negocio de las drogas ni la corrupción en las fuerzas de seguridad. Y aunque Colombia es el país de Latinoamérica que más criminalizó los eslabones del negocio, los efectos disuasivos no han sido contundentes. Lo más significativo de todo esto es que los magros logros se han dado en un contexto en el que el negocio ilegal sigue funcionando bajo el principio del globo: si se ataja el problema en una región geográfica, se expande en otra, como lo demuestra el auge del narcotráfico en México a la par con la aplicación del Plan Colombia en el país.

El informe final de la Misión de Política Exterior, presentó igualmente unas recomendaciones orientadas a proponer un examen realista de las políticas vigentes sobre drogas ilegales y narcotráfico, así: propiciar un cruce temático entre los regímenes globales existentes; solicitar un examen riguroso de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas; estrechar lazos con Brasil en la lucha contra el narcotráfico; respaldar la iniciativa del congresista demócrata

Elliot Engel, secundada por el congresista republicano Dan Burton, de conformar una Comisión de Notables que evalúe la estrategia hemisférica en materia de drogas tras varios lustros de una frustrante estrategia antinarcóticos; remarcar que la lógica prohibicionista de la guerra contra las drogas es errada y contraproducente; estimular políticas convergentes y cooperativas frente al asunto de las drogas; advertir que el avance del crimen organizado es elocuente en toda América Latina; entender que el agotamiento del principio de la corresponsabilidad es cada vez más notorio; nuestro país ha pagado por lustros un precio desproporcionado en la “guerra contra las drogas”, y en ese sentido no es un “desertor” de la misma sino una de sus principales víctimas.

El núcleo del argumento colombiano oficial y ciudadano, podría girar en torno a los costos de la prohibición de las drogas y al agotamiento del paradigma vigente; exigir un uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de una política antinarcóticos fallida; aportar una mirada alterna a la actual estrategia internacional contra las drogas; aprovechar y divulgar el vínculo entre conflicto armado y narcotráfico que muestran los principales estudios comparativos de la actualidad; la sociedad civil en particular, universidades, ONG y gremios deben desarrollar observatorios especiales para el seguimiento pormenorizado del crimen organizado; modificar en el terreno interno las prácticas que perpetúan la lógica de la “guerra contra las drogas”, y respaldar las iniciativas domésticas y externas que desde la sociedad civil colombiana promuevan una mirada alternativa y creativa sobre el tema.

Para Pastrana (2011, p. 85 – 89), las relaciones del gobierno de Álvaro Uribe, con Brasil inicialmente se orientaron a una permanente ampliación de los vínculos comerciales, teniendo en cuenta el atractivo de su mercado, su rol de puente hacia el MERCOSUR y su importancia como motor económico; pero con divergencias políticas en torno a la forma de liberalizar el comercio; mientras Colombia, tenía su mirada en el TLC con EE.UU., Brasil buscaba el apoyo de

otras economías en desarrollo y emergentes, generando coaliciones de respaldo para alcanzar reglas más equilibradas mediante el IBSA (India, Brasil y Suráfrica) y presión negociadora en el G-20.

Esta actitud evidenció el utilitarismo minimalista del gobierno colombiano, en contraposición a la visión coalicionista internacional de Brasil, que ha propendido por la búsqueda de un fin común (equilibrio comercial), mediante el intercambio de información, la realización de acuerdos colectivos previos a las negociaciones en pleno y el apego a una diplomacia de actuación conjunta; esta búsqueda de identidad entre las nuevas potencias trajo un cierto anquilosamiento institucional del MERCOSUR, y por otra parte, se produjo un “distanciamiento amable” entre las administraciones de Lula y Uribe respecto a la integración de la región; esa “decepción relativa” del gobierno Uribe frente al avance lento de la integración comercial suramericana y la sensación de la prevalencia de los ritmos de Brasil en MERCOSUR y en la UNASUR, asimismo fueron estímulos adicionales en el gobierno de Uribe para la intensificación del bilateralismo y la búsqueda de otros TLC, como con la Unión Europea y Corea.

Antes del inicio de la era del presidente Juan Manuel Santos, el gobierno colombiano consideraba que la oferta política de UNASUR y la oferta en seguridad al interior del Consejo de Defensa Suramericano, eran poco atractivas, considerando que lo que buscaba la agenda exterior colombiana era el “compromiso firme” de todos los suramericanos en la condena colectiva y combate al terrorismo y al narcotráfico, traducido en “hechos”. Se denunciaba por parte de Colombia la tolerancia de gobiernos como el venezolano y ecuatoriano de la presencia en sus territorios de campamentos de las FARC, así como también el alto riesgo fronterizo y regional que revestían los planes de adquisición de armamento y producción nacional por parte de Venezuela. En este contexto, Brasil aparecía ante los ojos de la opinión colombiana como muy tolerante a los excesos políticos de Hugo Chávez y muy silente frente a las pruebas que exponían la

presencia de guerrilleros en Ecuador y Venezuela, las cuales comprometían, según el gobierno colombiano y las FF.AA., a funcionarios venezolanos y ecuatorianos con las FARC.

El empuje permanente ejercido por Brasil a estructuras de integración regional como UNASUR, causó posiciones encontradas al interior de la opinión pública colombiana. El gobierno de Uribe durante sus ocho años de mandato consideró que la proximidad política entre Venezuela y Brasil en la era Lula, así como el interés de ambos en el devenir del conflicto armado interno, eran “piedras en el zapato” para la consolidación de los intereses nacionales. Así mismo, se percibía que tal cercanía podría contribuir a la creación de un escenario favorable, en donde tanto las FARC, podrían oxigenar su posición política como las voces de la sociedad civil que exigían una salida negociada al conflicto, encontrarían mayor eco (Pastrana, 2011, p. 84).

2.2 EL GIRO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA ERA DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Después de iniciar su periodo presidencial Juan Manuel Santos y su canciller María Ángela Holguín, hay un cambio en el horizonte, de manera pragmática las relaciones con los vecinos se han normalizado mediante la implementación de instrumentos, que desecuritizan la relación con estos países, enfatizando en aspectos comerciales, de inversión e infraestructura. La seguridad continua siendo importante pero se tiene una visión global, integral y multidimensional de las agendas bilaterales (Ardila, 2011, p. 109).

Tomando como referencia el discurso de posesión del presidente Santos, en donde señaló que no reconocía "enemigos internos ni externos" y en que se proponía "abrir caminos de cooperación hacia el futuro", en lugar de "mirar con amargura hacia el pasado", demostrando una postura pragmática ante la herencia

de una de las peores crisis diplomáticas de la historia colombiana, convirtió con estas palabras su ceremonia de posesión en oportunidad para recomponer las relaciones con los países vecinos, donde se concentraban las mayores tensiones, y anunció una política exterior no confrontacional y diversificada, encontrando en la gestión internacional una fuente de reconocimientos, ha permitido un amplio margen de manejo a la Cancillería y a la diplomacia para conducir las relaciones exteriores.

Con esta nueva forma de direccionar la política exterior colombiana, más que pretender que la región y el mundo se ocupen de los problemas internos de seguridad, el gobierno actual se ha abierto a la región y al mundo: la normalización de relaciones con Ecuador y Venezuela fue la puerta de entrada a un reencuentro con Suramérica; “A 72 horas de su posesión, el presidente Santos había dado un salto exponencial en la consolidación de las relaciones con Ecuador, con la entrega de las copias de los discos duros y USB incautados durante la operación con la que se dio muerte a alias Raúl Reyes, y en la recuperación de la relación con Venezuela, en la cumbre de Santa Marta”.

Esta construcción de confianza avanzó en dos niveles: mediante una diplomacia presidencial activa, pero también mediante la recuperación de la institucionalización de las relaciones bilaterales, con la reactivación de las comisiones bilaterales de frontera, de vecindad y nuevas comisiones de trabajo” (Gil, 2011); en consecuencia, la acción exterior del gobierno Santos esboza los contornos de una nueva orientación de la política exterior colombiana cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación temática y geográfica; ello no significará la ruptura total de las relaciones con Estados Unidos. Se trata más bien de la búsqueda de un equilibrio en las relaciones exteriores de Colombia, en donde se reduzca la extrema vulnerabilidad que le causó al país, en los últimos ocho años la excesiva concentración temática y geográfica en los EE.UU., así

como también su cuestionado alineamiento incondicional con la política exterior norteamericana (Pastrana, 2011, p. 133).

El reencuentro se ha dado con Brasil primero y luego con Argentina, y el acercamiento se ha consolidado mediante el fuerte compromiso asumido ante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santos no cesa de repetir que “esta es la década de América Latina” y ha elevado la región a prioridad de su política exterior. Busca relacionarse desde las oportunidades compartidas y no a partir de las divergencias, pues la región debe, según sus palabras, “superar cualquier diferencia que persista y pensar en grande”. Con Estados Unidos se ha mostrado realista al asumir que ni esa nación puede mantener el mismo nivel de apoyo, ni a Colombia le conviene sumarse a todas sus políticas (Ramírez, 2011).

Según Ramírez (2011), la muy dinámica política exterior aplicada durante el primer año del presidente Santos ha logrado ubicar mejor a Colombia en las nuevas realidades y oportunidades regionales e internacionales y diversificó las relaciones del país; al poner a UNASUR, como primer escenario del giro de su política exterior, le ha significado aplausos, vocería y algún liderazgo regional al gobierno de Santos. En lugar de emprender una competencia polarizante por su Secretaría General, el gobierno colombiano acordó con el de Venezuela una fórmula creativa, que les permite compartir su gestión, además el diálogo permanente entre los presidentes y distintos ministerios de estos dos países y la progresiva reactivación de las instituciones de vecindad entre Colombia y Ecuador, ayudan ahora al trámite de asuntos complejos de seguridad y comercio. El Plan Fronteras para la Prosperidad permite concretar con Ecuador y Venezuela proyectos de desarrollo en los municipios fronterizos más vulnerables. El gobierno del presidente Santos al haber puesto a Suramérica como testigo de esos múltiples acercamientos ayuda a tramitar las diferencias con países vecinos y abre a la región frente a las urgencias colombianas.

En Brasil y en Naciones Unidas, el presidente Juan Manuel Santos, insistió en la necesidad de dar un giro en la política exterior para aprovechar lo que llamó "la década de América Latina". Según Santos, la región tiene lo que el mundo necesita hoy: mayoría de población joven, grandes talentos, ciudades y maravillas naturales, riqueza ambiental y capacidad para suplir la demanda de alimentos, agua, oxígeno, energía y biocombustibles. A su juicio, Latinoamérica está llamada a convertirse en proveedor de todos los bienes que la humanidad requiere para su supervivencia. Además, está en capacidad de atraer inversionistas y turistas de todo el planeta. Por eso agregó: "el mundo tiene sus ojos sobre nosotros. Ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande" (Ramírez, 2010).

Igualmente el presidente Santos ha profundizado desde el Consejo de Seguridad la estrategia de ayuda a Haití como instrumento de inserción, mediante el envío periódico de policías colombianos a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), como acercamiento a la región de la cuenca del Caribe; Colombia en la actualidad no sólo es un país receptor de ayuda, sino también donante de ayuda: Juan Manuel Santos también ha profundizado las relaciones de cooperación, mediante un rubro que adquiere cada vez mayor importancia: la asesoría policial a países de Centroamérica como México y Paraguay (Gil, 2011).

Un hecho significativo y relevante en las relaciones exteriores de Colombia con Brasil, fue la visita del presidente Juan Manuel Santos a ese país el 01 de septiembre del año 2010, constituyéndose la primer visita oficial como presidente de Colombia. Durante la visita del presidente colombiano se firmaron ocho acuerdos dentro de los que estaba un acuerdo de cooperación entre las policías de los dos países para enfrentar a la delincuencia con mayor efectividad, adicionalmente trataron temas comerciales, de desarrollo fronterizo y de seguridad, en donde se destaca un acuerdo de intención para la vinculación de

Colombia al proyecto de la producción del nuevo avión carguero KC-390, que permitirá que Colombia haga parte de ese proyecto aeronáutico, con el que se construirá un avión que cuente con las características necesarias para reemplazar, en unos 5 ó 6 años, a los conocidos aviones C-130 'Hércules', que actualmente utiliza la Fuerza Aérea Colombiana, otro de los motivos de la visita fue la protección de la Amazonía, como región estratégica para Brasil y Colombia, dentro de la cual se incluye la protección de la frontera común no solamente con los instrumentos de desarrollo y de conservación, sino también con elementos coercitivos, de control, de protección e interdicción que permita preservar toda esta región estratégica del narcotráfico y de otras modalidades del crimen transnacional (Semana, 2010, 01 de septiembre).

El presidente Santos está redefiniendo las relaciones de Colombia con la región diversificando las prioridades, con un enfoque basado en la teoría de la interdependencia compleja de las Relaciones Internacionales, haciendo uso de múltiples canales formales y no formales para conectar nuestro país con el vecindario y con el mundo, mediante visitas, abriendo nuevas embajadas, generando ruedas de negocios, vinculando al país con la economía mundial; además y como se vio reflejado en los acuerdos firmados en su visita del 01 de septiembre de 2010, su agenda está compuesta por temas variados que abarcan el medioambiente, comercio, desarrollo, cooperación técnico científica, narcotráfico, seguridad, educación y la agricultura, articulando necesidades de la política interna colombiana con la política internacional, demostrando que la seguridad militar no domina la agenda de la política exterior colombiana como en el gobierno de Álvaro Uribe, donde la Política de Seguridad Democrática, marcó el rumbo del Estado colombiano durante ocho años.

De acuerdo a lo anterior las relaciones con Brasil, se configuran como una prioridad, no sólo para fortalecer la cooperación en seguridad, sino para ampliar el horizonte del comercio y la inversión; con estos acercamientos ganan los dos

países por un lado, Colombia comienza a encontrar la cooperación que necesita para diversificar sus mercados y lograr el apoyo en materia de seguridad; y por el otro, Brasil gana un aliado en su interés por convertirse en un líder regional; Brasil hace parte de los países que integran un nuevo eje del poder político y económico del mundo, el contrapeso de las grandes potencias. Para Brasil también hay beneficios adicionales como un posible apoyo para que éste país pase a integrar el grupo de los miembros permanentes de Naciones Unidas que incluye a Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, China y Rusia; además, Brasil también logra un aliado político para la consolidación de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), creada para fortalecer los lazos de las naciones de la región, al margen de Estados Unidos.

Poco a poco UNASUR, se consolida en la región como el mecanismo para resolver los problemas de las relaciones multilaterales. El mercado brasileño tiene un potencial muy importante, pues además de que Brasil es uno de los países más grandes del mundo, con casi 200 millones de habitantes, forma parte de los líderes de las potencias emergentes conocidas como BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En el ranking de las economías más grandes, Brasil se ubicó en los últimos meses en el octavo puesto, con un Producto Interno Bruto de 1,8 billones de dólares; Brasil es un país clave en la aspiración de Colombia de lograr una mejor relación comercial con países de Asia. De hecho, ese país ya hizo un importante trabajo de diversificación de sus relaciones en esa área del mundo, adicionalmente Colombia tiene firmado el acuerdo CAN Mercosur, que incluye una desgravación de aranceles que potencialmente permite un intercambio comercial muy importante (Semana, 2010, 2 de septiembre).

El presidente Santos en las palabras dirigidas al presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasilia durante su visita exaltó al pueblo de Brasil por su deporte, por su megadiversidad, por ser la octava potencia económica del mundo, por ser es un país innovador, de grandes proyectos de infraestructura, de impresionantes

ciudades modernas, de bellas playas e interminables selvas, que comparte con nuestro país el tesoro de la Amazonía, lo destacó como un país amigo, un país solidario, un país con el que Colombia comparte la segunda frontera terrestre más extensa y con el que trabaja y quiere seguir trabajando por una América Latina más próspera y con menos pobreza; celebró el comercio bilateral, que hace una década no llegaba a los 500 millones de dólares, hoy sobrepasa los 2.600 millones, con tendencia creciente, y que las inversiones recíprocas vayan también en aumento, argumentó que así como Brasil encabezó la lista de los países BRIC, acuñada por el banco Goldman Sachs para referirse a los países con mayor futuro en el mundo, ahora Colombia también lidera una nueva lista de países denominados CIVETS, identificada por el presidente del banco HSBC, que agrupa a los países más promisorios para invertir en ellos; resaltó el acuerdo de cooperación suscrito entre las fuerzas policiales de los dos Estados, al igual que los convenios de cooperación técnica y académica; enfatizó que éste era un momento para trabajar unidos, para construir unidos, para levantar unidos una región más próspera e igualitaria, donde las diversidades ideológicas no sean obstáculo sino una fortaleza para la cooperación en torno al desarrollo, agregó que era un momento para pensar en grande, para soñar en grande, mirando nuestras riquezas naturales y humanas, constatando la solidez que demostraron nuestras economías frente a la reciente crisis financiera mundial, teniendo en cuenta las nuevas prioridades del planeta centradas en el aprovechamiento de la biodiversidad, y su capacidad para alimentar el mundo, que América Latina, y en especial Suramérica, se enfrenta a su mejor momento, recalcando que ésta puede ser la Década de América Latina (Presidencia, 2010, 01 de septiembre).

2.3 LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS EN COLOMBIA

La política exterior colombiana en materia antinarcóticos ha estado ligada estrechamente con los Estados Unidos, desde la década de los años 70, con la bonanza marimbera, la cual representó el auge y prosperidad económica en la

costa norte colombiana por el cultivo y exportación de marihuana, donde se empezó a hablar de “la conexión colombiana” ó (The Colombian Connection), posicionando a Colombia como el primer productor y exportador de marihuana; en este momento de la historia el presidente de los Estados Unidos Richard Nixon (1969 – 1974), estaba tratando de implementar la primera guerra contra las drogas lo que generó jurídicamente en Colombia en el año de 1974, el Estatuto Nacional de Estupefaciente (Decreto 1188), durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974); con la llegada al poder del presidente Alfonso López Michelsen (1974 – 1978) y su doctrina “respice similia”, según la cual es necesario mirar a los semejantes con el objeto de diversificar y no tomar decisiones internacionales sobre la base de un solo aliado; el tráfico de marihuana sentó y aprovechó las bases para continuar con el tráfico de cocaína por la mismas rutas, obteniendo inicialmente la hoja y la pasta de coca de plantaciones peruanas y bolivianas, pero replicados y en mayor cantidad después en el territorio colombiano; lo que condujo al incremento del tráfico de cocaína a Estados Unidos y por consiguiente presiones políticas al Estado colombiano generando la firma de tratados de extradición en 1979, y de asistencia legal mutua en 1980, en la presidencia de Julio Cesar Turbay Ayala, el cual fue un gobierno de orientación respice polum.

Durante la década de los 80 se presentaron altibajos en la relación bilateral con los Estados Unidos, los cuales giraron en torno a la extradición de colombianos y al cada vez más insistente deseo intervencionista norteamericano en Colombia, de igual manera se empezaron a gestar las grandes y poderosas estructuras dedicadas al comercio de cocaína conocidas como “Carteles”, el de Medellín y el de Cali, la expansión del mercado y su prospero desarrollo se tradujeron a su vez en el aumento de los cultivos ilícitos de coca y la aparición de cultivos de amapola; en el periodo del presidente Belisario Betancur (1982 – 1986), se produjo una autonomía del país hacia Estados Unidos, llegándose a negar la extradición de ciudadanos colombianos; con la llegada de Virgilio Barco (1986 – 1990), a la presidencia se consolidó como un firme aliado de los Estados Unidos, aunque al

inicio de su mandato tuvo problemas con los estadounidenses por no permitir la instalación de radares en territorio colombiano y rechazar la pretensión del gobierno de George Bush (1989 – 1993), de imponer patrullajes navales antinarcóticos en las costas colombianas, adicionalmente la Corte Suprema de Justicia colombiana declaró inoperante el tratado de extradición con los Estados Unidos (Matthiesen, 2000, p.171), y se consolidó como una entidad opositora de la extradición de colombianos, los Estados Unidos reconoció los esfuerzos colombianos en la lucha contra las drogas ilícitas pero demandó más acción, para esto autorizó ayuda a los países andinos por un monto de US 2'000.000, destinados a la lucha contra los productores y traficantes de droga.

En la década de los 90, la política antidroga estadounidense incluyó otros países andinos como Ecuador y Perú, durante este periodo se recrudeció la lucha contra los carteles colombianos de Medellín liderado por Pablo Escobar Gaviria y de Cali con los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, los cuales implementaron el terrorismo y la corrupción de las entidades del Estado como medio para defender su actividad ilícita.

Con el paso del tiempo y en razón al auge y rentabilidad del narcotráfico este se integró a la economía nacional en diferentes sectores lo que generó medidas estadounidenses como los procesos de certificación unilateral, con el fin de calificar, aprobar o desaprobado políticamente las actividades en materia antidrogas de un Estado o la llamada lista Clinton, oficialmente denominada “Specially Designated Narcotics Traffickers o (SDNT), list” y es una lista negra de empresas y personas vinculadas de tener relaciones con dineros provenientes del [narcotráfico](#) en el mundo, la lista es emitida por la [Oficina de Control de Bienes Extranjeros](#) “Office of Foreign Assets Control (OFAC)”, del [Departamento del Tesoro de los Estados Unidos](#) y fue creada en octubre del año 1995 por la Orden Ejecutiva 12978, emitida por el Presidente Bill Clinton (1993 – 1997, 1997 – 2001), como parte de una serie de normas para tomar medidas en la [guerra contra las](#)

[drogas](#) y el [lavado de activos](#), esta Orden Ejecutiva declaró a los carteles de la droga en Colombia como una amenaza a la seguridad nacional y economía de los Estados Unidos y las personas naturales o jurídicas que aparecen en dicha lista no pueden hacer transacciones financieras o tener negocios comerciales con los Estados Unidos, y las empresas norteamericanas que tengan relación con ellos incurrir en un delito.

Otro factor que afectó el narcotráfico fue el vínculo activo como actores que ejercieron la guerrilla de las FARC y los Grupos de Autodefensa que finalmente se convirtieron en bandas criminales, abriendo con esto el camino para el apoyo militar en términos de asesoría operativa e inteligencia por parte del gobierno norteamericano a nuestro país (Solano y Dangond, 2010, pp. 432 - 439).

Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998), se presentaron fuertes discrepancias con el gobierno norteamericano siendo desertificado dicho gobierno en materia antidrogas, llegándose a hablar de una narco-democracia en el gobierno colombiano, igualmente en esta fase se consolida la participación de la guerrilla de las FARC, y los Grupos de Autodefensa como actores principales del narcotráfico, durante los dos gobiernos siguientes los de Andrés Pastrana (1998 – 2002) y Álvaro Uribe (2002 – 2006, 2006 – 2010), se dio pleno desarrollo al Plan Colombia, con un contenido fuertemente militar, situación que preocupó a los vecinos por la posibilidad de que el conflicto colombiano traspasara las fronteras; a partir del 11 de septiembre de 2001, se institucionalizó por parte de los estadounidenses el vínculo entre narcotráfico y terrorismo, convirtiéndose en una constante en materia política y estrategia doméstica en Colombia, el narcotráfico es presentado como el combustible que hace funcionar la maquinaria de las organizaciones terroristas, esta última vinculación entre los ataques del 11 de septiembre y el denominado terrorismo en su versión colombiana, se construyó durante el último año de la administración Pastrana, pero se reforzó notablemente en los primeros años de la administración de Uribe (Borda, 2011, p.157).

Las políticas norteamericanas prohibicionistas contribuyen paradójicamente a fortalecer la criminalidad y a socavar la gobernabilidad de los Estados. Por ejemplo, las grandes ganancias generadas por el prohibicionismo terminan financiando movimientos subversivos, contra-subversivos y otras organizaciones criminales, que corrompen los sistemas políticos. En países como Colombia, México y en Centroamérica facilitan que grupos criminales controlen muchos pueblos, ciudades enteras y territorios aun más grandes, el doloroso y prolongado conflicto interno de Colombia no podría entenderse sin las ganancias enormes del narcotráfico (Thoumi, 2011).

Tres aspectos han sido recurrentes para los tomadores de decisiones norteamericanos en relación con la política antidrogas con Colombia, en primer lugar lo que se ha denominado la “cocainización” de la lucha antidrogas, esta obsesión con la cocaína no hizo más que desnudar la ausencia de una política refinada y concertada en el terreno de las drogas psicoactivas. Con una visión esquemática de varios segmentos decisores en Washington al tratar de identificar un problema de drogas creando un epicentro de origen “Colombia”, con lo cual justifica una política selectivamente bilateral, desconociendo fenómenos globalizadores y en especial el “efecto globo” que nos dice que al hacer frente al narcotráfico en un espacio geográfico este tiende a desplazarse a otro, es lo evidenciado en Colombia y países como Mexico, Peru, Ecuador y Bolivia; En segundo lugar lo que se ha denominado la “andinización” del combate contra la drogas, en razón a que en esta zona se centró casi exclusiva y desproporcionadamente la guerra contra las drogas, el excesivo énfasis en el área de los Andes, como foco problemático y generador de gran variedad de dificultades ligada a la lucrativa empresa ilícita de las drogas solo oscureció y disimuló el hecho de que este complejo asunto se ramificó a nivel continental y global democratizando así el problema de las drogas que se pensaba centrado en términos geográficos, criminales y diplomáticos; y por último lo que se ha

denominado la “militarización”, del enfrentamiento contra las drogas psicoactivas, en el entendido de que esta es poco productiva, muy divisiva y bastante ineficiente (Tokatlian, 1995, p. 99).

3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

El nombre oficial de Brasil es la República Federativa de Brasil, y desde el preámbulo de la constitución de 1988, se esboza como un país comprometido con la resolución pacífica de controversias tanto a nivel nacional como internacional, así como también un país democrático que vela por el respeto de los derechos humanos y el bienestar de su población. Brasil logró su independencia del régimen portugués en 1822, después de más de trescientos años de dominación. Pero una vez independizado continuó manteniendo un sistema de gobierno de monarquía constitucional.

En 1888, en Brasil se abolió la esclavitud lo cual dio paso a que se generara un golpe de estado en 1889, proclamando a Brasil como un República, sin embargo el ámbito político estuvo controlado por la oligarquía, en especial, aquella del gremio cafetero. En 1930, el líder populista Getulio Vargas subió al poder dando paso a gobiernos populistas y militares por lo siguientes cincuenta años; en 1985, el régimen militar cedió el poder de forma pacífica a líderes civiles. Brasil logró mantenerse como una monarquía constitucional estableciendo así la época del Imperio de Brasil, época caracterizada por el auge económico, el desarrollo y el progreso. La forma del estado brasilero está basada en el modelo estatal de los EEUU, pero la estructura del sistema legal sigue la romano-germánica.

Su idioma oficial es el portugués, cuenta con una población estimada de 203.429.773 habitantes, dividido en los siguientes grupos étnicos blanco 53.7%,

mulato 38.5%, negro 6.2%, otros (incluidos Japoneses, Árabes e indígenas) 0.9%, e indeterminado el 0.7% ; en cuanto a la religión predominante es el catolicismo Romano, le sigue el protestantismo con 15.4%, el espiritualismo con 1.3%, el Bantu/voodoo con 0.3%, otros con 1.8% y ninguna religión el 7.4%; Brasil tiene un área total de 8.514.877 kilómetros cuadrados y es aproximadamente 48% de Sur América, haciendo de éste el quinto país más extenso en el ranking mundial, limita con: Argentina con una frontera de 1.261 kilómetros, Bolivia con 3.423 km, Colombia con 1.644 km, Guyana francesa con 730 km, Guyana con 1.606 km, Paraguay con 1.365 km, Perú con 2.995 km, Surinam 593 km, Uruguay con 1.068 km, Venezuela con 2.200 km, igualmente con el océano Atlántico 7491 kilómetros; administrativamente está dividido en 26 Estados y un Distrito Federal, así: Acre, Alagoas, Amapa, Amazonas, Bahia, Ceara, Espirito Santo, Goias, Maranhao, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Para, Paraiba, Parana, Pernambuco, Piaui, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondonia, Roraima, Santa Catarina, Sao Paulo, Sergipe y Tocantins (CIA World factbook, 2012).

La posición de Brasil en Suramérica durante la primera mitad del siglo XX, se basó en la consolidación interna y en su definición frente a otros estados de América Latina, en particular frente a la debilidad de los más pequeños, igualmente definió su seguridad respecto a la potencial amenaza que significaba Argentina. Al desencadenarse la Guerra Fría, el comunismo se convirtió en el enemigo y gracias a la “política de seguridad nacional”, auspiciada por los Estados Unidos de Norteamérica, Brasil definió su política exterior en contra de los regímenes que mantenían esta ideología e internamente catalogó a aquellos que deseaban un cambio del sistema como simpatizantes del comunismo y por ende enemigos internos. Sin embargo, a pesar del alineamiento con los Estados Unidos, aun durante el régimen dictatorial militar el Estado brasileño no dejó de buscar el crecimiento de su autonomía, buscando estrechar lazos comerciales con países del Tercer Mundo; con sobresaltos e interrupciones de corta duración se evidencia

que ha existido un alto grado de continuidad en la definición de la política exterior de Brasil (Herrera, 2010, p. 483).

Tradicionalmente la política exterior brasileña ha estado enmarcada en dos factores constitutivos la autonomía y el universalismo definidos el primero como el margen de maniobra que un país tiene en sus relaciones con los otros estados y el segundo en su participación en la política internacional, de acuerdo con Mello (2000), el universalismo involucra estar abierto a las relaciones con todos los países, sin considerar su ubicación geográfica, su tipo de gobierno o su posición económica.

En los años noventa Brasil modificó su política exterior dando un enfoque preferencial a los temas de aproximación e integración con los países vecinos, adelantando una serie de iniciativas multilaterales que evidenciaron el nuevo rol en cuanto a su política exterior, acogiendo una nueva visión orientada a las ventajas y limitaciones de los procesos de integración regional.

En el escenario suramericano, en los últimos años, Brasil ha mediado como intermediario en las crisis entre Colombia y Venezuela a causa de sus posiciones contrapuestas, ayudando a que ambos gobiernos restablecieran sus relaciones diplomáticas. En este proceso también impidió que los países de la región entraran en una disputa política y comercial con Venezuela en razón a las posiciones políticas del gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno brasileño buscó solventar el problema del gobierno ecuatoriano con la crisis andina pero se resolvió por fuera de este espacio. En Haití la participación de Brasil en la construcción de paz fue relevante. Lula tomó las riendas de esta situación, enviando a este país fuerzas de paz de las Naciones Unidas (ONU) para equilibrar el orden interno en este estado.

Gratius (2007, p. 20), considera que Colombia es, desde hace décadas, un país en guerra civil con un alto grado de violencia generalizada y una economía sostenida en gran parte por el narcotráfico. Aunque el país tiene una aparente estabilidad democrática, el Estado no tiene el monopolio de violencia y el Gobierno es sólo un actor más en un largo conflicto armado con grupos guerrilleros que se inició en los años sesenta o incluso antes. Al compartir una larga y difícil frontera con Colombia, Brasil se ve afectado por el conflicto armado y el narcotráfico. Aún así, no se ha comprometido con el conflicto colombiano. Las relaciones bilaterales se concentran en problemas fronterizos. A diferencia de los demás países andinos, Colombia no se ha acercado al MERCOSUR. Aunque se ha intensificado la cooperación sectorial y particularmente, el control de la frontera bilateral, las relaciones políticas entre Lula y Álvaro Uribe son distantes. Cabe recordar que, cuando el Presidente brasileño ofreció al inicio de su mandato actuar como mediador o facilitador de diálogo entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), su iniciativa no fue respaldada por Colombia. Desde entonces, Brasil no se ha pronunciado sobre el conflicto armado y aunque Itamaraty ha criticado abiertamente la tendencia de militarización que implica el Plan Colombia, acepta en silencio el protagonismo de EE.UU. en el conflicto armado de su vecino.

3.1 ASPECTOS RELEVANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Brasil es percibido como una potencia emergente en términos geopolíticos y económicos; lo que implicaría una relativa capacidad sobre todo cuando se coordina con otros actores del mismo nivel para interceder en la política internacional a favor de su estrategia o de sus intereses. Para Brasil los principales objetivos de la política exterior son la defensa y fortalecimiento del multilateralismo y la integración suramericana, esa opción le ha permitido mantener excelentes relaciones políticas, económicas y comerciales con las grandes potencias mundiales y al mismo tiempo priorizar los lazos con

Suramérica. El multilateralismo brasileño se configura en su apoyo a las instituciones multilaterales existentes y en una mayor presencia en ellas, especialmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuyo papel es clave para la estrategia brasileña de incrementar su participación en las decisiones que se tomen en ellas (Da Silva, 2008). Adicionalmente en concordancia con el avance mundial hacia una estructura poligonal Brasil ha conformado nuevas alianzas tales como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), el BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China y el IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), que en su condición de potencia emergente, ha jugado un papel clave (Semana, 2010, 6 septiembre).

Para Da Silva (2008, p.94), dentro del Itamaraty (sede del ministerio de Asuntos Exteriores), se observan dos corrientes sobre la política exterior brasileña, una más asociada a las líneas ideológicas del PT (Partido de los Trabajadores), que define una proyección autónoma y soberana en términos de política internacional, que privilegian las relaciones Sur – Sur (entre países en desarrollo o emergentes), en contra posición a la Norte – Sur (considerada contraria a los intereses del país y para el proyecto de desarrollo económico), y que busca un papel de mayor liderazgo en el continente suramericano.

La otra corriente reúne a los críticos de una coalición entre “subdesarrollados”, y da más importancia al fortalecimiento del sistema internacional vigente y a un liderazgo más discreto en América Latina, aunque sin abandonar la idea de proyección internacional soberana, autónoma y sin obviar el objetivo fundamental que parece direccionar la política exterior brasileña: la inserción económica internacional de forma competitiva, como un actor importante en el escenario económico mundial y que sobre todo, sea instrumento de consolidación del desarrollo económico y social brasileño. Pero si se toma como punto de partida la idea de que Brasil es una potencia emergente, su liderazgo debería basarse en la capacidad para ofrecer estabilidad, integración, y desarrollo; pero es en su entorno

más inmediato donde Brasil encuentra más dificultades para ejercer su papel de potencia emergente.

A pesar del creciente esfuerzo de los gobiernos por dar mayor dinamismo a las relaciones suramericanas, el liderazgo brasileño es considerado relativamente débil. Muchos factores explicarían esta situación: la elevada asimetría económica entre los países de la región (creciente en los últimos años), y el bajo nivel de estabilidad política de los vecinos, con graves conflictos sociales, déficit de institucionalidad y gobernanza. Estos factores dificultan cualquier iniciativa de construcción de proyectos comunes de desarrollo o de creación de instituciones supranacionales que garanticen los derechos adquiridos, una mayor coordinación en organismos internacionales y un clima de negocios propicio al intercambio comercial y a las inversiones. La opción suramericana de Brasil no se deriva sólo de la vecindad, se debe esencialmente al creciente grado de interdependencia y a los intereses geopolíticos y económicos, en razón a que Suramérica es el segundo mayor mercado de exportación de productos brasileños, adicionalmente el nivel de inversiones directas de empresas brasileñas en estos países es creciente.

Para Cervo, (2010), es importante destacar que durante los dos últimos gobiernos en Brasil, el del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), fue inspirado y se tomó decisiones basadas en la política neoliberal, con efectos adversos que incluyeron la apertura unilateral del mercado, el déficit del comercio exterior, endeudamiento externo, la venta de activos de las empresas brasileñas, la sumisión a consensos y asesoramiento del centro del capitalismo, la obediencia a las reglas de gobierno mundial establecidas por los ricos para su propio beneficio, y el sacrificio de las relaciones con los países emergentes a favor del primer mundo, en suma, la pérdida de poder del país en la escena internacional; mientras que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), adoptó el modelo para promover la integración interdependiente en el escenario internacional, con el tiempo, la apertura económica dio lugar a la modernización de las plantas

industriales y a una economía brasileña más competitiva, adicionalmente mediante el papel del Estado intermediario y la acción exterior en nombre de los segmentos sociales, logró subsumir el interés nacional, que abarcaba los objetivos de los productores y los consumidores.

El presidente Lula da Silva, mantuvo la tradición de la formulación y programación de la política exterior como política de Estado, preservando los valores, intereses y modos de conducta adoptados a través de los canales históricos, como una vocación industrial y una conexión armónica entre el Estado y la sociedad. Se conservó la participación histórica de Brasil en los organismos multilaterales de negociación y se incrementó en más del treinta por ciento el número de países en los que Brasil mantiene representaciones diplomáticas, adicionalmente en la estrategia para la incorporación en la escena internacional se establecieron tres objetivos externos: a) un liberalismo de mercado) que garantice la reciprocidad de los beneficios; b) la expansión de negocios en el extranjero a través del comercio y la internacionalización de las empresas brasileñas, y c) el fortalecimiento del poder militar para influir en el orden mundial y los regímenes sectoriales; además de dos factores fundamentales en la consolidación del Estado: el alto grado de organización de la sociedad, lo que facilita las tareas de coordinación del líder, y la estabilidad política y económica, que impulsa la vinculación de la lógica interna de gobernabilidad con lógica mundial; la combinación de estos dos factores, al ponerse al servicio del desarrollo, da lugar a la logística del Estado, cuya conducta difiere de la del Estado neoliberal, especialmente porque se recupera la autonomía en la toma de decisiones en la esfera política y se convierte en el refuerzo de núcleo duro de la economía nacional.

Para describir el multilateralismo de reciprocidad que caracteriza la política exterior brasileña en el siglo 21, se tomaron ejemplos en cinco áreas: (1) la reciprocidad en la economía internacional y en las decisiones de las grandes potencias económicas: el G-8, a cuyas reuniones asisten el Jefe de Estado brasileño, y la

financiera del G-20, cuya primera cumbre se celebró en noviembre de 2008 para combatir los efectos de la crisis y el estancamiento de los países desarrollados, (2) la posición de Brasil frente al comercio internacional en la Ronda de Doha de la OMC, así como su determinación de establecer coaliciones entre los países emergentes, (3) la seguridad internacional, en especial los esfuerzos ante el Consejo de Seguridad, y el valor dado a la estrategia de negociar en lugar de utilizar la violencia en el tratamiento de los temas, (4) el cambio climático y otros problemas ambientales, y (5) la salud y los derechos humanos.

De acuerdo con Herrera (2010, p. 482), el progresivo protagonismo de Brasil en los asuntos regionales y su proyección en la escena mundial como un actor con el cual se debe contar a la hora de estudiar las dinámicas internacionales, constituye un factor que influencia las prioridades que se deben establecer al definir la política exterior colombiana. Las dimensiones del desafío que plantea Brasil se pueden constituir en un entramado de variables que abarcan por un lado los sistemas global, regional, y bilateral y por otro temáticas o áreas como el desarrollo económico – social; la problemática ambiental; la seguridad y el desarrollo de las fuerzas militares y de la industria militar; el desarrollo de la capacidad nuclear; las fronteras y la creación de un área de influencia propia. La proyección de Brasil en el sistema internacional ha estado vinculada a la toma de conciencia de lo que representa en América Latina y ha sido parte central de la definición de su política doméstica, particularmente lo que se ha denominado “la construcción de la nación brasileña”, y ligada a ella su política exterior.

La política exterior de Brasil en el periodo 2003 a 2010, estuvo orientada a la concepción de que Brasil debía asumir un papel creciente en el escenario internacional, proyectando una imagen altiva y soberana, no sólo con intereses a corto plazo, sino con ejes que contribuyeran al diseño de un nuevo marco de relaciones multilaterales para llevarse a cabo en el largo plazo. Los esfuerzos de esa política exterior se vieron recompensados con la diversificación de las

exportaciones del país, la articulación con los países emergentes, con metas audaces para hacer frente al cambio climático y el fortalecimiento de las economías combinadas de América del Sur, Brasil pasó por la aguda crisis de 2008 y 2009, contrariando los preceptos neoliberales, reaccionando con procedimientos esenciales a las intervenciones del estado, Brasil hizo uso de una diplomacia presidencial con fuerza, lo que demostró que la acción del gobierno es esencial para combatir la crisis de las finanzas internacionales.

Durante este periodo la política exterior de Brasil ha anclado su consistencia en cuatro temas principales, el primero enmarca a América del Sur como la prioridad de su política exterior, y el Mercado Común del Sur (Mercosur) como el núcleo central, indicando que se requiere dedicación para avanzar en el proceso de integración del continente; el segundo orientado a África Occidental, incluyendo las islas de Cabo Verde y Sao Tomé y Príncipe, como una antigua frontera que había sido olvidada, pero cuyos lazos tienen que ser reanudados; el tercero en Asia, como el nuevo centro dinámico de la economía mundial, en el entendido que es el espacio esencial para la participación de Brasil en el mercado global; y el cuarto Europa y América del Norte, que une las áreas tradicionales de interlocutores políticos, económicos y culturales que siguen siendo relevantes en Brasil, especialmente en el esfuerzo de reforma de la gobernanza política y económica. Fue la consistencia de estos ejes, lo que permitió un reposicionamiento de Brasil en un lugar de prominencia en el paisaje internacional y abrió importantes perspectivas, con una amplia gama de oportunidades.

La integración de América del Sur es un objetivo estratégico de la política exterior brasileña, la consolidación de la política y las relaciones económicas entre los países de Suramérica contribuirán al desarrollo socioeconómico de América del Sur y la preservación de la paz en la región, al desarrollo del mercado suramericano y aumentar la competitividad de los países en el mercado internacional, fortaleciendo la capacidad y el papel de Brasil en otros foros

internacionales; la integración de América del Sur se basa en dos pilares: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y Mercosur, la UNASUR, fue creada por iniciativa del gobierno brasileño en el año 2004 y es una organización internacional que tiene como objetivo promover la integración regional basada en la convergencia de intereses en torno a la consolidación de su propia identidad y el desarrollo económico y social de la región, la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, se llevó a cabo en la ciudad de Brasilia, el 23 de mayo de 2008 y representa el compromiso político de todos los países de América del Sur con un proceso de integración más denso (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

La visión de Brasil en el extranjero ha cambiado, el creciente peso que ha adquirido en la discusión de los principales temas de la agenda internacional está directamente relacionada con una nueva forma de mirar los problemas del mundo, lo que contribuye a un nuevo equilibrio internacional, este cambio se debe en gran medida a la transformación de la realidad económica, compromiso social y político del país, y a la incidencia directa del Presidente República en los asuntos internacionales que fue un instrumento para llevar la contribución brasileña a los principales debates en los foros y acuerdos multilaterales; con el fin de la Guerra Fría y la aceleración de los cambios en el orden internacional, se ha generalizado más la convicción de que las instituciones, procedimientos y métodos de trabajo de las organizaciones internacionales debían ser actualizados, la llamada reforma de la gobernanza global se está negociando tanto en el orden político de las Naciones Unidas (ONU), como en el orden internacional económico y financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), es en estos escenarios donde se ve la necesidad de que países como Brasil se vean representados frente a los principales tomadores de decisiones de todo el mundo.

Después de 65 años del fin de la Segunda Guerra Mundial, la aparición de nuevos retos globales requiere de un Consejo Seguridad renovado, Brasil fue elegido por un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no

permanente en 2004 - 2005 e igualmente en 2010 -2011, en septiembre de 2004, junto con Japón realizaron un importante avance en el tema de la reforma del Consejo de Seguridad, con Alemania, India y Japón (G-4), decidieron unir sus fuerzas en torno a la premisa básica de la expansión de las categorías de los miembros permanentes y no permanente del Consejo de Seguridad, incluyendo un mayor número de países en desarrollo en ambos; al año siguiente, el G-4 presentó un proyecto de resolución específica (L.64), que se traduciría en un Consejo ampliado a un total de 25 miembros, Brasil tiene una base importante de apoyo a su candidatura a un asiento permanente: 89 de los 192 miembros de la ONU, han declarado su apoyo a Brasil, entre ellos dos miembros permanentes (Francia y Reino Unido); en mayo de 2010, un nuevo texto de negociación se emitió con propuestas organizadas bajo los cinco temas clave de la reforma: la categoría de miembros, la cuestión del veto, la representación regional, el tamaño de un Consejo ampliado y los métodos de trabajo.

Adicionalmente la reforma del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son una parte central de la arquitectura de procesos de reforma a las finanzas internacionales, entre los temas de discusión, Brasil junto con otros países emergentes han defendido la transferencia del poder de voto en estas instituciones, el objetivo es dar a cada miembro el poder de voto que corresponde a su peso relativo en la economía global, junto con Rusia, India y China, países que conforman el BRIC, Brasil será uno de los diez mayores accionistas del Fondo Monetario Internacional considerándose como un paso significativo hacia un representante del FMI, más el peso de los países en desarrollo.

Otro grupo que parece capaz de influir en la agenda internacional y la reforma de la gobernanza global es el BRIC, (Brasil, Rusia, India y China), la II Cumbre del BRIC se celebró en Brasilia, 15 de abril de 2010, conjuntamente con la Cuarta Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la IBSA (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

3.2 EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (ITAMARATY)

Itamatary es el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, es la entidad estatal encargada de asesorar al Presidente de la Republica en la formulación y la ejecución de la política exterior brasilera, mantiene las relaciones diplomáticas con gobiernos de estados extranjeros, organismos y organizaciones internacionales, promueve los interés del estado y de la sociedad brasilera en el exterior, igualmente el ministerio de relaciones exteriores tiene las siguientes áreas de competencia en la política internacional: inicialmente las relaciones diplomáticas y los servicios consulares; la participación en negociaciones comerciales, económicas, técnicas y culturales con gobiernos y entidades extranjeras; los programas de cooperación internacional y de promoción comercial; el apoyo dirigido a las delegaciones y representaciones de los organismos brasileños e internacionales y las organizaciones multilaterales.

Al tratar los asuntos de su competencia, el ministerio tiene las funciones de ejecutar las directrices de la política exterior establecida por el Presidente; proponer al Presidente las líneas de acción en la conducción de los asuntos exteriores; recopilar la información necesaria para la formulación y aplicación de la política exterior de Brasil, en el interés de la seguridad nacional y el desarrollo; contribuir a la formulación y aplicación a nivel internacional de las políticas de interés para el estado y la sociedad en colaboración con organizaciones de la sociedad civil brasileña; gestionar la situación política, económica, jurídica, comercial, cultural, científico, técnico y tecnológico de Brasil y de la sociedad internacional; celebrar tratados, acuerdos y otros actos internacionales; promover los intereses del gobierno de las instituciones públicas, privadas, empresas y ciudadanos brasileños en el exterior (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

Itamaraty, tiene sus orígenes en 1750, con la firma del Tratado de Madri en el cual Alexandre de Gusmão, negoció la cuestión de las fronteras establecidas en el Tratado de Tordesillas; posteriormente en 1808 con la transferencia de la Corte Portuguesa de Lisboa a Rio de Janeiro, en consecuencia a la ocupación de Portugal por las tropas napoleónicas, por último, en 1822 en los años que siguieron su independencia a lo largo del proceso de reconocimiento de Brasil a lo largo del periodo de la monarquía brasilera; en esos dos siglos y medio, la diplomacia brasilera ha ido definiendo sus principios y características esenciales, como la solución pacífica de las controversias, la no intervención, y especialmente con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una gran participación en los foros internacionales más importantes, de forma independiente. Desde su inicio Itamaraty contó con diplomáticos reconocidos como el Vizconde de Uruguay, el Vizconde de Rio Branco, el Barón de Rio Branco, Oswaldo Aranha, Santiago Dantas y Araújo Castro (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

3.3 LA POLÍTICA ANTIDROGA EN BRASIL

El enfrentamiento al tráfico ilícito transnacional surge como uno de los principales temas de la agenda internacional como resultado de la dinámica de la globalización y la intensificación de los flujos de bienes, personas y capitales. En este contexto, Brasil se adhirió a todos los instrumentos internacionales que regulan las cuestiones de la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de drogas, armas, personas, tráfico ilícito de migrantes, la corrupción y el terrorismo, para así lograr un diálogo más estrecho con sus vecinos, los países de América del Sur en la lucha contra los desafíos comunes. Con el apoyo sobresaliente de Brasil, se realizó el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas en el marco de la UNASUR en 2009 (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

En Brasil, mediante Resolución N°03/GSIPR/CH/CONAD, el día 27 de octubre de 2005, se aprobó la Política Nacional Sobre Drogas, dirigida por la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, en su papel de entidad articuladora de las políticas públicas sobre drogas; la publicación de la Política Nacional Sobre Drogas (PNAD), es el marco de una nueva etapa de actuación del Gobierno Federal para tratar asuntos relacionados a la reducción de la demanda y de la oferta de drogas, la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), órgano responsable en coordinar e integrar las acciones del gobierno respecto a la reducción de la demanda de drogas, desarrolló un amplio proceso democrático, con la participación gubernamental y popular, para el reencauzamiento de la política vigente desde el 2001; para que ésta acción consiguiese el resultado esperado, se consideraron los contextos regional, nacional e internacional.

El avance de la ciencia, las transformaciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas por las que pasaron el país y el mundo fueron también enfocadas en esa discusión. Para reencauzar la política brasileña sobre drogas se adoptó una metodología de interacción entre el gobierno y la sociedad. Tal metodología, compuesta por una serie de eventos, se desarrolló queriendo facilitar la participación de la población, con la intención de garantizar y actualizar la PNAD, con un carácter democrático y participativo. Hubo tres momentos diferentes de preparación: uno internacional, seis regionales y el último, nacional. La descentralización y la democratización de las discusiones se tornaron metas primordiales de tal proceso.

Mucho más que la participación de la comunidad científica y gubernamental, el factor determinante para el éxito de esta iniciativa fue la participación de la sociedad. El primer encuentro fue el Seminario Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Con el objetivo de incentivar el debate y el intercambio de experiencias de siete países (Canadá, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido,

Suecia y Suiza), con modelos diferentes de políticas sobre el tema, el seminario contó con la participación de representantes de ONGs, de la comunidad científica, de autoridades brasileñas en las áreas correlacionadas, y de formadores de opinión. El segundo paso fue la realización de seis foros en las cinco regiones del país. Se hicieron en coordinación entre la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), y los gobiernos de los estados federados, por medio de los Consejos de los Estados de Estupefacientes/Antidrogas. Participaron 2544 personas que discutieron en talleres los capítulos de la Política Nacional Antidrogas: (1) Presupuestos Básicos y Objetivos de la PNAD; (2) Prevención; (3) Tratamiento, Recuperación y Reinserción Social; (4) Reducción de Daños Sociales y a la Salud; (5) Reducción de la Oferta – Represión y (6) Estudios, Investigaciones y Evaluaciones.

La representatividad y la diversidad de los participantes fueron las características en todos los pasos del proceso. Los gobiernos de los estados federados y de los municipios, representantes de gobiernos de otros países, comunidad científica, organizaciones no-gubernamentales, educadores, voluntarios, profesionales del área de salud, asistencia social, seguridad pública y justicia, entre otros, debatieron con ahínco los temas sobre la PNAD. Durante todo el proceso de reencauzamiento de la Política Nacional Sobre Drogas, el gobierno fue el mayor articulador, pues posibilitó la realización de las discusiones; la comunidad científica fue la mediadora en los trabajos; la sociedad fue la protagonista del proceso, pues de ella y solamente de ella resultó toda la propuesta de reencauzamiento de la PNAD.

Al final del proceso, la Política Nacional Sobre Drogas fue presentada al Consejo Nacional Antidrogas (CONAD), quien la aprobó, sin reservas. De ese esfuerzo en conjunto, se entregó a la sociedad brasileña una política actualizada, producida por brasileños para brasileños, con la esperanza de que permanezcan abolidos

prejuicios y rótulos discriminatorios y que el apoyo a la salud, el respeto a los derechos humanos y a la inclusión social se transformen en metas de todos.

Los presupuestos de la Política Nacional Sobre Drogas son intentar, incesantemente alcanzar el ideal de construcción de una sociedad protegida del uso de drogas ilícitas; reconocer las diferencias entre el usuario, la persona en uso indebido, el dependiente y el traficante de drogas, tratándolos de forma diferenciada; tratar de forma igualitaria, sin discriminación, a las personas usuarias o dependientes de drogas lícitas o ilícitas; buscar la concientización del usuario, y de la sociedad en general, de que el uso de drogas ilícitas alimenta las actividades y a organizaciones criminales para las que el narcotráfico es su principal fuente de recursos financieros; garantizar el derecho de recibir tratamiento adecuado de toda persona con problemas resultantes del uso indebido de drogas; dar prioridad a la prevención del uso indebido de drogas, por ser una intervención eficaz y de menor coste para la sociedad; no confundir las estrategias de reducción de daños como incentivo al uso indebido de drogas, pues se trata de una estrategia de prevención; intensificar, de forma amplia, la cooperación nacional e internacional, participando en foros sobre drogas, así como estrechando las relaciones de colaboración multilateral, respetando la soberanía nacional; reconocer que la corrupción y el lavado de dinero son las vulnerabilidades principales, blanco de las acciones represivas, enfocando el desmantelamiento del crimen organizado, en especial el que se relaciona a drogas.

Elaborar planificación que permita la realización de acciones coordinadas de los diversos órganos involucrados con el problema, a fin de impedir que se utilice el territorio nacional para el cultivo, la producción, el almacenamiento, el tránsito o el tráfico de drogas ilícitas; garantizar, incentivar y articular, por intermedio del Consejo Nacional Antidrogas (CONAD), el desarrollo de estrategias de planificación y evaluación en las políticas de educación, asistencia social, salud y seguridad pública, en todos los campos relacionados con las drogas; garantizar

acciones para reducir la oferta de drogas, por intermedio de actuación coordinada e integrada de los órganos responsables por la persecución criminal, en el nivel federal y de los estados federados, con el objetivo de realizar acciones represivas y procesos criminales contra los responsables por la producción y tráfico de sustancias proscritas, de acuerdo con lo previsto en la legislación; fundamentar, en el principio de la responsabilidad compartida, la coordinación de esfuerzos entre los diversos segmentos del gobierno y de la sociedad, en todos los niveles, buscando efectividad y sinergia en el resultado de las acciones, en el sentido de obtener reducción de la oferta y del consumo de drogas, del coste social a ellas relacionado y de las consecuencias adversas del uso y del tráfico de drogas ilícitas y del uso indebido de drogas lícitas; garantizar la implantación, colocación en marcha y mejoría de los programas, acciones y actividades de reducción de la demanda (prevención, tratamiento, recuperación e inserción social y reducción de daños), teniendo en cuenta los indicadores de calidad de vida, respetando potencialidades y principios éticos.

Incentivar, orientar y proponer el perfeccionamiento de la legislación para garantizar la puesta en marcha y fiscalización de las acciones resultantes de esta política; investigar, probar e implementar nuevos programas, proyectos y acciones, de forma pragmática y sin prejuicios, enfocando la prevención, tratamiento, inserción psicosocial, reducción de la demanda, oferta y daños, con fundamento en resultados científicos comprobados; garantizar que el Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), sea implantado por medio de Consejos en todos los niveles de gobierno y que tenga carácter deliberativo, articulador, normativo y consultivo, asegurando la composición paritaria entre sociedad civil y gobierno; admitir que el uso irracional de las drogas lícitas es factor importante en la inducción de dependencia y que por ese motivo debe ser objeto de un adecuado control social, especialmente en los aspectos relacionados a la propaganda, comercialización y accesibilidad de poblaciones vulnerables, tales como niños y adolescentes; garantizar dotaciones presupuestales permanentes para el Fondo Nacional

Antidrogas (FUNAD), a fin de implementar acciones propuestas por la Política Nacional sobre Drogas, con énfasis en las relacionadas a los capítulos de la PNAD: prevención, tratamiento y reinserción social, reducción de daños, reducción de la oferta, estudios e investigaciones.

Como objetivos de la Política Nacional Sobre Drogas se plantearon los siguientes: concientizar a la sociedad brasileña sobre los perjuicios sociales y las implicaciones negativas representadas por el uso indebido de drogas y sus consecuencias; educar, informar, capacitar y formar personas en todos los segmentos sociales para la acción efectiva y eficaz de reducción de la demanda, de la oferta y de los daños, fundamentada en conocimientos científicos validados y experiencias exitosas, adecuadas a nuestra realidad; conocer, sistematizar y divulgar las iniciativas, acciones y campañas de prevención del uso indebido de drogas en una red operativa, con la finalidad de ampliar su alcance y eficacia; implantar e implementar red de asistencia integrada, pública y privada, intersectorial para personas con trastornos resultantes del consumo de sustancias psicoactivas, fundamentada en conocimiento validado, de acuerdo con la normalización funcional mínima, integrando los esfuerzos desarrollados en el tratamiento.

Evaluar y seguir sistemáticamente los diferentes tratamientos e iniciativas terapéuticas, fundamentados en diversos modelos, con la finalidad de apoyar a los obtengan resultados favorables; reducir las consecuencias sociales y de salud resultantes del uso indebido de drogas para la persona, la comunidad y la sociedad en general; difundir el conocimiento sobre crímenes, delitos e infracciones relacionados a las drogas ilícitas y lícitas, previniéndolos y cohibiéndolos por medio de la implantación y ejecución de políticas públicas para la mejoría de la calidad de vida del ciudadano; combatir el tráfico de drogas y los crímenes conexos, en todo el territorio nacional, dándoles énfasis a las áreas de fronteras terrestres, aéreas y marítimas, por medio del desarrollo e

implementación de programas socioeducativos específicos, multilaterales, que busquen apoyar la salud y la reparación de los daños causados a la sociedad; garantizar, de forma continua y permanente, el combate a la corrupción y el lavado de dinero, como forma de estrangular el flujo lucrativo de ese tipo de actividad ilegal, relacionado con el tráfico de drogas; mantener y actualizar, de forma continua, el Observatorio Brasileño de Informaciones sobre Drogas (OBID), para fundamentar, entre otras finalidades, el desarrollo de programas e intervenciones dirigidas a la reducción de la demanda (prevención, tratamiento e reinserción psicosocial), reducción de daños y de oferta de drogas, resguardados el sigilo, la confidencialidad y siguiendo los procedimientos éticos de investigación y almacenamiento de datos; garantizar rigor metodológico para las actividades de reducción de la demanda, oferta y daños, por medio de la promoción de encuestas e investigaciones sistemáticas, evaluados por órgano de referencia de la comunidad científica; garantizar la realización de estudios e investigaciones enfocando la innovación de los métodos y programas de reducción de la demanda, de la oferta y de los daños sociales y para la salud

Instituir, en todos los niveles de gobierno, con rigor metodológico, sistema de planeamiento, seguimiento y evaluación de las acciones de reducción de la demanda, la oferta y de los daños sociales y a la salud; garantizar, en todos los niveles de gobierno, dotación presupuestal y efectivo control social sobre los gastos y acciones preconizados en esta política, en todas las etapas de su implementación, contemplando los preceptos establecidos por la CONAD, incentivando la participación de toda la sociedad.

La Política Nacional Sobre Drogas, cuenta con cinco capítulos distribuidos de la siguiente manera, primero la Prevención, está orientada a la efectiva prevención como el fruto del compromiso, de la cooperación y de la asociación entre los diversos segmentos de la sociedad brasileña y de los órganos gubernamentales, federal, de los estados federados y municipal, fundada en la filosofía de la

“Responsabilidad Compartida”, con la construcción de redes sociales que enfoquen la mejoría de las condiciones de vida y el apoyo general a la salud; el segundo el Tratamiento, Recuperación y Reinserción Social y está dirigido a que el estado debe estimular, garantizar e impulsar acciones para que la sociedad (incluyendo a los usuarios, dependientes, familiares y grupos específicos), pueda asumir, con responsabilidad ética, el tratamiento, recuperación y reinserción social, apoyada técnica y financieramente, de forma descentralizada, por los órganos gubernamentales, en los niveles municipal, de los estados federados, en las organizaciones no gubernamentales y entidades privadas; el tercer capítulo la Reducción de los Daños Sociales y Daños a la Salud, está encaminado a el apoyo a estrategias y acciones de reducción de daños dirigidas a la salud pública y derechos humanos debe realizarse de forma articulada inter e intrasectorial, enfocando la reducción de riesgos, las consecuencias adversas y los daños asociados al uso de alcohol y otras drogas para la persona, la familia y la sociedad; el cuarto capítulo la Reducción de la Oferta, se refiere a la reducción substancial de los crímenes relacionados al tráfico de drogas ilícitas y al uso abusivo de sustancias nocivas a la salud, responsables por el alto índice de violencia en Brasil, debe proporcionar mejoría en las condiciones de seguridad de las personas; y el quinto capítulo Estudios, Investigaciones y Evaluaciones está encauzado a reservar los medios necesarios para estimular, fomentar, realizar y garantizar – con la participación de las instancias federal, de los estados federados, municipales y el Distrito Federal – el desarrollo permanente de estudios, investigaciones y evaluaciones, que permitan profundizar el conocimiento sobre drogas, la extensión del consumo y su evolución, la prevención del uso indebido, represión, tratamiento, rehabilitación, reducción de daños, reinserción social y ocupacional, observando los principios éticos (Política Nacional Antidrogas, 2005).

4. DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA ANTIDROGA ENTRE BRASIL Y COLOMBIA

Un elemento significativo del cambio latinoamericano se expresa en el nuevo papel asumido por Brasil a escala regional y global, apoyado en su gran extensión y población pero sobre todo en su desempeño económico y su interés político. Esa nueva forma de actuación y la transformación de Brasil en fuerte inversionista y socio comercial de buena parte de los países de la región han comenzado a contrarrestar en alguna medida la pérdida de influencia y presencia de Estados Unidos en América Latina, y le ha permitido a Brasil impulsar mecanismos de regulación de los asuntos regionales como el tráfico de estupefacientes.

Colombia, dada su condición bioceánica y su proximidad a las líneas de comunicaciones marítimas del Caribe y el Océano Pacífico, reúne condiciones que resultan propicias para el tráfico de estupefacientes, en el caso de Brasil, ha sido utilizado por los narcotraficantes más como un país de tránsito, dada su gran red fluvial amazónica, el tamaño del territorio y, con ello, la disponibilidad de espacios de tránsito poco controlados; la necesidad de desarrollar nuevas rutas de exportación es permanente y se presenta un cambio constante en las rutas para disminuir riesgos.

También las redes de narcotráfico se han extendido hacia otros países del hemisferio para operar en ellos agilizando el comercio y la producción de drogas, produciéndose un fenómeno de diversificación de los canales de comercio ilegal, es así como Brasil, Argentina, Venezuela y Chile han cobrado mayor presencia como países de tránsito para el tráfico de drogas con destino a Europa y América del Norte. Dentro de este mapa geográfico, Brasil es uno de los principales países en lo que respecta a cantidades transportadas; en los últimos años, las incautaciones de cocaína también se han incrementado significativamente en Brasil, en 2009, Brasil fue el país más destacado de tránsito en las Américas.

Parece que la situación está agravándose debido a varios factores: el aumento significativo del consumo de la cocaína y sus derivados en Brasil y Argentina, el incremento de cocaína peruana que pasa por Bolivia, la aparición de África occidental como entrada de drogas hacia Europa y la llegada de traficantes de Brasil y Colombia.

Un punto de inflexión en el debate sobre la política de drogas se generó con el informe “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”, firmado en Río de Janeiro, el 11 de febrero de 2009, por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia que lideraron los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, Ernesto Zedillo de México, y César Gaviria de Colombia, y de la que hicieron parte ex ministros, escritores y otras personalidades regionales. El informe discutió tanto la “guerra contra las drogas” como el temor de evaluarla. Propuso romper el silencio frente al fracaso de esa política, debatir sus consecuencias y analizar alternativas. Entre éstas se encuentran los esfuerzos dirigidos a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, realizar campañas innovadoras de información y prevención dirigidas en particular a la juventud, focalizar la represión sobre el crimen organizado, reorientar las estrategias de represión a los cultivos y analizar, con la más avanzada ciencia médica, la conveniencia de descriminalizar el uso cultural de las hojas de coca y la tenencia de marihuana para consumo personal. Mostró la conveniencia de hablar no sólo de cultivos alternativos sino también de desarrollo social del campo, de fuentes de trabajo, de educación democrática y de búsqueda de soluciones en un contexto participativo.

4.1 APRECIACIÓN DEL NARCOTRÁFICO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL

Para la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia (2011), la frontera entre [Colombia](#) y Brasil, comprende una extensión de 1.644,2 kilómetros, Brasil es utilizado como uno de los lugares de destino de la producción de estupefacientes de Colombia, Bolivia y Perú; y a su vez como centro de acopio y tránsito para la distribución de alcaloides hacia África, Europa, Australia, y en menor cantidad a Estados Unidos; las regiones fronterizas, se han constituido en un punto estratégico para las organizaciones delincuenciales con el fin de desarrollar actividades propias del narcotráfico, desde el contrabando y desvío de sustancias químicas controladas, cultivos ilícitos, hasta la producción, comercialización y distribución de estupefacientes, apoyados por organizaciones transnacionales, aprovechando las extensas zonas selváticas y empleando métodos de transporte aéreo y fluvial.

Entre las organizaciones delincuenciales que hacen presencia en esta extensa zona, se destaca la organización narcoterrorista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la cual controla los procesos y actividades de narcotráfico de las estructuras asentadas en su área de injerencia, comercializa e intercambia el alucinógeno por material bélico y de intendencia. Los estupefacientes son transportados hasta ciudades brasileñas, donde son almacenados y negociados con narcotraficantes brasileños o de otros países, teniendo como destino principal el mercado europeo y estadounidense.

Las ciudades de Leticia y Tabatinga, son utilizadas por las organizaciones de narcotraficantes de Colombia, Perú y Brasil, como centros de operaciones para consolidar el transporte de estupefacientes, convirtiéndolas en refugio de narcotraficantes y delincuentes que se ubican del lado donde la presión de las autoridades sea menor.

Según el reporte del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos para el 2008, los municipios colombianos que comparten frontera con el vecino país de

Brasil presentaron la siguiente información, en cuanto a lo que tiene que ver con la presencia de áreas cultivadas con el arbusto de hoja de coca así: Guainía 538 hectáreas, Amazonas 418 hectáreas y Vaupés con 351 hectáreas, para un total de 1.307 hectáreas cultivadas; debido a la topografía de los departamentos fronterizos, los narcotraficantes se han posicionado estratégicamente, ubicando sofisticados laboratorios para el refinamiento y almacenamiento de grandes cargamentos de estupefacientes, ingresando a Colombia los precursores químicos por vía fluvial por los ríos Amazonas, Putumayo y Caquetá principalmente.

Los traficantes, algunos de ellos vinculados con organizaciones subversivas, procesan el clorhidrato de cocaína a partir de la base de cocaína procedente de Perú o los departamentos del sur oriente colombiano, siendo luego enviado el producto terminado en pequeñas aeronaves hacia Guyana, Surinam o ciudades costeras de Brasil, para luego ser transportada hacia África, Estados Unidos o Europa.

Por otra parte, los expertos de las Naciones Unidas se muestran alarmados por el reciente hallazgo en las selvas brasileñas de la cuenca del Amazonas de plantaciones de hoja de coca y laboratorios para la producción de clorhidrato de cocaína. Brasil era hasta hace algún tiempo un país de tránsito de cocaína y derivados de la coca procedentes de Bolivia, y de Cannabis paraguaya. De acuerdo a la opinión de expertos de la ONU, los traficantes han incitado a las tribus indígenas a cultivar hoja de coca, aprovechándose de su precaria situación económica. Según cálculos de la Unidad Contra los Estupefacientes de Naciones Unidas divulgado en marzo de 2008, cerca de 80 toneladas de cocaína pasan por Brasil cada año en las rutas del tráfico internacional de drogas y la mitad de esa cifra se queda en Brasil para el consumo interno, la otra mitad es enviada para el mercado Europeo, a través de África. El consumo de estupefacientes se disparó en Brasil un 30 % el año 2007, absorbiendo el 15 % de la cocaína consumida en todo el mundo. Según estudios realizados por el Centro Brasileño de

Informaciones sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) con personas entre los 12 y 65 años, en 107 ciudades brasileñas con más de 200.000 habitantes se estableció que la droga más consumida en Brasil es la marihuana con el 6.9%.

Por las condiciones geográficas de la frontera, las rutas fluviales y aéreas ubicadas en el departamento de Amazonas, se constituyen en las principales vías para el tráfico de estupefacientes y el ingreso de insumos químicos controlados. Brasil es considerado como “la conexión amazónica”, y es vital en el tránsito de la cocaína que tiene como destino África; las principales rutas son Colombia – Boa Vista (Brasil) – Georgetown (Guyana); en cuanto a las rutas fluviales las principales son el río Caquetá, que nace en los límites entre Meta y Caquetá, atraviesa el departamento del Amazonas e ingresa a Brasil, por el municipio de Pedrera, donde toma el nombre de Japurá; el río Putumayo, que recorre la línea fronteriza con el Perú, llegando al municipio de Tarapacá en el Amazonas e ingresa a Brasil por Ipiranga; igualmente son utilizados los ríos Amazonas, Guaviare, Guainía, Negro, Inírida, Guayabero y Vaupés. Inician su recorrido desde Leticia (Amazonas) o cualquier río colombiano afluente del Amazonas, hasta llegar a la ciudad de Belén, capital del Estado de Pará (Brasil). Esta ruta es utilizada por embarcaciones que camuflan los estupefacientes en madera, para ser transbordados a embarcaciones con mayor capacidad en la ruta Tingo María - Pucalpa - Iquitos (Perú) - Leticia (Colombia) - Tabatinga - Manaus (Brasil).

El transporte de estupefacientes por vía aérea (mediante vuelos ilegales), se ha incrementado en los últimos años, utilizan pistas clandestinas del oriente colombiano con destino intermedio Tabatinga - Manaus (Brasil), Paramaribo (Surinam) y Guayana Francesa, los vuelos son coordinados y custodiados por los grupos al margen de la Ley. Por Brasil desde Surinam, se registra el ingreso a cualquier departamento fronterizo con Colombia. En este sentido, se han identificado las ciudades de: Belén, Orizimina, Cachoeira da Poeteira (Estado Para), Manaus, Barcelos, San Gabriel de Cachoeira (Estado Amazonas) donde la

principal modalidad, es el tráfico en pequeñas aeronaves que realizan vuelos cortos. Así mismo, las redes utilizan la ruta: Bogotá - Sao Paulo - Río de Janeiro (Brasil), por medio de las aerolíneas comerciales (Avianca - Colombia y Varig - Brasil), para enviar pasantes de droga mediante la modalidad de correos humanos y pequeñas cantidades a través de encomiendas.

Brasil, por contar con una de las industrias de químicos más grandes de Suramérica, es proveedor tradicional de insumos químicos esenciales, empleados por los narcotraficantes en el procesamiento de clorhidrato y base de cocaína; por la situación fronteriza se facilita el tráfico de insumos, donde la subversión se encarga de cubrir los niveles de compra y distribución de las sustancias; las condiciones selváticas de la región facilitan el libre desarrollo de este fenómeno delincencial, la rutas más utilizadas son por el río Amazonas, río Caquetá, municipio de la Pedrera, población de Aracuara y el río Yarí, en el departamento del Caquetá el río Caquetá y el río Apaporis, y en el departamento del Putumayo el río Putumayo, bordeando territorio colombiano y peruano.

Las modalidades para el transporte de estupefacientes a Brasil son en lanchas y barcos pequeños por la red fluvial procedentes de Colombia, Bolivia y Perú para los centros de distribución local y la exportación, adicionalmente los estupefacientes pueden ser transportados desde Colombia en pequeñas aeronaves que hacen vuelos cortos clandestinos, también se utilizan correos humanos, en especial personas de nacionalidad extranjera que se hacen pasar como turistas para el ingreso de sustancias estupefacientes a Brasil, y el grandes cantidades se utiliza el transporte marítimo para operaciones transnacionales hacia los principales puertos europeos, norte americanos y africanos.

La zona de frontera está caracterizada por ser un territorio selvático y de difícil acceso, en donde se utiliza el transporte fluvial como vía de entrada y salida desde y hacia Colombia, en este sentido los grupos armados ilegales en especial las

FARC, han ejercido presencia en la frontera con el Brasil, aprovechando estas zonas remotas para el tráfico de armas, insumos químicos y estupefacientes con el fin de fortalecer sus estructuras financieras y su capacidad armada.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), hacen presencia en el departamento de Guainía con el Frente 16 “José Antonio Paéz”, con injerencia en el sector de Raudal Mapiripana, al mando de Efraín Méndez alias “Guillermo Cochornea”, con aproximadamente 120 subversivos; en el departamento del Guaviare con el Frente 1 “Armando Ríos”, con área de influencia en zona rural de los municipios El Retorno, Calamar y Miraflores, bajo el mando de Marco Fidel Suarez Cristiano alias “Kokorico”, con aproximadamente 250 subversivos.

4.2 ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN EN MATERIA ANTIDROGA ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COLOMBIA Y BRASIL DURANTE LA PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El primer acuerdo de cooperación del Gobierno de Juan Manuel Santos, se efectuó 01 de septiembre de 2010, en Brasilia, entre el Departamento de Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de Colombia, en donde se acordó: la definición de las metas de cooperación policial y de apoyo mutuo mediante la realización de operaciones en conjunto entre las dos policías para la interdicción de drogas, armas y otros productos ilícitos en la región de la frontera común; la iniciación de investigaciones en conjunto para la desarticulación de organizaciones criminales de mayor potencial ofensivo, que actúen en el tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero y delitos conexos entre Brasil y Colombia; intensificar intercambio de información de inteligencia policial sobre organizaciones criminales transnacionales que actúen en el tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas y accesorios, municiones, productos explosivos y sustancias peligrosas y controladas, grupos criminales envueltos en falsificación de dinero, trata de personas, tráfico ilegal de bienes culturales y de recursos naturales, flujo

ilegal de vehículos y embarcaciones fluviales en el área de frontera de los dos países; promover el intercambio de información sobre rutas, organizaciones criminales, personas detenidas, bienes aprendidos y otros datos relevantes constatados en las operaciones policiales que envuelven colombianos y brasileros; intercambiar información en el área de pericia criminal y realizar exámenes periciales en muestras de drogas aprehendidas en Colombia, con el fin de viabilizar estudios técnicos desarrollados por el Instituto Nacional de Criminalistas (INC/DITEC/DPF) y por el Instituto Oficial Técnico de Colombia; establecer la forma de operacionalización de la selección, análisis y envío de las muestras de drogas aprehendidas en conjunto con la Policía Nacional de Colombia; entregar periódicamente a la Policía Nacional de Colombia informes técnicos sobre el perfil químico de las muestras de drogas analizadas.

Por otra parte Brasil deberá disponer de pasantías prácticas para peritos en criminalista, en las dependencias de laboratorio de criminalista del DPF, así como para policías indicados por la Policía Nacional de Colombia, en la División de Control de Productos Químicos del DPF. Ofrecer cupos para policías de la Policía Nacional de Colombia en cursos regulares previstos por la Academia Nacional de Policía para 2011, especialmente en las áreas de represión al tráfico ilícito de drogas. Colombia ofrecerá cupos para policías brasileros en cursos que realice la Policía Nacional de Colombia, como también en otras acciones de capacitación, conforme a la disponibilidad y el previo cumplimiento de los requisitos establecidos para los participantes.

En materia de la lucha contra actos de crimen organizado y prevención de los mismos, la cooperación policial entre las partes se centrará en intensificar los contactos regulares entre los funcionarios policiales expertos en la materia, propiciar el intercambio periódico de información sobre la actividad de organizaciones criminales de carácter nacional e internacional que operen en los respectivos territorios de Colombia y Brasil, facilitar el intercambio de experiencias

y asesoramiento en tecnología utilizada para controlar, prevenir y combatir actos criminales y propiciar el intercambio sobre métodos y procedimientos policiales en materia de lucha contra el crimen organizado.

En ese mismo espíritu de convergencia, lograron firmarse siete acuerdos más intensificando la cooperación bilateral en diferentes aspectos, así: el primero, busca generar desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia - Tabatinga, facilitando permisos de residencia, estudio y trabajo; el segundo, motivará la investigación científica y académica entre Colciencias y Capes del Ministerio de Educación de Brasil; el tercero, ofrece asistencia técnica de Brasil al cultivo y transformación nacional del cacao y el caucho; el cuarto, pretende ampliar y mejorar la oferta educativa en Leticia a cargo del SENA y el SENAI de Brasil; el quinto ofrece desarrollo fronterizo común financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al Estado de Amazonas en Brasil y a los Departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en Colombia para propiciar infraestructura, empleo y protección del medio ambiente; el sexto, vinculará el programa brasileiro “KC 390”, acercando a los Ministerios de Defensa, el cual buscará el aprendizaje colombiano dentro de un programa local de construcción e industrialización de una aeronave de múltiple propósito con ese mismo código, con miras a la adquisición de 12 de esas aeronaves por parte de Colombia, y eventualmente, la generación de una asociación industrial para su producción, y el séptimo, toca el asunto de los biocombustibles delineando cooperación técnica para su producción y uso con miras al impulso común del mercado internacional de esta fuente de energía alternativa (Pastrana, 2011, p. 101 – 102).

Adicionalmente el 01 de julio de 2011, en la ciudad de Bogotá D.C., se realizó la IX reunión de la Comisión Mixta en Materia de Drogas entre Brasil y Colombia, la cual estuvo encabezada por el Señor ANTONIO MENA GOLCALVES, Embajador del Brasil en Colombia y por la Señora MARÍA ÁNGELA HOLGUIN CUELLAR, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia; en la que se llegó a las siguientes

conclusiones y compromisos: para la reducción de la oferta, así: Brasil explicó que en el país el tema del desarrollo alternativo no está presente en la agenda pública, en razón de la irrelevancia de los cultivos ilícitos en Brasil. De igual manera manifestó su satisfacción por la cooperación técnica que la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) vienen prestando a Colombia en el área agrícola, la cual indirectamente puede contribuir a los esquemas de desarrollo alternativo en nuestro país.

Colombia expuso su experiencia en materia de desarrollo alternativo incluido el preventivo y solicitó que se promovieran espacios de intercambio de experiencias y de cooperación técnica en líneas productivas de caucho y cacao.

Igualmente Brasil presentó el funcionamiento del sistema de fiscalización de la producción, venta, uso, importación y exportación de sustancias psicoactivas lícitas a través del Sistema Nacional de Gerenciamiento de Productos Controlados (SNGPC), en el ámbito del Ministerio de Salud, así como el sistema de control de precursores químicos usados en la producción de drogas ilícitas, conducido por el Departamento de Policía Federal.

Durante la reunión los funcionarios colombianos manifestaron su interés de conocer de manera más detallada la experiencia del Brasil sobre el control de medicamentos susceptibles de abuso y ofreció las capacidades que se han adquirido en la materia. De igual forma, propuso que se fomentara el intercambio de información referente a la comercialización y fiscalización de este tipo de sustancias. Asimismo luego de exponer su último estudio sobre la caracterización química de las drogas de síntesis en el país, el cual se hará llegar por vía diplomática, expresó que, con la intención de fortalecer las iniciativas en la materia, es interés del país conocer ampliamente la experiencia del Brasil en este asunto y en la fiscalización de sustancias controladas y precursores de drogas ilícitas, inclusive de síntesis.

Un punto importante fue el intercambio de información de inteligencia, la delegación brasileña hizo referencia al entendimiento que fue alcanzado ente los Ministros de Defensa de los dos países, en la reunión realizada el día 24 de junio, para establecer un Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, que contempla, entre otros objetivos, el intercambio de inteligencia. Se hizo referencia al abordaje del problema de las drogas en el seno del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR, con la visión de que la construcción de confianza y el intercambio de inteligencia entre los países de la región son elementos fundamentales.

También llamó la atención sobre la necesidad de que los países de la región traten el tema de las drogas en los foros internacionales de forma coordinada, buscando evitar el señalamiento de la región como se logró hacer en la reunión del G8 sobre el tema.

Colombia expresó su voluntad de continuar trabajando bilateralmente y avanzar en la implementación del Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Mostró los resultados de la Operación sin Fronteras y solicitó la creación y fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información e inteligencia entre entidades homólogas, de ser posible en tiempo real, con el fin de llevar a cabo operaciones eficaces contra organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y precursores químicos, sobretudo en el área de frontera. Brasil señaló que, bajo el amparo del Acuerdo de Cooperación entre el Departamento de Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de Colombia, están previstas investigaciones coordinadas.

La delegación colombiana hizo entrega a la delegación del Brasil de la lista de cursos de capacitación que pueden ofrecer las fuerzas militares y de policía colombianas y se espera la comunicación por vía diplomática de la formalización

de la solicitud de los cupos para oficiales de los cuerpos de seguridad del Brasil en los cursos ofrecidos por Colombia. La Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia solicitó la definición de contactos para la coordinación de la capacitación en sustancias químicas en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – CICAD/OEA. Brasil manifestó su interés en la cooperación para la capacitación y sugirió la posibilidad de participación de agentes policiales colombianos en cursos de capacitación en la Academia de la Policía Federal en Brasil, en el marco del Acuerdo de Cooperación entre el Departamento de Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de Colombia.

En cuanto a la reducción de demanda, conocida la experiencia del Brasil en materia de prevención e intervención, Colombia solicitó recibir más información sobre los programas de intervención breve en el Brasil con el fin de fortalecer las capacidades nacionales en la materia, con especial énfasis en lo relacionado con la atención a usuarios de drogas intravenosas y la prevención del VIH. Además, pidió conocer los avances en la implementación en el Brasil de la Estrategia Mundial para la Reducción del Uso Nocivo de Alcohol. Asimismo, solicitó a Brasil compartir los adelantos técnicos en materia de prevención e intervención.

Para la cooperación jurídica, judicial y lavado de activos se realizó la actualización del memorando de entendimiento entre la unidad de información y análisis financiero de Colombia y el consejo de control de actividades financieras de Brasil, en donde Colombia hizo entrega a Brasil de un proyecto de texto con miras a adelantar la actualización del Memorando de Entendimiento vigente entre la COAF de Brasil y la UIAF de Colombia. Con respecto al intercambio de información sobre legislación en materia de Extinción del Derecho de Dominio, se hará posteriormente por los canales diplomáticos.

Igualmente se trató el tema del Memorándum de Entendimiento para la cooperación en el combate de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego,

municiones, accesorios, explosivos y otros materiales relacionados, conductas conexas con el tráfico de estupefacientes.

El 04 de Agosto de 2011, en el marco del plan binacional de seguridad fronteriza y carta de compromiso para la creación de la comisión binacional fronteriza (COMBIFROM) entre los ministerios de justicia y defensa de la República Federativa del Brasil y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia; en la ciudad de Tabatinga, los Ministros de Justicia y de Defensa de la República del Brasil y el Ministro de Defensa Nacional de la República de Colombia, considerando que, a lo largo de una frontera de 1645 kilómetros, Colombia y Brasil mega-biodiversos, comparten en la Amazonía, riquezas de fauna, flora, agua y recursos no-renovables, que tienen gran valor estratégico para ambas naciones, resolvieron crear la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFROM), cuyo objeto es fortalecer la cooperación y el intercambio de información entre las Fuerzas Militares, Policiales y demás organismos competentes de ambos países, relacionados con la seguridad de la zona de frontera bilateral y de sus ecosistemas.

Los objetivos generales de encuentro fueron: fortalecer el nivel político y estratégico de la relación bilateral en materia de seguridad, adoptar mecanismos bilaterales para la protección y la defensa estratégica de los recursos naturales y de la biodiversidad de la zona de frontera amazónica, así como proveer su desarrollo y sostenible, en coordinación con otras entidades nacionales, identificar las actividades ilícitas que se traducen en riesgos y amenazas para la seguridad fronteriza, con la finalidad de aumentar las capacidades y enfrentarlas de manera conjunta, propiciando el diálogo, la cooperación y el desarrollo social y sostenible, así como la aplicación de los instrumentos internacionales contra el crimen transnacional que fueran del caso, Así como estudiar y encontrar soluciones compartidas para las amenazad y/o actividades ilícitas relacionadas al narcotráfico y a la presencia de organizaciones criminales.

Los objetivos estratégicos: fueron Amazonia, recursos naturales y biodiversidad, mediante la adopción de mecanismos coordinados y conjuntos para la protección y defensa estratégica de los recursos naturales y de la biodiversidad de la zona de frontera amazónica, en el ámbito de su competencia, coordinar entre los órganos de seguridad pública, las Fuerzas Armadas y los órganos de inteligencia de ambos países y, por medio de estos, con otras entidades nacionales, la elaboración y ejecución de acciones para preservar el medio ambiente y la biodiversidad amazónica; desarrollar operaciones conjuntas, coordinadas y/o sincronizadas entre las fuerzas armadas de cada país con el fin de identificar, combatir y erradicar la minería ilegal, especialmente en los principales ríos y afluentes, cumpliendo para ello la normatividad interna; Intercambiar información incluso de inteligencia para proteger los recursos madereros de la Amazonía y desarrollar actividades de interdicción sobre los ríos y sus afluentes en el ámbito de su competencia.

Desarrollar acciones compartidas para desarticular las dinámicas fronterizas asociadas al crimen transnacional, tales como: narcotráfico, secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, trata de personas, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos en el ámbito de su competencia; asimismo compartir experiencias y capacitación en los temas relacionados con la seguridad fronteriza.

Entre otro tipo de instrumentos en materia de seguridad y drogas han sido más permanentes tenemos: con Brasil y Perú existe la reunión tripartita Perú - Colombia – Brasil, y con primero de ellos el mecanismo 2 más 2, de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, la Reunión de altos mandos militares y la Comisión mixta fronteriza para la represión del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y sicotrópicos (Ardila, 2011, p.109)

Operativamente la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de Colombia,

realizan intercambios de información a través de varios canales, el primero de ellos es la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), que es un mecanismo de cooperación hemisférico, creada durante el III Encuentro de Directores, Comandantes y Jefes de Policías de Latinoamérica y El Caribe, en Bogotá (Colombia), del 12 al 15 de noviembre del año 2007, integrado y coordinado, cuyo propósito es promover y fortalecer la cooperación policial en materia técnico científica, capacitación, dinamizar y hacer más efectivo el intercambio de información con fines de inteligencia, adicionalmente coordina y potencia acciones sostenidas de investigación criminal y asistencia judicial entre los cuerpos de Policía y/o instituciones homólogas de América, que se traduzcan en la consolidación de la doctrina y filosofía policial y en la prevención y neutralización del delito, el segundo es la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), con 190 miembros es la organización policial más grande del mundo y una de sus funciones primordiales es la colaboración entre la diferentes policías del mundo, el tercer canal es la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP), creada el 18 de febrero de 2005, la cual busca principalmente confrontar las diversas manifestaciones del crimen en la región, permitiendo paralelamente intercambiar experiencias, estrategias y proyecciones en la lucha contra la delincuencia transnacional, fortaleciendo las alianzas de inteligencia en el ámbito de la cooperación e integración, dinamizando los procesos de intercambio fluido, oportuno y seguro de información, aunado al desarrollo de acciones coordinadas y conjuntas, un cuarto canal son los agregados de policía de las embajadas quienes mediante coordinaciones acceden a información requerida por sus instituciones en la persecución del delito.

4.3 POSIBLES ESCENARIOS DE LA COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y

COLOMBIA

Teniendo como base el actual marco de relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, y en el entendido que se evidencia un gran cambio en la orientación de la política exterior colombiana, se podrían vislumbrar múltiples escenarios de interacción, inicialmente la lucha contra el narcotráfico seguiría siendo asunto prioritario en la agenda diplomática, y por lo tanto generaría acuerdos de cooperación que optimicen la acción de los organismos encargados de combatirlo, mediante el intercambio de información oportuna, llegando al ideal de realizar operaciones policiales conjuntas, evitando el “efecto globo” y adaptándose a las variaciones del actuar delincriminal; en materia de seguridad se ampliarían las compras de armamento, dado el importante desarrollo de Brasil en este sector industrial y la necesidad colombiana de éste, por el conflicto interno que padece.

Además del comercio, la seguridad fronteriza es una llave de integración bilateral y ambos países reconocen factores de riesgo común como el narcotráfico y el tráfico de armas. Pese a un cierto margen de desconfianza por parte de la administración Uribe hacia la afinidad ideológica Lula-Chávez, Brasil ha demostrado incesantemente su rechazo a las FARC y su capacidad de acción en la frontera para evitar el desbordamiento de los efectos del conflicto colombiano, aunque apoye las iniciativas de resolución pacífica.

A nivel de los territorios fronterizos se fortalecerían los mecanismos de cooperación, encaminados a ejecutar programas de integración con sus similares de los otros países, destinados a fomentar el desarrollo de la comunidad, la prestación de servicios públicos y el cuidado del medio ambiente, ya que de acuerdo a la práctica son estos territorios de frontera los menos desarrollados en esos aspectos.

Con el fin de fortalecer la aproximación comercial al Brasil, sin que su mercado se constituya en un peligro para el nuestro, sería importante optar por la transferencia tecnológica y de saberes para hallar puntos de equilibrio y nichos de complementariedad e innovación. Sobre este punto, el sector agroindustrial colombiano vería con muy buenos ojos el intercambio de modelos y experiencias de maximización y sostenibilidad del uso de la tierra como el de Brasil.

La seguridad energética es y será un importante punto de convergencia de los intereses de ambos Estados, actualmente hay una inquietud bilateral convergente ante el desabastecimiento global y la volatilidad de precios en el mercado petrolífero en medio de las crisis políticas en el Magreb y Oriente Próximo. Brasil y Colombia intentan posicionarse entre los primeros oferentes de biocombustibles y buscan mecanismos para desarrollar conjuntamente este sector, tanto para el sostenimiento del mercado doméstico como para la consolidación externa. El anhelo de integración energética con el Brasil dentro de acuerdos bilaterales o múltiples es y será una constante en la agenda exterior colombiana, incluyendo fuentes tradicionales como el petróleo, el carbón, la electricidad y el gas.

Brasil ha sido un promotor y mediador permanente de las relaciones andinas y del papel central de Colombia en la integración suramericana a causa de su interés renovado en UNASUR. Habiendo ganado el voto de confianza de Brasil y de la colectividad suramericana para ejercer por un año, en cabeza de la ex canciller colombiana, María Emma Mejía, la Secretaría General del organismo y retornando a una óptica multipolar de las relaciones internacionales, Colombia tendrá la oportunidad de liderar la integración y gestionar la cohesión política junto a Brasil en medio de las diferencias. Con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y la puesta paulatina en marcha de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), el gobierno colombiano pasará de quejarse de la “falta de dientes” de la estructura regional a ser motor del cumplimiento de los

compromisos y del arraigo de valores comunes como la transparencia, el civilismo y la multilateralidad (Pastrana, 2011 b, p. 101 – 110).

CONCLUSIONES

Con la construcción del marco teórico se identificó como el gobierno de Juan Manuel Santos, ha reorientado la política exterior de Colombia, basado en la teoría de la interdependencia compleja de las Relaciones Internacionales, haciendo uso de múltiples canales formales y no formales para conectar nuestro país con el vecindario y con el mundo, con una agenda compuesta por temas variados que abarcan diversos tópicos, vinculando necesidades de la política interna colombiana con la política internacional, para finalmente demostrar que la seguridad militar no debe dominar la agenda de la política exterior colombiana. Adicionalmente se explicó como el constructivismo en las Relaciones Internacionales se ve implícito el desarrollo de la cooperación binacional en materia antidroga entre Colombia y Brasil.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, en materia cooperación bilateral con Brasil se ha observado la implementación de instrumentos que permiten a los cuerpos de policía la ejecución de actividades de apoyo mutuo, capacitación, prevención e intercambio de información, coadyuvando en la realización de operaciones en conjunto, para la interdicción de drogas, armas y otros productos ilícitos en la región de la frontera común, adicionalmente se promueve la iniciación de investigaciones en conjunto para la desarticulación de organizaciones criminales de alto potencial ofensivo, que actúen en el tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero y delitos conexos entre Colombia y Brasil.

La favorable actitud del gobierno colombiano hacia sus vecinos ha permitido la ampliación de la agenda con Brasil, dándole un importante lugar al tema de las drogas ilícitas y al entorno negativo que generan, apartándose de la dependencia en esa materia que tradicionalmente ha tenido de los Estados Unidos de

Norteamérica, procurándole un importante lugar como actor a la República de Brasil, en el entendido que es un fuerte inversionista y socio comercial importante en la región.

Se dio un vuelco al enfoque netamente realista y estatista de las relaciones internacionales, que se había adelantado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, mediante la aplicación de un paradigma de seguridad tradicional basado en la defensa y la territorialidad, enmarcado en la doctrina de seguridad preventiva aplicada por el gobierno de Estados Unidos y fortalecida al compartir postulados y herramientas en la lucha contra el terrorismo, que llevaron a Colombia a distanciarse de América Latina y a crear desconfianza en el vecindario.

La forma como Colombia y Brasil están manejando el problema del tráfico de sustancias ilícitas, sientan las bases para ampliar la cooperación en esa materia, lo que permite a la vez privilegiar, profundización y diversificar las relaciones permitiendo incluir otros temas en la agenda, en beneficio de sectores como el tecnológico, agrícola y comercial de los dos estados.

Si bien es cierto los convenios adelantados por los gobiernos colombiano y brasileño, tiene un carácter represivo del narcotráfico y los delitos conexos, en el ambiente internacional se está gestando una corriente que propende por un manejo diferente del problema de las drogas ilícitas, re-direccionándose como un asunto de salud pública que requiere fuertes inversiones en prevención y tratamiento médico.

BIBLIOGRAFÍA

Ardila, M. (2011). “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”, en Cardona D. (edit), Colombia: una política exterior en transición, Bogotá, FESCOL, pp. 91 – 121.

Cancelado, F. (2010), “Internacionalización del conflicto, seguridad y justicia transnacional. Análisis desde el caso colombiano”, en Pastrana, E. F; Jost, S. y Márquez M.R. (edits), Más allá de la seguridad democrática agenda hacia nuevos horizontes, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 499 – 410.

Cardona, D. (2011), “La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002)”, en Tickner A y Borda S. (comps.), Relaciones internacionales y política exterior colombiana, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 198 – 225.

Cervo, A. (2010), “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World” en Revista Brasileña de Política. Internacional No. 53.

Cia, (2012, 09 de enero), en cia.gov [en línea], <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>, recuperado: 09 de enero de 2012.

Da Silva, J. (2008), “Política exterior brasileña: multilateralismo e integración:”, en Política Exterior, Volumen XXII, Número 126, Madrid, pp. 93 – 103.

Dreconya, G. (2011), “Formulando la política exterior colombiana”, en Tickner A y Borda S. (comps.), Relaciones internacionales y política exterior colombiana, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 49 – 77.

Flynn, S. (1995), “Erosión de la soberanía y la incipiente globalización del

narcotráfico. en Maclachlan C. (edit.), El narcotráfico, San Jose, Costa Rica, (pp. 49 – 84).

Gil, L. (2011, octubre), “La política exterior de Santos y de Uribe: quiebres con continuidades, continuidades con quiebres”, en razonpublica.com [en línea], disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2458-la-politica-exterior-de-santos-y-de-uribe-queiebres-con-continuidades-continuidades-con-queiebres-.html>, recuperado: 05 de noviembre de 2011.

Gratius, S. (2007), “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, Working Paper 35, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid.

Herrera, B. (2010), “La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del estado colombiano”, en Pastrana, E. F; Jost, S. y Márquez M.R. (edits), Más allá de la seguridad democrática agenda hacia nuevos horizontes, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 481 – 490.

Itamaraty, (2011, 15 de noviembre), en [itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br) [en línea], <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>, recuperado: 15 de noviembre de 2011.

Itamaraty, (2012, 09 de enero) en [itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br) [en línea], <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view>, recuperado: 09 de enero de 2012.

Keohane, R y Nye, J. (1988), “Poder e interdependencia, la política mundial en transición” Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Keohane, R y Nye, J. (1989), “Power and interdependence”, Harvard, Harper

Collins Publishers.

Morgenthau, H. (1986), "Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz, Bueno Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Mello, F. (2000), "Diretrizes e redefinição da política externa brasileira na década de 90". Paper presented in XXIV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

Pastrana, E. (2010), "La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana", en Sanchez, G y Pacheco, V. (comps), Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica, Santiago de Cali, Universidad Santiago de Cali, pp.. 13 – 60.

Pastrana, E. (2011), Las Relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional", , Dialogo Político, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 109 – 1136.

Pastrana, E. (2011), "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil", en Seguridad regional en América latina "en Sorj, B y Fausto, S. (comps), Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas, Argentina, Catálogos S.R.S, pp. 75 – 116.

Presidencia, (2010, 1 de septiembre), "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos Calderón en el almuerzo ofrecido por el Presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en presidencia.gov.co [en línea], http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100901_14.aspx, recuperado: 17 de octubre de 2011.

Solano, M y Dangond, C. (2010), "El narcotráfico en Colombia como tema de la

agenda internacional”, en Pastrana, E. F; Jost, S. y Márquez M.R. (edits), Más allá de la seguridad democrática agenda hacia nuevos horizontes, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 431 – 447.

Ramírez, S. (2010, noviembre), “El reencuentro entre Colombia y Venezuela, en razonpublica.com [en línea], disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/1562-el-reencuentro-entre-colombia-y-venezuela.html>, recuperado: 15 de octubre de 2011.

Ramírez, S. (2011, septiembre), “La política exterior de Santos frente a la de Uribe: cambios y continuidades”, en razonpublica.com [en línea], disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2364-la-politica-exterior-de-santos-frente-a-la-de-uribe-cambios-y-continuidades.html>, recuperado: 05 de octubre de 2011.

Semana, (2010, 1 de septiembre), “Colombia y Brasil: una alianza para buscar prosperidad”, en Semana.com [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/colombia-brasil-alianza-para-buscar-prosperidad/143895-3.aspx>, recuperado: 16 de octubre de 2011.

Semana, (2010, 2 de septiembre), “La importancia de ser aliado de Brasil”, en Semana.com [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/nacion/importancia-aliado-brasil/143942-3.aspx>, recuperado 16 de octubre de 2011.

Semana, (2010, 6 de septiembre), “Colombia y Brasil frente al reto de construir una asociación estratégica”, en Semana.com [en línea], disponible en: <http://www.semana.com/opinion/colombia-brasil-frente-reto-construir-asociacion-estrategica/144136-3.aspx>, recuperado: 02 de diciembre de 2011.

Thoumi, F. (2011), "Para avanzar en el debate mundial sobre las drogas: Carta abierta al presidente Santos", en razonpublica.com [en línea] <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2567-para-avanzar-en-el-debate-mundial-sobre-las-drogas-carta-abierta-al-presidente-santos.html>, recuperado: 02 de diciembre de 2011.

Tickner, A. (2007), "Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en Colombia Internacional, No. 65, Bogotá, pp. 90 – 111.