

Capítulo 4

Gobernanza de seguridad y defensa en áreas de frontera entre Brasil y Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.04>

Jesús Alberto Ruiz Mora

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Leonardo Freitas de Souza Lima

Fuerza Aérea de Brasil

Resumen: Hoy, la principal amenaza a la seguridad y defensa en la frontera colombo-brasileña son las redes criminales (o delincuenciales) transnacionales, que aprovechan el aislamiento geográfico, la mala estructura de servicios públicos, la poca (o baja) presencia del Estado y los altos niveles de pobreza, entre otros factores específicos regionales, para expandir sus actividades delictivas. Tales grupos hacen parte de redes aún mayores a nivel regional y global, con ramificación de intereses en casi toda la sociedad local (Sampaio, 2020). Históricamente, los distintos y sucesivos gobiernos que lideraron los países con territorios en la llamada región amazónica dedicaron poca atención y menos recursos al control y desarrollo de sus fronteras terrestres interestatales.

Palabras clave: seguridad; gobernanza; Amazonía; fronteras, Brasil, Colombia.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Jesús Alberto Ruiz Mora

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Doctor, Derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, España. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-3958-9353> - Contacto: jesus.mora@esdeg.edu.co

Leonardo Freitas de Souza Lima

Coronel de la Fuerza Aérea de Brasil. Profesional en Ciencias Logísticas con Especialidad en Intendencia Aeronáutica, Academia da Força Aérea, Brasil. Máster, Gestión Pública, Universidade Federal Fluminense, Brasil. Maestría, Seguridad y Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-6595-9552> - Contacto: leonardofsl@fab.mil.br

Citación APA: Ruiz Mora, J. A., & Freitas de Souza Lima, L. (2023). Gobernanza de seguridad y defensa en áreas de frontera entre Brasil y Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 81-110). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602649.04>

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



Introducción

Este capítulo plantea como problema para ser investigado cómo la baja efectividad de las políticas públicas de seguridad y defensa de los diferentes niveles de gobierno en las áreas de la frontera entre Colombia y Brasil crean condiciones sociales que permiten la proliferación del crimen organizado transnacional (COT), con efectos negativos en la seguridad y defensa nacional a nivel regional.

Las investigaciones y reflexiones llevadas a cabo a lo largo del proceso de construcción del pensamiento buscaron responder a la siguiente pregunta: *¿De qué manera el concepto de gobernanza multidimensional puede ser aplicado en la gestión de las políticas públicas de seguridad y defensa en las áreas de frontera entre Brasil y Colombia?*

Para llegar a la respuesta a tal cuestionamiento, primero buscamos identificar las políticas públicas de seguridad y defensa específicas creadas para aplicación en el área de frontera por parte de Brasil y de Colombia. El siguiente paso fue establecer la efectividad e integración de las políticas públicas de seguridad y defensa actuantes en el área de la frontera colombo-brasileña. Por último, se hizo una evaluación de los posibles efectos de aplicar los preceptos de la *teoría de la gobernanza*, en su concepción multidimensional en las políticas públicas de seguridad y defensa nacional en la frontera colombo-brasileña.

Como una forma de orientar el análisis de la realidad concreta de la frontera y apoyar la búsqueda de soluciones a los problemas encontrados, el presente trabajo buscó fundamentarse en los supuestos y conocimientos de los campos de estudio denominados políticas públicas, teoría de fronteras y teoría de la gobernanza.

En términos metodológicos, el estudio se hizo de tipo descriptivo y con un enfoque cualitativo. En primera instancia fue hecha una revisión de la literatura actual sobre la región de la frontera colombo-brasileña, con base en documentos legales

y diplomáticos vigentes, seguida de un estudio sobre casos semejantes en otras regiones del mundo, y finalizando con una evaluación a las teorías aplicables en el caso concreto de la frontera entre los dos países.

El contexto

La frontera entre Brasil y Colombia tiene una extensión cercana a los 1.645 km. Está demarcada según tratados bilaterales, sin litigios entre las partes. Constituye una región extensa, distante de las principales ciudades de los dos países, con poca presencia de los servicios estatales, altos niveles de pobreza y elevada incidencia de crímenes transnacionales, por lo que su control efectivo es un desafío para las dos naciones.

Figura 1. Departamentos fronterizos de Brasil y de Colombia.



Fuente: Toda Colombia. (s. f.) <https://www.todacolombia.com/geografia-colombia/frontera-colombia-brasil.html>

En una mirada general acerca de la producción literaria académica que hace estudios de seguridad de la frontera colombo-brasileña, es posible tener la clara percepción de la mayor frecuencia de textos con enfoque en la región de la llamada

Triple frontera, entre Brasil, Perú y Colombia. En esta localidad se halla un punto de convergencia de ciudades gemelas: Tabatinga, en Brasil; Leticia, en Colombia, y Santa Rosa, en Perú, todas las cuales constituyen la porción más poblada de la zona fronteriza. Pero también es un área que tiene una considerable presencia de estructuras públicas de los respectivos Estados nacionales.

Trapezio amazónico, Triple frontera norte y Triple frontera son los nombres comúnmente utilizados para referirse a la región de cruce fronterizo de Brasil, Colombia y Perú, que abarca parte del estado brasileño de Amazonas, el departamento colombiano de Amazonas y el departamento peruano de Loreto. (Sampaio, 2020, p. 25).

Sin embargo, es necesario hacer un estudio más amplio, por cuanto existen otros cientos de kilómetros de frontera serpenteando silentes en los rincones de la selva amazónica, donde sus habitantes exigen más presencia estatal y mejores condiciones de vida para la población,

En su obra *Fronteras*, Rojas, Annete Idler identifica con claridad los efectos de la baja presencia estatal en las fronteras colombianas y registra fenómenos observables en estos territorios, como el florecimiento de autoridades ilícitas o, incluso, estructuras de gobernanza ilícita por parte de grupos criminales, que operan en un sistema de red y de manera transfronteriza (Idler, 2021).

Debido a la importancia estratégica de la Amazonía, sumada a las amenazas generadas por las intensas actividades de narcotráfico en la región, existe un acercamiento institucional y una estrecha cooperación entre los países amazónicos. Sin embargo, hay también diferentes enfoques geopolíticos para el nivel de atención que se presta a la región. Si bien Brasil considera a la Amazonía un punto clave de su Estrategia de Defensa Nacional, los territorios amazónicos no reciben la misma atención en Colombia (Sampaio, 2020, p. 46).

Las fronteras y la identidad nacional y regional

La frontera ejerce una importante función en el proceso de establecimiento de la identidad nacional de cualquier país. No debe ser vista como el límite exterior o la división entre dos culturas, sino como una región de vínculo entre naciones; también, como una posibilidad de reconocimiento mutuo, como una oportunidad para negocios y desarrollo mancomunado.

El concepto mismo de Estado nación, predominante en la estructura conceptual del sistema internacional actual, tiene la institución de la frontera como pilar de

su propia existencia. La percepción de soberanía nacional implica la inviolabilidad de las fronteras establecidas por cada país. “En ese orden de ideas, la frontera no sólo se concibe como un límite de soberanía y autoridad estatal, sino como una línea de demarcación limítrofe, cuya, transgresión implica una amenaza a la integridad territorial y la autonomía política” (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 29).

En el estudio de los fenómenos de frontera y en la elaboración de políticas fronterizas nacionales es importante diferenciar entre los conceptos *límites* y *zona fronteriza*. Los límites se entienden como líneas geográficas destinadas a la separación física entre los Estados nacionales, instituida de acuerdo con instrumentos legales y diplomáticos. La zona de frontera, o *fronteriza*, se entiende como una región relacionada con el límite, y que presenta dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas específicas, establecidas de acuerdo con las condiciones históricas y geográficas que determinaron su formación (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 37).

Las fronteras y la gobernanza internacional en seguridad y defensa

Las fronteras son nada más que construcciones sociales destinadas a establecer marcos de administración del territorio. Sirven para entender la necesidad de proveer puntos de referencia para aplicar una legislación o para identificar responsabilidades civiles y militares. Entre otras cuestiones de orden práctico para la gestión o gobernanza de los pueblos, en su rol de referentes geográficos para el alcance de las instituciones nacionales, las fronteras poseen un fuerte componente político y cultural, al actuar como líneas de demarcación de poder y diferenciación identitaria (Torrijos & Balaguera, 2020).

En el contexto internacional, donde las confrontaciones tradicionales entre Estados se reducen a medida que aumenta la interdependencia económica, las fronteras empiezan a percibirse de manera diferente. Si antes se las concebía como una primera línea de defensa frente a las amenazas de guerra con otros países, hoy en día los temas fronterizos se abordan desde múltiples enfoques, con mayor complejidad de factores y un mayor número de actores involucrados (Torrijos & Balaguera, 2020).

Las fronteras en el contexto de la seguridad y defensa nacional y regional

Es necesario abordar de forma inicial la complejidad y grandiosidad de los problemas fronterizos y sus efectos directos en la seguridad y defensa a nivel regional.

Las mismas percepciones y conclusiones son explicadas por autoras independientes, y también, por organismos internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, emitida en la Conferencia Especial sobre Seguridad, convocada por la OEA, en Ciudad de México, en 2003, aclara que

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 2)

La misma conferencia declara la interconectividad de los actores públicos y privados de diversos niveles involucrados en las nuevas realidades, en términos de seguridad y defensa:

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 3)

Hay que considerar también el conjunto de documentos oficiales emitidos en Brasil y Colombia, destinados a la reglamentación estatal de las zonas fronterizas, incluidos los tratados y demás documentos diplomáticos, amén de todos los demás compromisos internacionales asumidos por los dos países aplicables a un caso concreto. Una percepción básica y concurrente del concepto de gobernanza debe ser la identificación más clara acerca de los actores involucrados y sus responsabilidades, con base en preceptos legales y normativos.

La percepción de importancia de las fronteras cambió en 2020 y 2021, como resultado de la emergencia internacional sanitaria surgida de la pandemia de Covid-19. Las medidas preventivas que adoptó cada país incluyeron el cierre de fronteras y una fuerte limitación del flujo de personas, lo que exigió mayores esfuerzos y coordinaciones entre agencias públicas de salud, Fuerzas Militares (FF. MM.) y cuerpos policiales.

Desenvolvimiento

Formación de la frontera colombo-brasileña (antecedentes históricos y diplomáticos)

Las primeras delimitaciones de lo que venían a ser las incipientes fronteras entre el Imperio portugués y el Imperio español en la región amazónica surgieron mediante la firma de los tratados de Madrid, de 1750, y de San Ildefonso, de 1777. En dicho periodo la Corona portuguesa implementó una política de consolidación de fronteras construyendo fortificaciones militares en puntos clave de la Amazonía. Tres de estos fuertes acabaron siendo referencia para lo que después se consolidaría como la frontera colombo-brasileña:

1. En 1761, en el gobierno de Marques de Pombal, se estableció la Casa Forte de São Gabriel, que más tarde se convirtió en el Fuerte de San Gabriel, en las cercanías de Cachoeira de San Gabriel, en el alto Río Negro;
2. En 1763, aún en el llamado periodo Pombalina, se erigió el Fuerte de San José de Marabitanas, en lo alto del río Cucuí, un afluente del río Negro, cerca de la frontera con Colombia; y
3. En 1770, cerca de la desembocadura del río Javari, se erigió el Fuerte de San Francisco Xavier, alrededor del cual surgieron gradualmente la ciudad y el pueblo de Tabatinga. (Ribeiro, 2006)

Como señal de la continuación brasileña de las políticas de Estado portuguesas, se puede observar que las 3 posiciones militares citadas líneas arriba aún hoy son mantenidas por unidades operativas del Ejército brasileño, ubicadas actualmente en las proximidades del sitio escogido por sus antepasados lusos.

Tabla 1. Fortificaciones portuguesas en frontera con Colombia y actual ocupación militar

Fortificación portuguesa	Localización conocida hoy	Actual ocupación militar brasileña
Fuerte de São Gabriel (1761)	São Gabriel da Cachoeira	Segunda Brigada de Infantaria de Selva
Fuerte de São José de Marabitanas	Cucuí	Quarto Pelotão Especial de Fronteira-Cucuí
Fuerte de São Francisco Xavier	Tabatinga	Oitavo Batalhão de Infantaria de Selva

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Ribeiro (2006, pp. 100-103).

Este aspecto de permanencia en el terreno y continuidad de las políticas es un rasgo de cultura estratégica brasileña, herencia del periodo colonial portugués.

Es posible percibir las diferentes dinámicas de ocupación territorial y efectividad de la presencia estatal de las coronas española y portuguesa en la región amazónica:

Así, las fuerzas lusas desarrollaron un proceso de avance fluvial con mayor éxito de su empresa expansiva en el Amazonas, por lo que el avance militar portugués ocupaba gran parte de la débil frontera española en el siglo XVI-II, cuya soberanía era garantizada principalmente por la presencia misionera. (Niño, 2014, p. 23)

Leticia no nació como ciudad colombiana: “surge con el Puesto Militar de San Antonio, construido por los peruanos en 1867. Con la firma del Tratado Salomón-Lozano de 1922, que establece los límites entre Perú y Colombia, se convirtió en parte del territorio de este último” (Sampaio, 2020, p. 28).

Al considerar el proceso histórico de formación de las fronteras del Estado colombiano, podemos identificar que la frontera colombo-brasileña fue la primera en tener de por medio acuerdos y protocolos bilaterales estables y reconocidos por ambos países. Hoy no existe registro de fricciones o atritos entre los dos países en este tipo de cuestiones.

Características físicas y humanas de la región de frontera (geografía)

No hay carreteras en la región de frontera. Todo el transporte es hecho por las vías fluviales y por medio aéreo.

En cuanto a los aspectos fisiográficos, la economía de la región de la Triple frontera es extremadamente dependiente de los ríos. Sin acceso por carretera, representan la principal vía para el desplazamiento de personas y para el comercio. El otro modo disponible es el aéreo, sin embargo, tiene un costo muy alto en comparación con el fluvial. El río Solimoes, que bordea Tabatinga y Leticia, es la principal vía fluvial de la región. (Sampaio, 2020, p. 29)

En términos de población, la mayor concentración de la franja fronteriza se encuentra en la Triple frontera, con cerca de 150 mil personas, “concentrándose principalmente en las ciudades de Tabatinga, Benjamim Constant y Atalaia en el Norte

(Brasil); Letícia y Puerto Nariño (Colombia) y Santa Rosa, Caballocha e Islandia (Perú)” (Sampaio, 2020, p. 28).

En esta región las peculiaridades geográficas crean serias dificultades para instituir procesos económicos formalizados, o de economía formal. De esa manera, muchas personas hallan su sustento en la economía informal, lo que facilita las actividades dentro de la economía ilegal, ya que la línea entre ambos tipos de actividad es bastante delgada. De ello se deduce que las personas en contacto con el mundo de las drogas no se sienten en realidad como delincuentes; incluso, existe una cierta simpatía entre la población y los involucrados en actividades económicas informales o ilegales. El fenómeno de la ausencia de percepción de ilegalidad, junto con las dificultades geográficas, sumadas a la fragilidad de las instituciones, hace de la región un territorio muy favorable para la acción de grupos criminales transnacionales (Sampaio, 2022, p. 31).

Problemas y desafíos para la región en seguridad y defensa

La extensa red fluvial de la región, las pequeñas carreteras locales, los aeropuertos regionales y las pistas de aterrizaje clandestinas son parte de la fragmentada estructura logística del tráfico local (Sampaio, 2020). Dicha estructura no respeta fronteras ni jurisdicciones, por lo que el flujo de actividades ilegales impregna áreas de responsabilidad de diversos organismos públicos de diferentes niveles institucionales.

Los grupos que tienen como principal actividad el tráfico de estupefacientes también se conectan con otros delitos. Entre ellos están la prostitución, destinada a las áreas de minería ilegal, y también el lavado de dinero, que se utiliza desde en los pequeños comercios legales hasta en las campañas electorales de la zona (Sampaio, 2020).

Más recientemente, se ha observado un cambio en la estructura de los grupos criminales dedicados al narcotráfico en la región de la Triple frontera: una nueva configuración, basada en un mayor nivel de fragmentación y conexión con las redes mundiales del crimen organizado. En este nuevo modelo las organizaciones son más pequeñas y dispersas en el territorio, donde llevan a cabo procesos de especialización en fases específicas del ciclo de producción, transporte y comercialización de estupefacientes. Evitan el enfrentamiento directo con las autoridades o fuerzas policiales, y buscan integrarse con la sociedad local de manera discreta, en una fachada de aparente respeto que permite ocultar actividades ilegales. Todo

esto dificulta las acciones de identificación y lucha contra el crimen organizado (Sampaio, 2020, p. 36).

El crimen organizado, presente en la región, es un fenómeno global, con acciones en diversas actividades lícitas e ilícitas, y que alcanza proporciones macroeconómicas, hasta el punto de convertirse en una amenaza para todos los Estados. Es un hecho infiltrado en la política y en la economía mundial, donde crea obstáculos para el desarrollo y mina la gobernanza estatal (Sampaio, 2020, p. 32).

La delincuencia organizada transnacional es un desafío importante dentro del sistema internacional, ya que es capaz de desestabilizar regiones y localidades, reforzada por el fenómeno de la globalización, que amplía el alcance y la velocidad de sus procesos criminales. El mismo escenario hace más difícil articular redes de cooperación internacional para combatir tales amenazas; en especial, para los Estados nacionales que mantienen su obligación y necesidad de controlar sus propias fronteras (Cancelado Franco, 2020).

Tomando en cuenta las inmensas extensiones territoriales y la diversidad de los medios de transporte utilizados por los grupos delictivos transnacionales, es evidente que ningún organismo o institución pública tendría la capacidad para actuar por sí solo a fin de hacer frente a tales estructuras.

Complejidad normativa y jurídica en seguridad y defensa, desde los dos lados de la frontera

“Las redes de delincuencia, especialmente cuando tienen carácter transnacional, pueden aprovecharse de las diferencias entre diversas legislaciones nacionales” (Williams, 2003, p. 98), en las llamadas *zonas grises*, para obtener ventajas. De esa forma, buscar la comprensión mínima de marcos legales de Colombia y Brasil en términos de asuntos fronterizos es un paso importante rumbo a una solución efectiva de los problemas comunes.

Dos definiciones legales pueden ser clave en la comprensión de los fenómenos sociales —en especial, aquellos vinculados a la seguridad— observados en la frontera: la extensión o delimitación de la región considerada fronteriza; los responsables por las políticas de frontera, y la autonomía de los entes subnacionales ubicados en la región.

Marco jurídico brasileño

En Brasil, los niveles institucionales subnacionales no poseen autonomía jurídica para firmar acuerdos ni para establecer tratados transfronterizos. Dichas

actividades son prerrogativas del Gobierno Federal, con sede en Brasilia. Los principales marcos legales que orientan la cuestión fronteriza en Brasil son:

- La Constitución Política de la República Federativa (1988), la cual establece que el presidente de la República es la autoridad competente para celebrar actos internacionales en nombre del Gobierno brasileño.
- La Ley 6634 (1979), la cual dispone en su artículo primero, acerca de la franja de frontera: “Se considera un área indispensable para la seguridad nacional la franja interna de 150 km (ciento cincuenta kilómetros) de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional, que será designada como Franja Fronteriza” (p. 1).
- El Decreto 8903 (2016), el cual instituyó el Programa de Protección Integrado de Fronteriza y brinda las actividades de las unidades de la administración pública federal para su implementación.
- El Decreto 9961 (2019), el cual instituyó la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja Fronteriza (CDIF), en el marco del Ministerio de Desarrollo Regional. Es un órgano consultivo superior, orientado a proponer medidas y coordinar acciones encaminadas al desarrollo de iniciativas necesarias para que el gobierno federal actúe en la franja fronteriza.

Marco jurídico colombiano

Las principales disposiciones legales colombianas vigentes y que crean reglamentos para los asuntos de frontera son:

- La Constitución Política de Colombia (1991).
- La Ley 191 (1995), “por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera” y mediante la cual se definieron importantes términos como las zonas de frontera, unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. Esta ley define las *zonas de frontera* como “Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo” (Art. 4).
- Ley 1450 (2011), la cual tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano.
- El Decreto 569 (2001), el cual creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, CIIDEF, para “[...] la coordinación y orientación

superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción y desarrollo de las zonas de fronteras y su integración con los países vecinos..." (Art. 1). El Ministerio de Relaciones Exteriores preside la CIIDEF y ejerce su Secretaría Ejecutiva. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la instancia establecida de apoyo de la comisión, que también cuenta con un comité técnico permanente. Este comité es integrado por delegados de las entidades que conforman la CIIDEF (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

- El Decreto 1066 (2015), reglamenta el Sector Administrativo del Ministerio del Interior y especifica algunas atribuciones constantes de la Ley 1450 de 2011; incluso, cuestiones relativas a regiones fronterizas.

Acuerdos bilaterales vigentes entre Brasil y Colombia

No obstante ser reconocido como una potencia regional, Brasil continúa utilizando una estrategia de proyección de poder en su área de influencia (e interés) basada en el llamado *poder blando*. "En este sentido, la negociación, en lugar de la fuerza, orienta la presencia brasileña en la política internacional" (Carpes, 2017, p. 155).

Cualquier interferencia, participación o apoyo brasileño en los asuntos internos de los países vecinos solo puede ocurrir por invitación. Esto se debe a la propia cultura política y diplomática brasileña, y también, al resultado de una limitación autoimpuesta por ley. "Además, los principios tales como la no intervención, la soberanía y la autodeterminación ayudaron a guiar la política exterior de Brasil, que son parte de la Constitución Federal de 1988 (artículo. 4)" (Carpes, 2017, p. 155).

En las interacciones estatales entre Colombia y Brasil prevalecen relaciones estables a nivel diplomático, a través de acuerdos bilaterales sobre temas específicos, con un enfoque técnico y pragmático. Aun con los desacuerdos de conceptos, agendas y prioridades entre los gobiernos brasileño y colombiano, en las últimas décadas fue posible mantener acuerdos y generar cooperación en asuntos de interés mutuo, incluyendo "temas como el comercio, la ciencia y la tecnología y la educación. (Carpes, 2017, p. 156).

Brasil y Colombia no han tenido un conflicto armado bilateral o una crisis diplomática tan aguda como para pensar en legados y posturas hostiles. A pesar de su gran crecimiento de la última década, Colombia no ha acortado drásticamente las distancias materiales con respecto a Brasil en América del Sur como para pensar en una rivalidad económica directa o una carrera armamentista. (Vera, 2017, p. 180)

En términos de seguridad y defensa, este modelo de interacción se ha mantenido. Se concertaron acuerdos bilaterales y se establecieron mecanismos de política exterior para evolucionar en el establecimiento de protocolos de acción conjunta, con especial aplicación en los problemas comunes de la región fronteriza.

Los principales acuerdos vigentes entre Colombia y Brasil en materia de seguridad y defensa, con potencial aplicación en asuntos fronterizos, se relacionan en la tabla 2.

Tabla 2. Principales acuerdos vigentes afectos a frontera

Instrumento	Fecha
Acuerdo de Cooperación Técnica Internacional Policial firmado entre la Policía Federal y la Policía Nacional de Colombia.	19 de octubre de 2021
Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil para la ayuda a Colombia en el área de desminado.	21 de febrero de 2018
Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en materia de la defensa.	29 de septiembre de 2008
Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación Policial.	14 de diciembre de 2005
Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia de la República Federativa del Brasil y el Ministerio de Defensa de la República del Perú para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos y/o comunes.	11 de febrero de 2004
Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación en materia de Defensa.	20 de junio de 2003
Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales.	7 de noviembre de 1997
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para impedir el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para el procesamiento de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	7 de noviembre de 1997
Acuerdo sobre Cooperación Judicial Complementario al acuerdo bilateral de asistencia recíproca para la prevención, control y represión del uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil.	3 de septiembre de 1991

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Embajada de Brasil en Bogotá (2022).

Los acuerdos mencionados en la tabla 2 son buenas iniciativas y evidencian las relaciones institucionales estables y provechosas entre los países, pero carecen de confluencia y sincronización de acciones. Fueron elaborados y firmados a destiempo y tienen focos demasiado específicos para la búsqueda de soluciones para cuestiones que retan ambas naciones.

Niveles estatales involucrados en ambos lados

Una actividad primordial en la creación de una estructura de gobernanza según el paradigma multidimensional es identificar cuáles son los niveles político-administrativos con responsabilidad sobre las dimensiones que afectan la seguridad y defensa en áreas de frontera.

Fenómenos como la superposición de autoridades, con diferentes regímenes legales y estructuras de seguridad frágiles, entre otros factores de orden social y económico, pueden crear condiciones muy favorables para que el COT expanda sus acciones aprovechando sus capacidades de adaptación (Sampaio, 2020).

La institucionalidad en Brasil tiene algunas similitudes con la de Colombia, pero no son iguales la una a la otra. Órganos públicos, al parecer equivalentes en ambos países, pueden tener diferentes roles, atribuciones, subordinaciones y jurisdicciones, entre otros aspectos importantes. Esa no correspondencia puede generar confusiones acerca de expectativas y conceptos mentales de cada agente público (civil o militar) que intente planear o conducir actividades en conjunto con agencias gubernamentales del otro país.

La tabla 3 representa una visualización de lo que podría ser un mapeo de los principales actores estatales o públicos involucrados en los asuntos de frontera entre Brasil y Colombia.

Tabla 3. *Distribución de orden administrado en Brasil y Colombia*

Nivel institucional	Brasil	Colombia
Nacional	Gobierno federal	Gobierno nacional
Departamental	Estados	Departamentos
Municipal	Municipios	Municipios y distritos
Local		Territorios indígenas

Fuente: Constitución Política de Colombia (1991), y Constitución Federal Brasileña (1988).

Políticas públicas de frontera

Es posible entender como *política fronteriza* el conjunto de planes y acciones que lleva a cabo un Estado para regular, controlar y gestionar sus propias regiones fronterizas ubicadas en sus fronteras geográficas internacionales, de acuerdo con sus intereses nacionales y sus intenciones de proyección a nivel internacional (Torrijos & Balaguera, 2020). Estas políticas fronterizas representan la posibilidad de una articulación entre la política exterior de un país y sus políticas públicas internas orientadas al desarrollo regional, la seguridad pública y las políticas de defensa nacional.

Dadas las características de aislamiento e histórica poca atención gubernamental a las regiones de frontera, las políticas públicas creadas para atender sus necesidades pueden tener fuerte efecto en la psiquis colectiva y en los sentimientos de identidad nacional en estas poblaciones.

Tratando de forma específica la región de la Triple frontera, Sampaio (2020) apunta que

[...] están en marcha iniciativas unilaterales, cooperación bilateral e incluso acuerdos multilaterales, con la participación de las fuerzas armadas, la policía, la judicatura, la salud, la educación y otras entidades, que con un enfoque amplio e integrado buscan una solución efectiva para el problema. (p. 26)

Sin embargo, tal conjunto de acciones no es observado en la restante franja fronteriza colombo-brasileña.

Paradigma multidimensional o multinivel

Articulación multisectorial/planes estratégicos multisectoriales

Podemos interpretar la *seguridad multidimensional* como una visión integral, holística y dinámica de todas las amenazas actuales y futuras que puedan afectar el Estado, la sociedad, las poblaciones, los ecosistemas, el ambiente natural y cualquier otra dimensión, y que pongan en riesgo la paz, la supervivencia o el justo desarrollo del pueblo.

Los factores clave de la seguridad que deben ser protegidos (las personas, las poblaciones, el Estado, la sociedad, las instituciones, los ecosistemas y los recursos naturales) son, en verdad, factores interdependientes. La inestabilidad de uno genera también inestabilidad en los otros.

En un ambiente social de recursos limitados es necesario instaurar una estructura de gobernanza de tipo multidimensional, con el objetivo de mantener el equilibrio entre demandas y recursos, visualizando un ambiente de paz y justicia.

Los análisis que se desprenden de estas nuevas nociones de seguridad exigen que los fenómenos fronterizos sean abordados desde un enfoque multidimensional; es decir, que se aborde la totalidad de aspectos de orden militar, político, económico, social, ambiental y cultural que inciden en las condiciones de seguridad de las comunidades de estos territorios. (Torrijos & Balaguera, 2020, p. 39).

Concepto de gobernanza multidimensional

Si bien el concepto de gobernanza aún es vago y se halla en permanente construcción, es posible identificar algunas acepciones o aproximaciones que permiten aclarar las ideas. Álvarez (2018) propone un visión de gobernanza como forma de gobierno, “caracterizada por la configuración de organizaciones pos-burocráticas, cuya estructura es más flexible, menos jerárquica e integra los cambios contextuales de manera positiva” (p. 30),

Existe una serie de autores para los cuales la participación ciudadana, en todas las fases de ciclo de vida de las políticas públicas, resulta indispensable para alcanzar niveles más elevados de eficiencia (Queiroz, 2011). La mejoría de los canales de comunicación entre las entidades públicas estatales y la sociedad civil puede ser la clave para establecer un ambiente de legitimidad y aceptabilidad de las acciones públicas estatales; especialmente, desde una perspectiva local o regional (Sánchez & Ruiz, 2018).

Sin embargo, los diversos conceptos de gobernanza llevan a una percepción clara en cuanto a la necesidad de tener una visión actual y futura de todos los problemas y de todos los actores participantes en los procesos o regiones foco de atención. Aún más, es importante considerar los aspectos dinámicos de las sociedades humanas contemporáneas, y también, los del ambiente natural, y permanecer en constante monitoreo de los factores críticos con poder para alterar el sistema.

Pero ni los mecanismos ni las dinámicas de esa participación son simples, y su sistematización, identificación de actores, establecimiento de roles y otros aspectos inherentes exigen mayores evaluaciones y estudios.

De esta manera, en cada uno de los multiniveles que se dan dentro del ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza surgen unos niveles de participación, y unos

de incidencia, por parte de los actores locales, que parten de unas realidades sociales y de unos liderazgos propios del territorio (Sánchez & Ruiz, 2018, p. 49).

Cada país, de acuerdo con su decisión política y marco legal, puede establecer sus propios mecanismos de participación de la sociedad civil, que de esta manera pueden aportar propuestas para solucionar las preocupaciones percibidas colectivamente en un territorio tan específico como las fronteras.

Una vez adquirida una percepción acerca de las tendencias teóricas sobre el tema, a través de la literatura disponible, y hecha una revisión de los asuntos legales y normativos administrativos estatales, debemos empezar una búsqueda de experiencias y propuestas que sean de posible aplicación, para cambiar las directivas constantes en los marcos legales en realidad positiva y de desarrollo real.

Problema público multidimensional

Por su propia naturaleza, los problemas de seguridad y defensa en áreas de frontera constituyen desafíos multidimensionales e internacionales, con posibles efectos no solo en las sociedades nacionales, sino también, con proyección global, por cuanto afectan la imagen mundial de los países involucrados.

Cuando el Estado nacional tiene problemas para atender las necesidades básicas de las poblaciones más lejanas, que viven en las regiones periféricas del país y el compromiso por solucionar tales problemas es cuestionado, es momento de buscar nuevas posibilidades de ensamblaje institucional:

Vistos los pocos alcances de la acción estatal desde la Nación para resolver los problemas y bloqueos al desarrollo regional de las fronteras colombianas, se hace indispensable plantearse de nuevo la necesidad de consolidar la red de gobernanza en territorios fronterizos. (Botero Ospina, 2016, p. 85)

Casos reales de gobernanza multidimensional, y sus enseñanzas

Gavin y Ruiz (2013) hacen un estudio sobre la gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Dicha experiencia demostró la aplicabilidad del paradigma multidimensional en cuestiones territoriales, donde es posible identificar diversos actores participantes de los escenarios de intereses. El autor resalta la importancia de fomentar la gobernanza multinivel desde el ordenamiento jurídico, y también, la relevancia de la esfera local como actor de primer orden en el desarrollo territorial.

Salvidar (2013) presenta una evaluación sobre gobernanza multidimensional del agua en la Directiva Marco del Agua Europea. El autor estudia las dificultades de su aplicación, en un ambiente transnacional, con múltiples actores compartiendo recursos escasos. El autor resalta la importancia de un marco legal conjunto en tales circunstancias.

Otra experiencia de aplicación del paradigma multidimensional en gobernanza territorial es estudiada por Rivera (2016), quien habla sobre la gobernanza multinivel, redes de políticas públicas, mapeo de actores, análisis de redes sociales y movilización de recursos, en el caso concreto del Corredor Biológico Mesoamericano-México.

Los tres trabajos mencionados señalan enseñanzas reales de aplicación del paradigma de la multidimensionalidad en la solución de problemas con múltiples actores, en más de un país, con sus posibilidades y dificultades.

Estructuras en red

En general, las estructuras gubernamentales de seguridad y defensa, en sus diversos niveles de institucionalidad, son estrictamente jerárquicas; en dichas estructuras es posible hallar aún rivalidades, competencias burocráticas y reticencia a intercambiar informaciones, entre otros entorpecimientos a la eficacia de las actividades estatales. Por su parte, los grupos delincuenciales son estructurados cada vez más en redes fluidas, en vez de hacerlo en jerarquías piramidales tradicionales, lo que les permite actuar con mayor flexibilidad, diversidad de productos criminales, baja visibilidad y mayor pervivencia (Williams, 2003).

Tal fluidez proviene de una concepción muy amplia de lo que puede configurar una estructura en red. “Una red puede entenderse simplemente como una serie de nodos interconectados. Los nodos pueden ser individuos, organizaciones, compañías u ordenadores con tal que se encuentren conectados de una manera significativa” (Williams, 2003, p. 93).

Las organizaciones criminales, al ampliar sus acciones en diferentes países, conectándose entre sí y estableciendo una red compleja de relaciones cooperativas y competitivas que se alternan con los intereses en juego, han hecho que se convierta el llamado COT en una amenaza para el Estado; particularmente, para aquellos con mayor fragilidad en su estructura institucional (Sampaio, 2020, p. 25).

Sin embargo, las conexiones entre redes criminales en régimen de colaboración pueden ampliarse de forma rápida y en diferentes direcciones, y así crear estructuras mucho más grandes, y llegar, incluso, a formar redes de redes, superredes

o *panredes*, por diferentes causas y actuando en diversos niveles de amplitud, duración e intensidad de actividades (Williams, 2003, p. 103).

Todas estas características tornan a las redes criminales en delincuencias muy aptas para actuar y moverse a través de regiones de frontera aprovechando las oportunidades surgidas en un contexto de globalización y la capacidad para trascender fronteras explorando las fragilidades institucionales, sobreposiciones jurídicas y contradicciones legales de cada lado, genera ventajas competitivas (Williams, 2003);

El desarrollo de estructuras de red presupone una transferencia de poder a actores no estatales, capaces de organizarse en sistemas de múltiples estructuras más pequeñas, con mayor agilidad que los actores estatales, organizados de manera jerárquica tradicional. Ello significa que es probable que se produzcan más conflictos futuros entre estructuras en red, y menos entre estructuras jerárquicas de debut, por lo que saber cómo gestionar las redes será una ventaja competitiva; incluso, una necesidad primaria. (Arquilla & Ronfeldt, 2003)

Para ser exactos, el término *guerra* (o *lucha*) *en red* hace referencia a un modo emergente de conflicto (y de delincuencia) en el ámbito societal, alejado de la guerra militar tradicional, y en el que los protagonistas utilizan estructuras de organización en red y doctrinas, estrategias y tecnologías en relación con aquellas acordes a la era de la información. Estos protagonistas suelen ser organizaciones dispersas, pequeños grupos e individuos que se comunican, se coordinan y dirigen sus campañas de manera interconectada, a menudo sin un mando central concreto (Arquilla & Ronfeldt, 2003, p. 36).

Las redes se combaten mediante redes. Los gobiernos que pretendan defenderse de la guerra en red tal vez deban adoptar diseños y estrategias organizativas similares a las de sus adversarios. Ello no significa que deban imitarlos, sino, más bien, aprender a utilizar los mismos diseños básicos que estos han aprendido sobre la relevancia de las estructuras en red en la era de la información (Arquilla & Ronfeldt, 2003, p. 45).

La lucha contra las organizaciones delictivas transnacionales estructuradas en red requerirá tácticas de colaboración eficaces entre las FF. MM., la Policía y todo tipo de organismos gubernamentales, lo que requerirá, por su propia naturaleza, estructuras igualmente en red. Si bien es casi imposible reemplazar las jerarquías gubernamentales, el desafío siempre será fusionar ambas formas manteniendo las autoridades centrales e incorporando capacidades para adaptarse a las nuevas amenazas (Arquilla & Ronfeldt, 2003).

La jerarquía no puede ser abandonada, porque es uno de los pilares de la burocracia, que es, por su parte, el paradigma de gestión y gobernanza del Estado moderno. Sin jerarquía se hace difícil ejercer el control político, jurídico y social sobre las actuaciones de los diversos órganos o instituciones que integran el Estado (Álvarez, 2018).

Algunos actores también pueden ser agentes del Estado, o tratar de convertir partes de los Estados en sus agentes. Pueden moverse y actuar en áreas subnacionales, y también transnacionales, con capacidad para formar estructuras híbridas o específicas en cada contexto (Arquilla & Ronfeldt, 2003). Esa capacidad para infiltrarse en las estructuras estatales, así como su manipulación por parte de los estados es un peligro constante.

Para una red criminal, lograr infiltrarse en las estructuras gubernamentales le brinda importante acceso a la información, y también, al poder en sus diversas formas, lo cual le hace más fácil identificar oportunidades de negocios, proteger sus actividades y permitir con seguridad el tránsito entre actividades legales e ilegales (Williams, 2003).

La captura del Estado, o de parte de él, por los llamados grupos de interés produce resultados nocivos en todas las fases del ciclo de vida de las políticas públicas. Ocurre en situaciones en las que los intereses de la sociedad en su conjunto se confunden con los intereses particulares de individuos o grupos específicos, lo cual genera desequilibrio en la aplicación de los recursos, o incluso, daños de diversas maneras para la población (Queiroz, 2011, pp. 47-52).

Aunque es difícil romper o debilitar las redes delictivas, con sus altos niveles de redundancia y flexibilidad, es posible que el Estado ataque tales estructuras actuando globalmente, de forma coordinada y sistemática. El enfrentamiento exige una delimitación clara de objetivos, largos estudios de inteligencia y conocimiento del aparato de apoyo de dichas organizaciones (Williams, 2003, p. 117).

Medidas de confianza mutua y gobiernos en red

En el campo de las relaciones internacionales existen estudios y buenas prácticas conocidas como *medidas de confianza mutua*. Sin embargo, sean alineadas con situaciones de resolución de conflictos y tensiones diplomáticas o políticas entre Estados constituidos, ese conjunto de conocimientos y experiencias puede aportar importantes ayudas en la construcción de un modelo de gobernanza de regiones de frontera.

Las diversas instituciones estatales y no estatales que actúan en las fronteras solo pueden tener mayor eficiencia y agilidad en sus interacciones si logran establecer redes de comunicación y cooperación ágiles. Tales redes no son posibles sin un ambiente de confianza mutua.

Álvarez (2018) resalta la importancia de fortalecer los gobiernos a través de la creación de redes de cooperación, involucrando tanto instituciones públicas y privadas como actores sociales, actores económicos y organizaciones internacionales, actuando en las distintas fases de las políticas públicas; "En este orden de ideas, en este momento tejer redes de cooperación es ineludible para el buen desarrollo de los Gobiernos. En términos pragmáticos, esta cooperación gubernativa se puede ver en diferentes campos de la realidad sociopolítica" (Álvarez, 2018, p. 29).

La gobernanza en red aumenta la posibilidad de inclusión de una mayor cantidad de actores de diferentes sectores de la sociedad, en las diversas tareas gubernamentales, "[...] donde el Estado no es el único partícipe en la toma de decisiones, pues los propios organismos públicos establecen una serie de redes" (Sánchez & Ruiz, 2018, p. 50). De esa forma se percibe la amplitud de posibilidades y alcances de las redes de gobernanza, dentro y fuera de las grandes estructuras del Estado.

Los mecanismos de cohesión de las redes institucionales públicas que operan en la región fronteriza deben ir más allá de la mera obediencia a la jerarquía burocrática. La alineación y seguimiento de las políticas públicas establecidas por los gobiernos centrales de cada país es esencial para alcanzar metas y lograr objetivos de alto nivel, y esto no puede faltar. Sin embargo, es necesario crear también conexiones regionales y capacidades de resolución de problemas, basadas en una conciencia situacional local, con sus particularidades geográficas y culturales.

Pero la confianza, una vez creada, no se puede percibir como eterna y natural: necesita complementos que la alimenten y fortalezcan en medio de tantos cambios sociales, políticos y económicos que caracterizan a las sociedades de nuestros días. Como menciona F. Rojas Aravena (2011), "La confianza se encuentra sustentada en un activo que posee un alto grado de intangibilidad. La confianza se construye en el proceso paulatino. La confianza es incremental. Sin embargo, ella se pierde bruscamente" (p. 18).

Una visión compartida de presente y de futuro

Una forma posible de auxiliar en la creación y mantenimiento de la confianza mutua entre países y entre sus instituciones es elaborar una visión de futuro común para la región, que logre converger en esfuerzos de un equipo o red institucional comprometido con el desarrollo y seguridad de la población local.

Cuando no existe una relación de subordinación entre los diversos organismos gubernamentales o instituciones públicas que operan en una región —especialmente, en una región fronteriza, donde la institucionalidad se divide entre dos o más países—, la creación de una visión común del futuro puede ser una herramienta útil para pasar del nivel de cooperación esporádica a una coordinación más efectiva y productiva.

La percepción compartida de las amenazas actuales a la seguridad colectiva y una visión del futuro común puede ser una buena práctica poderosa para crear compromiso entre los líderes y los miembros de las diversas instituciones.

Otra buena práctica importante es permitir el empoderamiento de las autoridades locales y regionales ubicadas en las fronteras y sus áreas de influencia. La capacidad para negociar soluciones específicas a problemas locales complejos es una ventaja para la posibilidad de escalar eventos que tienen el potencial de evolucionar progresivamente hacia algo que afecte las relaciones interestatales. Esto requiere una legislación específica que otorgue poderes y soporte la toma de decisiones.

Por otro lado, el empoderamiento de las fronteras locales crea el riesgo de no alineación entre las decisiones locales y las directrices y políticas del gobierno central para cuestiones internacionales. En los países democráticos, se debe afrontar la posibilidad de que los mandatos de los diferentes niveles de organización estatal (gobierno central, estatal, departamental, municipal, entre otros, según la estructura de cada país) se encuentren bajo la gestión de gobernantes vinculados a corrientes políticas opuestas, lo que lleva a desajustes de políticas, estrategias o prioridades dentro del propio país.

La existencia de políticas públicas o estrategias de actuación para regiones de frontera, emitidas por el gobierno central de cada país es una necesidad ineludible para permitir el proceso seguro y eficiente de empoderamiento de las autoridades locales y regionales. Todo esto hace que la gobernanza fronteriza sea aún más compleja, y lleva a la búsqueda de alternativas de organización específicas para cada realidad social, política y geográfica.

La visión conjunta del futuro es creada sobre la base de valores comunes e identidades regionales. Dicha identidad puede surgir de una percepción de raíces culturales comunes y de la necesidad de hacer frente a problemas, riesgos y amenazas similares que no respetan las fronteras políticas de las jurisdicciones institucionales. El conocimiento recíproco organizado y estructurado entre las instituciones, generado por contactos con periódicos y consolidado por medidas de

confianza mutua, constituye un mecanismo importante para la cohesión de la red institucional (Torrijos & Balaguera, 2020).

Gobernanza multidimensional de políticas públicas de seguridad y defensa en la frontera

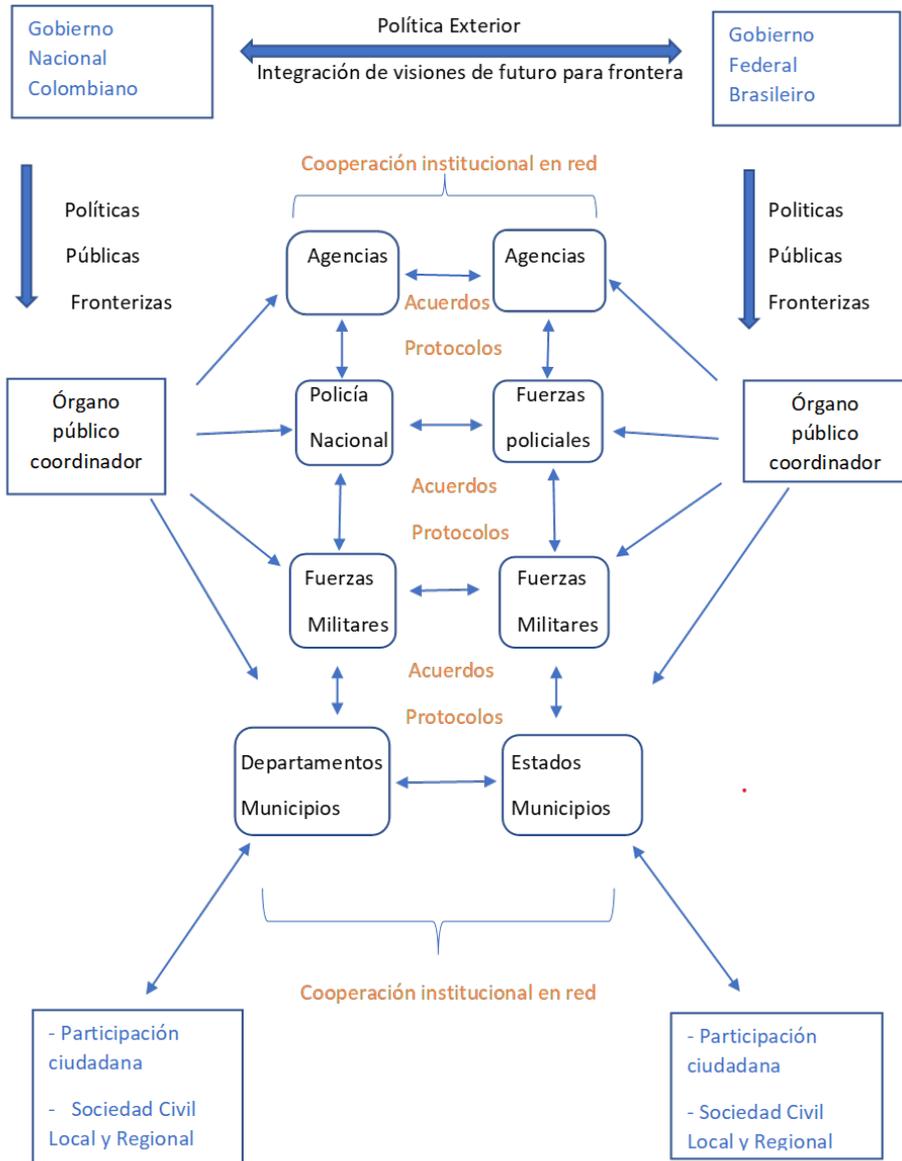
Haciendo una revisión y reflexión del proceso de formación de la frontera de la legislación brasileña y colombiana, de la institucionalidad de ambos países con responsabilidad fronteriza, de los acuerdos binacionales firmados, y haciendo una confrontación con los conocimientos y buenas prácticas en políticas públicas y gobernanza, es posible inferir que existen todos los elementos necesarios para crear una buena gobernanza de la región de frontera. A excepción de un punto importante: la integración estructurada de los factores citados bajo la efectiva gerencia de un órgano o comité gestor de ambos lados de la frontera.

Sin una institución o comité que coordine y monitoree las acciones de los diversos organismos, se hace difícil monitorear o gestionar el cumplimiento de los planes y acuerdos binacionales, lo mismo que las políticas públicas internas de cada país, creados para atender actividades específicas. Todos esos mecanismos de gestión, regulaciones y lineamientos de política requieren actualización y articulación estructurada y continua.

Un órgano superior de gobernanza institucional tiene la capacidad para articular esfuerzos y percibir nuevas amenazas a la seguridad y defensa desde una perspectiva más amplia y multidimensional. En la actual configuración institucional brasileña, dicha función es responsabilidad del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), con fundamento en la Constitución Federal y el Decreto 8903, de 2016, que activó el Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF). En la institucionalidad colombiana, la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (CIDIF), con atribuciones previstas en el Decreto 1030, de 2014, es la opción más cercana a una función de coordinación.

Si bien las relaciones personales que se establecen entre directores o representantes de organismos públicos son grandes facilitadoras del flujo de información y la resolución de problemas específicos, es fundamental garantizar dichos canales de comunicación a través de vínculos a nivel institucional, que no dependan de la afinidad entre las personas o la buena voluntad de las partes. Una de las funciones más importantes del órgano central de gobernanza fronteriza sería verificar periódicamente la eficacia de dichos canales, a fin de mantener la capacidad para percibir rápidamente y responder con prontitud a los eventos significativos en la región.

Figura 2. Modelo visual de gobernanza en asuntos de frontera entre Brasil y Colombia.



Fuente: elaboración propia, con base en datos proporcionados por Queiroz (2011), Arquilla y Ronfeldt (2003) y Álvarez, (2018).

Otra actividad importante y básica sería vigilar la existencia y subordinación misma de los organismos públicos y estatales que operan en la región fronteriza. Los cambios institucionales naturales, que constituyen casi una rutina en las estructuras estatales de Latinoamérica, generan distorsiones —o incluso, fallas— en la red de contactos y flujo de responsabilidades en la satisfacción de las demandas de la sociedad. Si la responsabilidad de actuar sobre un problema social particular que afecte a algún aspecto de la seguridad de la región fronteriza ha cambiado de un organismo a otro, o se suspende, esta información debe compartirse con los demás involucrados, de manera estructurada, para que no haya fragilidad por falta de información y para que se mantenga la confianza mutua en la red institucional.

Por otra parte, una función también importante de un órgano superior de gobernanza fronteriza sería tener la capacidad para supervisar a otras instituciones que participan en las acciones fronterizas, en la medida en que constituyan el objetivo de la infiltración y la cooptación de grupos organizados de interés o redes delictivas. La captura del Estado, o partes de él, por parte de los grupos de interés constituyen un riesgo real que afecta las políticas públicas establecidas y el cumplimiento de los acuerdos y protocolos binacionales, y socava la confianza mutua entre los organismos públicos que conforman la red institucional fronteriza.

Conclusión

Del conjunto de la literatura disponible y consultada hasta ahora, se puede inferir que diferentes miradas sobre la Amazonía por parte de colombianos y brasileños generaron diversas prioridades para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, los dos países tienen las mismas percepciones de riesgos y amenazas comunes para la región. Ambos países concuerdan con la necesidad de integrar medios y cooperar a nivel internacional. Fueron identificadas buenas intenciones y algunas políticas públicas establecidas a fin de enfrentar tales amenazas. Pero, ¿cómo podemos evaluar sus alcances y resultados, e incluso, alcanzar las propuestas y metas comunes?

La diversificación de las actividades de los grupos criminales transnacionales que operan en la frontera, en su estructura de red, con conexiones a nivel local, nacional y global, requiere el mismo nivel de flexibilidad y capacidad para articular los diferentes órganos públicos y agencias gubernamentales con responsabilidad para la región. Esta percepción lleva a la necesidad de repensar la estructura institucional de Brasil y Colombia, además de sus mecanismos de interacción, con

miras a lograr mayores niveles de eficiencia en la satisfacción de las necesidades de seguridad, desarrollo y bienestar social en la región fronteriza.

Los mecanismos de cohesión de una posible red institucional transfronteriza deben estructurarse de tal manera que se superpongan y sobrevivan a los efectos de los cambios en el gobierno, la ideología política y los alineamientos internacionales, entre otros factores, que pueden afectar la continuidad de los planes y el trabajo conjuntos.

La propuesta tiene como objetivo fusionar diferentes tipos de estructura institucional, combinando jerarquía y actividades de red, para buscar el equilibrio necesario entre control, flexibilidad y efectividad en las acciones estatales conjuntas binacionales.

La metodología utilizada fue la combinación de un estudio histórico de la evolución de la institucionalidad estatal en la región fronteriza colombo-brasileña, seguido de una revisión de la literatura existente sobre las amenazas a la seguridad pública y nacional percibida en esa área. A continuación, se evaluó el marco conceptual actual sobre la gestión contemporánea de las fronteras en un entorno de globalización, al igual que las concepciones recientes de la gobernanza, en sus significados tradicional, humano y multidimensional. Se identificaron las principales políticas públicas y programas y acciones estatales llevados a cabo por Brasil y Colombia, con sus éxitos y críticas sufridas. Finalmente, todos esos aprendizajes se agruparon para proponer una estructura de interacción institucional entre los dos países, tomando como punto de partida el funcionamiento del Programa de Protección Institucional de Fronteras del Gobierno brasileño.

Referencias

- Álvarez, D. A. (2018). Gobernanza: del surgimiento del Estado moderno, su crisis y el advenimiento de una nueva forma de entender el Gobierno. En D. C. Sánchez & D. A. Álvarez, *Gobernanza multidimensional* (pp. 11-34). Ediciones USTA.
- Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (2003). *Redes y guerras en red: El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo*. Alianza Editorial.
- Botero Ospina, M. H. (2016). Hacia modelos de gobernanza transfronteriza. En A. Molano-Rojas, *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 69-91). Ediciones Antropos.
- Carpes. (2017). Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas. Pontificia Universidad Javeriana.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia)
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil. [Const]. Octubre 5 de 1988. (Brasil)
- Cancelado Franco, H. (2020). Desafío a las fronteras: El crimen organizado transnacional, la políticas y planes nacionales. En Ó. M. Ramírez Villegas, H. Cancelado Franco & N. R. Cárdenas Franco, *Nuevas amenazas en el siglo XXI: Fronteras y derechos humanos* (pp. 57-85). Planeta Colombiana.
- Gavin y Ruiz (2013). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Diputación de Zaragoza.
- Idler, A. (2021). *Fronteras Rojas*. Debate.
- Ley 6001 de 1973. Por la que se aprueba el estatuto del indio. Diciembre 19 de 1973. <https://tinyurl.com/bdcvdmvn>
- Ley 6634 de 1979. Dispone sobre franja fronteriza, reforma el Decreto-Ley 1.135, de 3 de diciembre de 1970, y dicta otras disposiciones. Mayo 2 de 1979.
- Ley 191 de 1995. Por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera. Junio 23 de 1995. DO. N.º 41903.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO. N.º 48102.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Embajada de Brasil en Bogotá (2022)
- Niño, E. A. (2014). La frontera amazónica de Colombia con Brasil y Perú: elementos para comprender la pertinencia de la integración y la cooperación fronteriza. *Revista Colombia Amazónica*, 115-128.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA.
- Queiroz, R. B. (2011). *Formação e gestão de políticas públicas*. Editora IBPEX.
- Ribeiro, N. d. (2006). *A questao geopolitica da Amazonia: da soberania difusa a soberania restrita*. EDUFPA.

- Rojas Aravena F. (2011). América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento; repensar las ciencias sociales.
- Sampaio, F. (2020). Crimen organizado transnacional en la frontera colombo-brasileña: implicaciones para la seguridad regional. En E. M. Pinto & R. S. Samora, *Crimen organizado transnacional. Fronteras y actores en el hemisferio* (pp. 23-54). Editorial Planeta Colombiana.
- Salvidar (2013). Análisis institucional de la gestión gubernamental para la atención a la escasez de agua en la Ciudad de México 2012-2018.
- Sánchez, D. C., & Ruiz, E. J. (2018). La gobernanza local: una simbiosis desde y hacia el territorio. En D. C. Sánchez & D. A. Palma Álvarez, *Gobernanza Multidimensional* (pp. 35-54). Ediciones USTA.
- Toda Colombia. (2019). *Frontera terrestre de Colombia y Brasil*. <https://tinyurl.com/3fjckft2>
- Torrijos, V., & Balaguera, L. F. (2020). Tendencias conceptuales en el estudio de los fenómenos fronterizos en seguridad y defensa. En O. M. Ramírez Villegas, H. Cancelado Franco & N. Rocío Cárdenas Rodríguez (Eds.), *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y derechos humanos* (pp. 23-56). Planeta Colombiana.
- Williams, P. (2003). Redes transnacionales de delincuencia. En J. Arquilla & D. Ronfeldt (Eds.), *Redes y guerras en red: El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo* (pp. 88-123). Alianza Editorial.