

COLOMBIA Y BRASIL: UNA RELACIÓN POR DESARROLLARSE¹

7

MARTHA ARDILA

Profesora e investigadora. Coordinadora
Relaciones Hemisféricas, Facultad de Finanzas,
Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: maa2@uexternado.edu.co

¹ Actualmente se desarrolla un proyecto sobre "La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante" coordinado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia; FESCOL, dentro del cual Brasil es uno de los grupos de trabajo.

7

Suramérica termina el 2003 con una serie de cambios programáticos e ideológicos orientados a una "cuarta vía" (con diferentes matices según el país) en el acontecer político de países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, debido a la presencia de nuevos (y menos nuevos) visitantes en sus pasas de gobierno. Por su parte, en Colombia, con el presidente Álvaro Uribe Vélez, se tiende a consolidar una tendencia que venía desde el cuatrienio anterior, y ella se diferencia de la de otros gobernantes de la región, en términos políticos, económicos, sociales e internacionales, que conducirán a convergencias, divergencias y alianzas. Esta característica coyuntural incidirá en la relación colombo-brasileña, así como en la profundización de nuestros vínculos con el resto de la región.

A pesar de que Colombia y Brasil son países fronterizos, de compartir grandes recursos en materia de biodiversidad y hacer parte de grupos de concertación como el Tratado de Cooperación Amazónica, TCA, el Grupo de Río, el Foro Iberoamericano, y la Organización de Estados Americanos, OEA, sus relaciones están por desarrollarse. Muchas razones podrían referirse a dicha debilidad, las cuales se remontan a su historia, a su desconocimiento, a la desinformación y falta de estudio que muestren en forma detallada y profunda la situación y posibles vínculos para un relacionamiento más activo y positivo.

Para analistas internacionales resulta inexplicable el bajo perfil de las relaciones colombo-brasileñas. Dos países cuya frontera de 1.644 kilómetros desde el punto triple en la isla de San José, en el río Negro, hasta la desembocadura del río Apaporis en el Caquetá y desde allí una geodésica hasta la desembocadura de la quebrada San Antonio (Tabatinga) en el río Amazonas; es la segunda en extensión para Colombia después de la venezolana. Para Brasil² es la cuarta después de Bolivia, Perú y Venezuela. Posee y se comparte además, una Amazonía, denominada "el pulmón del mundo", que alberga grandes recursos en materia ambiental y que brinda, a su vez, un gran poder negociador.

² Brasil tiene límites terrestres con nueve países de América del Sur: Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam, y con el Departamento Ultramarino Francés de Guayana, en una extensión de unas 16.886 kilómetros. Su frontera con Perú tiene una extensión de 2.796,3 km; con Colombia 1.644,2 km; con Venezuela 2.199,0 km; con Guyana 1.605,6 km; con Surinam 593,0 km; con Guayana Francesa 730,4 km; con Bolivia 3.423,2 km; con Paraguay 1.365,4 km; con Argentina 1.261,3 km; con Uruguay 1.068,1 km.

Ambos países, debido a su ubicación geográfica, presentan múltiples pertenencias, pero cada uno de ellos ha tenido diversas prioridades internacionales. Mientras que Brasil ha privilegiado lo multilateral, Colombia ha focalizado sus relaciones hacia los Estados Unidos. En la coyuntura actual esta tendencia permanece y para nada parecerían converger los proyectos políticos de los jefes de Estado de Colombia y Brasil. A pesar de que históricamente Brasil poco ha desarrollado relaciones vecinales, con la excepción de la Cuenca de la Plata, el mandatario Luiz Inácio Lula da Silva señala a América del Sur y a MERCOSUR como sus prioridades³, y con un carácter pragmático y por encima de concepciones ideológicas, se percibe voluntad política para desarrollar y profundizar vínculos con Colombia. Así lo mostró incluso con su participación en la Reunión Presidencial de la CAN celebrada en Rionegro, Colombia, a finales de junio del año en curso. Ante esta coyuntura favorable, ¿qué temas resultan prioritarios?

I. La agenda temática

Seguridad y medio ambiente, comercio e inversión, educación y cooperación, constituyen temas prioritarios sobre los cuales debería construirse una agenda positiva⁴ para el relacionamiento bilateral entre Colombia y Brasil.

A. Seguridad fronteriza

Desde mediados de los años noventa, la seguridad fronteriza constituye el eje de las relaciones de Colombia con sus vecinos, razón por la cual estudios recientes⁵ se refieren a una securización de la política exterior colombiana en diversos frentes

³ Luiz Inácio Lula da Silva, "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en *Foreign Affairs. En España* enero-marzo, 2003.

⁴ El término de agenda positiva ha sido utilizado por la embajadora de Brasil en Colombia, María Celina Rodrigues de Azevedo.

⁵ Martha Ardila, Diego Cardona, Arlene B. Tickner, Editores, *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*, Bogotá, FESCOL- Hanns Seidel, 2002.

como el bilateral. Y a pesar de que Colombia posee otras fronteras, como la venezolana y la ecuatoriana mucho más activas y vivas, en este espacio territorial, en el que la Amazonía resulta una prioridad por su biodiversidad, se presencian temas como las drogas ilícitas, la ubicación de grupos alzados en armas como las FARC (con los frentes 1 y 16 que se mantienen en los departamentos del Meta y Guanía), el tráfico ilegal de armas, el contrabando de fauna y flora, y los garrmpeiros⁶, que requieren de la búsqueda y fortalecimiento de mecanismos autónomos y bilaterales de cooperación.

Se han iniciado esfuerzos orientados a la cooperación entre los cuales sobresalen los diversos encuentros encaminados a desarrollar mecanismos de confianza y seguridad, como: la I Conferencia Bilateral de Estados Mayores (abril, 2002) entre los ejércitos de ambos países, en la que se trataron aspectos relacionados con seguridad, instrucción y entrenamiento; las Conferencias Bilaterales de Inteligencia; las Reuniones Bilaterales de Inteligencia y en el ámbito civil, las reuniones de la Comisión de Vecindad creada en 1993. Asimismo, en el plano jurídico, se suscribe un acuerdo (junio, 2003) para combatir conjuntamente a los grupos armados y del narcotráfico, intercambiar información de inteligencia y realizar operaciones militares conjuntas en la zona fronteriza. A su vez, se busca revitalizar el acuerdo brasileño-colombiano para compartir los informes recogidos por el Sistema de Vigilancia de la Amazonía, que opera desde el 2002.

Como complemento, Brasil ha puesto a disposición de Colombia su nuevo sistema de vigilancia amazónica, a través de 6 satélites y 26 radares, así como de aviones espías. Este sistema, el SIVAM-SIPAM, permite detectar el paso de vuelos ilegales, identificar y rastrear incendios forestales, contaminación ambiental y tráfico de drogas, entre otros. De igual forma brinda la posibilidad de disminuir la dependencia de la tecnología norteamericana, no obstante el alto costo de \$350.000 dólares que su utilización representaría para el gobierno colombiano.

⁶ Buscadores de oro ilegal. Con los descubrimientos de las zonas auríferas en el área fronteriza con Brasil en los departamentos de Vichaca, Vaupés y Amazonas, han llegado las FARC y narcotraficantes que tratan de legalizar sus capitales mediante la inversión en la compra del oro a los indígenas.

Sin lugar a dudas, se teme y cuestiona la falta de presencia del Estado colombiano, así como la injerencia que Estados Unidos podría llegar a tener en la Amazonía. Es por ello que pese a los esfuerzos encaminados a la cooperación, el país vecino "de casi ninguna presencia militar en la región hace década y media, tiene ahora unos 23.000 hombres"⁷. A su vez, declaraciones del jefe de operaciones del Ejército brasileño en la Amazonía, general Claudio Barbosa de Figueiredo señalan que el Ejército brasileño reforzó su presencia en la Amazonía con 17.000 soldados que antes actuaban en otras regiones del país, principalmente en las fronteras del sur con Argentina, Paraguay y Uruguay. Ese aumento es fruto de la prioridad que el Ejército del vecino país está dando a la defensa de la Amazonía. Sin embargo, se requiere, además de proyectos de desarrollo y cooperación binacional que al mismo tiempo que abarque sus fronteras y regiones, incluya otros ámbitos más positivos, globales e integrales.

B. Las relaciones comerciales

En cuanto al comercio, Brasil privilegia su relación y liderazgo con MERCOSUR mientras Colombia lo hace con Estados Unidos y Venezuela. Debido a los obstáculos que se han presentado en las relaciones comerciales colombo-venezolanas, nuestro país busca otros mercados como Centroamérica y El Caribe, y podría aprovechar la coyuntura para acercarse también a Brasil, tal como viene haciendo Venezuela desde el gobierno del presidente Rafael Caldera.

Brasil es el país más grande de Suramérica, ocupa el 47% del territorio suramericano, e tercero en América y el quinto en el mundo, con una extensión de 8.511.996 kilómetros cuadrados. Tiene una población de 172.400.000 habitantes y se constituye en el sexto país más poblado del mundo. Limita con todos los países suramericanos, excepto Chile y Ecuador. A su vez, es superior a cualquier país de

⁷ Juanita Philip Kaspick, "Colombia: sus Armas y desafíos para la seguridad territorial", en: Martha Ariza Cullora, *Colombia y la seguridad hemisférica*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia-ESCOI, 2001, p. 154. También el periódico *El Espectador* "Brasil refuerza frontera con Colombia", 3 de agosto de 2002.

América Latina en términos de su PNB, poderío militar y capacidad de sus fuerzas armadas, razones de sobra para convertirse en el "gigante regional" y ejercer un liderazgo. Y como si esto fuera poco, además de ser reconocido por su política exterior preactiva y el impulso a temas como medio ambiente y desarme, aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

No obstante, el comercio colombo-brasileño carece de importancia y por lo que indican las cifras de los últimos años, se tiende a la disminución y a una balanza comercial deficitaria para Colombia, señalando para el año 2002 (en miles de dólares FOB) un total de exportaciones de Colombia hacia Brasil de US\$ 107.823, y de importaciones colombianas desde Brasil de US\$ 471.693⁸. Durante los últimos seis años ni tan siquiera alcanzaron el 1% del total de las exportaciones de cada país: para Brasil significaron el 0,9% del total de sus exportaciones y el 0,3% de sus importaciones⁹. Nuestras exportaciones están compuestas por industria básica como química, productos primarios e industria liviana. A su vez, las importaciones colombianas desde Brasil están integradas principalmente por productos industriales, y también por textiles y química básica¹⁰.

Además de la falta de complementariedad y competitividad, obstáculos relacionados con el transporte y la infraestructura, constituyen una realidad. La búsqueda de una mejor comunicación entre los dos países ha sido uno de los objetivos aparentes de la Comisión de Vecindad, hasta el punto de que una de sus seis subcomisiones es la de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones. No obstante, este instrumento no ha pasado del nivel retórico, al igual que en las otras subcomisiones que hacen parte de este mecanismo de relacionamiento.

En materia de integración, ambos presidentes han expresado voluntad y deseo de trabajar en una zona de libre comercio entre CAN y MERCOSUR, conforme a lo previsto en el Acuerdo Marco MERCOSUR-CAN de diciembre de 2002. En cuanto

⁸ Ministerio de Comercio Exterior de Colombia, con base en datos DANE-DIAN, 2003.

⁹ Tendencias corroboradas por Marco Cepick, profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande en Porto Alegre.

¹⁰ Ministerio de Comercio Exterior de Colombia con base en datos DANE-DIAN.

al ALCA. Brasil se muestra partidario, al igual que Venezuela, de una integración por etapas y grupos regionales: CAN, MERCOSUR y Suramérica, para luego avanzar en una zona de libre comercio de las Américas como la planteada en la Cumbre de Miami de 1994. Y en el mismo sentido, plantea dificultades relacionadas con: las disparidades de las economías de Estados Unidos y el resto de la región, así como con las medidas proteccionistas impuestas por el país del norte.

C. Educación y cooperación

En cuanto a educación hay mucho por hacer sobre todo si pensamos en la necesidad de vencer el profundo desconocimiento que hay entre ambos países. En este sentido, los intercambios universitarios, los seminarios y proyectos de investigación conjuntos así como la creación de la cátedra Brasil en Colombia y Colombia en Brasil, fomentarán el conocimiento e intercambio de experiencias entre los dos países, los cuales revertirán en una agenda mucho más activa entre Brasil y Colombia.

Finalmente, la concreción y puesta en marcha de proyectos conjuntos y dirigidos por ambos países en materia de energía, agricultura (como, por ejemplo, la producción de alcohol a partir de la caña de azúcar; aceites de palma y de soya) y de inversiones¹¹, contribuirán a la construcción de unos vínculos mucho más positivos para la inserción internacional de Brasil y Colombia. Por lo pronto, se necesita licerar temas y proyectos.

D. A manera de conclusión

Las relaciones colombo-brasileñas están por desarrollarse y se requiere del concurso y la voluntad política de sus gobiernos, aunque también de otros actores

¹¹ Discusión realizada en el grupo de trabajo Colombia-Brasil coordinado por FESCOL, mayo 2003.

como los empresarios y académicos. Vencer el desconocimiento mutuo y apoyar programas y proyectos conjuntos en sectores como el energético y el agrícola contribuirán al fomento de una agenda positiva entre los dos países. Hasta ahora los temas prioritarios, al igual que con los demás vecinos, se han orientado a la seguridad. De ahí la necesidad de diseñar una agenda conjunta, autónoma, de corresponsabilidad y cooperación para el tratamiento de la estabilidad de la zona. A su vez, con una visión global e integral orientada a la profundización de las relaciones entre los dos países, se deberán ampliar los vínculos, con otros ámbitos como el educativo, el comercial y el ambiental.

Bibliografía

- Ardillo, Martha, Editora, *Colombia y la seguridad hemisférica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-FESCOL, 2001.
- Ardillo, Martha, Diego Cardona, Arlene B. Tickner, Editores, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL-Hanns Seidel, 2002.
- Cepick, Marco, "Lazos andinos con Brasil", en *UN Periódico*, Bogotá, noviembre 17 de 2002.
- Gilhodes, Pierre, "Brasil: vecino y gigante desconocido", en *Oasis 95*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- Gilhon Albuquerque, José Augusto, "Los desafíos del futuro gobierno de Lula", en *Foreign Affairs En Español* enero-marzo de 2003.
- Guerrero, Juan Carlos, "Política exterior de Brasil: ¿Un país que juega como gran potencia?", en *Oasis 97*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

- Hakim, Peter, "Dos formas de ser global", en *Foreign Affairs en Español*, Primavera 2002.
- Lula da Silva, Luiz Inácio "La política exterior del nuevo gobierno brasileño", en *Foreign Affairs, en Español*, enero-marzo 2003.
- Menza, Karla, Luz Marina Ramírez y Henry Vallejo, "Brasil: encrucijada de fin de siglo", en *Oasis 98*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Millet, Richard L., *Colombia's Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War*, Miami: North-South Center-Strategic Studies Institute, September, 2002.
- Muela, Mariano, "Brasil: la gran frontera", en *Política Exterior*, Madrid, Estudios de Política Exterior, Vol. XIII, No. 69, mayo-junio de 1999.
- Páez, César, "Redescubrimiento del más grande", en *Oasis 00*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Roett, Ricrdan, "Brazil's Role as a Regional Power", en Riordan Roett y Guadalupe Paz, Editores, *Latin America in a Changing Global Environment*, Boulder-Lancon, Lynne Rienner Publishers, 2003.