



EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y BRASIL

Eduardo Pastrana Buelvas

Working Paper n° 14, Julio de 2011



Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil

Eduardo Pastrana Buelvas*

Introducción

Sin duda, la Política de Seguridad Democrática (PSD), como columna vertebral de la estrategia política que Álvaro Uribe implementó en sus dos períodos presidenciales (2002-2010), determinó el curso político y la orientación ideológica de la política exterior de Colombia durante los ocho años de su mandato. Por tal motivo, las relaciones internacionales se desarrollaron como complemento casi exclusivo de las estrategias internas de seguridad. La PSD se enfocó a confrontar seis amenazas domésticas específicas identificadas como de interés prioritario, a saber: el terrorismo, encarnado fundamentalmente en el grupo guerrillero denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio¹.

Por tanto, en el ámbito doméstico, la prioridad de la acción estatal y gubernamental estuvo dada por la búsqueda del control estatal de la totalidad del territorio, cumpliendo un papel central las FF.AA. (Policía y Fuerzas Militares), si bien se reconocía que se precisaba paralelamente de una actividad fuerte por parte de las demás entidades territoriales (Presidencia, 2003: 16).

Por lo que se refiere a la estructuración de las Relaciones Exteriores, la PSD ubicaba la consecución de su seguridad interna como pilar del entendimiento con los demás actores de la Comunidad Internacional, apelando al multilateralismo en el marco de los convenios, tratados y acuerdos existentes contra el terrorismo internacional. Dicho propósito contemplaba como uno de sus instrumentos clave la cooperación bilateral por

*Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y Editor de la Revista Papel Político.

¹ El objetivo general de la PSD era reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio fortaleciendo la autoridad democrática, entendida como autoridad institucional, imperio de la Ley y participación ciudadana en el marco gubernamental. Los objetivos específicos de la PSD eran cinco: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y el logro de la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el sistema gubernamental. La *seguridad* como concepto era entendida como la protección del ciudadano y la democracia por parte de las fuerzas del Estado y su componente *democrático* estribaba en el compromiso de solidaridad y cooperación con la PSD por parte de toda la sociedad (Presidencia, 2003: 12-13).

principio de corresponsabilidad de todos los países en la cadena, que va desde los precursores químicos hasta los consumidores de narcóticos y pasando por las organizaciones delincuenciales y las redes del terrorismo internacional (Presidencia, 2003: 20-21).

Con frecuencia, se ha expuesto el papel dominante del Presidente y sus objetivos de buscar afanosamente cooperación contra el narcotráfico y el “terrorismo” en los derroteros que traza para sus conexiones con la región andina y en las estructuras continentales, además de su esfuerzo permanente por insertarse a los mercados globales. También se ha visibilizado continuamente el rol central que cumplen las relaciones bilaterales con EE.UU. para moldear y satisfacer esas metas gubernamentales.

Sin embargo, detrás del modelo gubernamental que articula la seguridad estatal como paso previo al desarrollo, además de la resolución de sus dilemas interiores y la extensión de los vínculos con los norteamericanos, se halla un juego de intereses clave y de factores de identificación positiva tradicional entre las élites económicas, políticas y militares colombianas respecto a ese modelo y respecto al buen entendimiento con EE.UU. Esa identificación, particularmente fuerte en la era Uribe, dejó seriamente afectadas las buenas relaciones de vecindad con los países andinos y un manto de desconfianza con Brasil, además de limitar notoriamente la motivación y la participación de Colombia en los procesos de integración regional. La percepción doméstica estuvo casi dominada por la unanimidad en torno a los presupuestos de la PSD, el escepticismo respecto a la utilidad política de los espacios suramericanos, el afán por la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC)² con los EE.UU. y la incertidumbre respecto a la posición de Brasil frente al conflicto interno y a las crisis diplomáticas con Venezuela.

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. EE.UU. 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.

Era Uribe: estadounidización de la política exterior y aislamiento de Sudamérica

La relevancia de las relaciones de Colombia con EE.UU. ha sido tradicionalmente alta al comprometer paralelamente e incluso hibridar temas comerciales, políticos,

² Colombia y Estados Unidos firmaron un Tratado de Libre Comercio en 2006, el cual redefiniría las relaciones comerciales entre ambos países. Este tratado permitiría la reducción arancelaria bilateral y, según el gobierno colombiano, serviría de motor de la economía nacional y estimularía la inversión extranjera en el país. Sin embargo, dicho tratado, desde su firma en 2006, no ha sido ratificado por razones de política interna por el Congreso Norteamericano.

diplomáticos y de seguridad. Son eslabones esenciales de las relaciones bilaterales: la ratificación pendiente del TLC entre Colombia-EE.UU. por parte del Congreso norteamericano y la prorrogación del ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*). Mediante dicho mecanismo unilateral, EE.UU. le viene otorgando, desde mediados de los años 90, preferencias arancelarias a un universo amplio de las exportaciones colombianas que ingresan al mercado norteamericano, basadas en el principio de la corresponsabilidad en la lucha en contra del narcotráfico. Así mismo, han sido temas centrales en las relaciones bilaterales la cooperación militar, financiera y humanitaria para los temas de narcotráfico y grupos armados ilegales dentro del Plan Colombia (Pastrana, 2010: 53).

Aunque no sea recíproco, la intensificación de las relaciones comerciales con los EE.UU. y la renovación de la cooperación siempre han ocupado el primer lugar en la agenda diplomática colombiana. En la era Uribe, el Ministerio de Comercio contemplaba el TLC con los EE.UU. como “el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo” (Pastrana, 2008: 3; Cepeda y Sánchez, 2010: 459).

En este sentido, la forma afanosa de preparar el TLC y el intento de reforzar la cooperación norteamericana podrían haberse basado en otras dos estrategias erráticas. Por una parte, poner toda la confianza en las negociaciones con el Departamento de Comercio de EE.UU. y el Departamento de Estado, olvidando la influencia de otros actores –que hoy traban el TLC- institucionales, políticos y de organizaciones de la sociedad civil. Por otra, intentar que el TLC se convirtiera en el mecanismo para asegurar una “alianza estratégica” desde Colombia y EE.UU. hacia el hemisferio, que incluso subsumiera el ATPDEA y las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo, enlazando a la PSD con los lineamientos ideológicos de la administración Bush (Pastrana, 2011: 208-209; Pulecio, 2005: 14).

Desde este bilateralismo se podría generar un efecto multiplicador o efecto “carambola” sobre la región andina que los vecinos de Colombia (particularmente Bolivia, Ecuador y Venezuela) temen y denuncian como una puerta abierta al intervencionismo de EE.UU. Tales temores se relacionan con la posible ampliación de la cobertura del Plan Colombia –como lo proponía la administración Clinton en 2001 con la “Iniciativa Regional Andina” (IRA o ARI)³ - y de los efectos negativos de carácter transfronterizo del conflicto colombiano y de la estrategia de combate frontal (Bonilla y Cepik, 2004: 74; Leite y Montez, 2007: 198; Duarte y Trindade, 2010: 109).

Ha sido un gran obstáculo a la aproximación regional la manera desequilibrada en la que se negoció con los norteamericanos, por encima de los arreglos comunitarios en la CAN, por fuera del proceso de integración comercial suramericano y haciendo caso omiso a las consecuencias regionales de no negociar en bloque, tal como lo han expresado países como Venezuela, Bolivia, Ecuador e incluso Brasil. Así, se desdibujó la profundización de las relaciones comerciales con el vecindario y el entorno regional e incluso se reversaron procesos de integración como el andino. Como consecuencia de ello, se fragmentó la CAN, Venezuela se orientó hacia el Mercosur y el gobierno de Hugo Chávez aceleró los procesos alternativos como el ALBA (Vieira, 2010: 57; Ramírez, 2008: 2).

³ U.S. Department of State (2003). Andean Regional Initiative (ARI): FY2003 Supplemental and FY2004 Assistance for Colombia and Neighbors. Recuperado de <http://www.fpc.state.gov/documents/organization/23496.pdf>

Es necesario reconocer que a lo largo de las diez Cumbres presidenciales suramericanas que se han suscitado de 2000 a 2008, se han evidenciado controversias políticas sobre el proceso de integración económica y política, las situaciones nacionales, los modelos de conducción política y los liderazgos de Venezuela y Brasil. No todo es culpa de Colombia, pero el proceso acumulativo de tales controversias afectó el ambiente de concordia entre los sudamericanos y puso freno a las dinámicas de negociación en temas comerciales, de integración energética y de infraestructura, de integración política y de seguridad colectiva (Ramírez, 2008: 2).

Es innegable que una de las razones que esgrimió el gobierno colombiano para apartarse un tanto del proceso regional y volver a mirar a los EE.UU. fue el fracaso de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2003 (Pulecio, 2005: 16). Esta posición se reforzó por la interpretación gubernamental inicial del rol de Brasil y Venezuela como antagonistas del libre comercio y actores de contrapeso ideológico y político a EE.UU. Dicha interpretación encontraba fundamento en el vínculo estrecho que sus presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez han tenido a lo largo de su historia política con movimientos políticos y sociales, cuyo denominador común ha sido el rechazo sistemático a la injerencia económica, militar e ideológica de los norteamericanos en Suramérica (Duarte y Trindade, 2010: 109; Márquez, 2010: 472-473; Pastrana, 2011, 225; Pastrana, 2009: 68-69).

Sin embargo, los esfuerzos y *lobbies* del segundo gobierno Uribe, respecto a una mayor alineación con EE.UU., no prosperaron ante a la “reticencia” creciente por parte de la contraparte norteamericana. Debido al malestar gubernamental por el recorte y reorientación social de los montos destinados para apoyar financiera y militarmente la PSD, y a partir de las declaraciones de la administración Obama, desde los medios se manejaron tres razones para explicar el “golpe al Plan Colombia”: el cambio de prioridades en seguridad de EE.UU.; su deseo de que se logre una completa “nacionalización” del programa (la asunción de los costos por parte de Colombia); y la crisis financiera norteamericana (Londoño, 2011: 264-269).

Este revés bilateral para la PSD, sumado a la no prolongación del ATPDEA más allá del 2010 y el bloqueo permanente por parte del Congreso norteamericano del TLC con Colombia, no significaron estímulos negativos para la búsqueda de alineación intergubernamental. En medio de las tensiones políticas entre Colombia de un lado, y Ecuador y Venezuela del otro –con alusiones belicistas-, el papel “estabilizador” de EE.UU. hizo eco en el ánimo gubernamental colombiano y en algunos medios de opinión (Londoño, 2011: 250-262).

Por otra parte, la polarización de las posiciones en UNASUR aumentó a raíz de la revelación pública sobre la negociación colombo-norteamericana para la firma de un tratado que implicaba el uso de siete bases colombianas, cuyo propósito era el de aumentar el alcance operativo del programa de cooperación antidroga y contrainsurgente. Por su parte, Colombia defendía el acuerdo como exclusivamente doméstico y exigía que UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) examinaran el armamentismo y la conducta belicista de Venezuela. En contraposición, la misma Venezuela, Ecuador y Bolivia intentaron inclinar la plataforma suramericana para condenar el tratado colombo-norteamericano (Manaut, Celi y Jácome, 2010: 12).

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 y Vera, 2008, 224-227; Ramírez, 2010: 548- 552).

Antes del inicio de la era Santos, el gobierno colombiano consideraba que la oferta política de UNASUR y la oferta en seguridad al interior del CDS 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 (Echandía, Bechara y Cabrera, 2010: 165-166; Pastrana y Vera, 2008: 230-232; Tarapués, 2008: 168-170).

Miradas y percepciones del Gobierno de Uribe sobre Brasil en la región

El gobierno Uribe buscaba permanentemente una ampliación de los vínculos comerciales con Brasil, considerando no solamente el atractivo de su mercado, sino que apreciaba también su rol de puente hacia el MERCOSUR y su importancia como motor económico del mismo. Lo intentó por la vía intercomunitaria CAN-MERCOSUR y por la vía bilateral mediante fórmulas como las “ruedas de negocios”. Pese a esa intención, las divergencias políticas en torno a la forma de liberalizar el comercio, así como la tensión negociadora al interior de la OMC entre Estados Unidos y Brasil, fueron un factor de letargo. Colombia, puesta su mirada en el TLC con EE.UU., tendió a secundar de manera pasiva la posición dominante de EE.UU. sobre el comercio global en Doha⁴, mientras 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.

A diferencia del utilitarismo minimalista del gobierno colombiano, la visión coalicionista internacional de Brasil siempre 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 (Alkerman, 2009: 7). No obstante, el privilegiar un coalicionismo

⁴ Colombia le pide a Estados Unidos que la demande ante la OMC. *El Tiempo*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443564>

con países estructuralmente semejantes y no con sus socios naturales ha despertado cierta incomodidad en toda la región. Esta búsqueda de identidad entre las nuevas potencias trajo un cierto anquilosamiento institucional del MERCOSUR y un descuido relativo de Argentina y de los dos socios menores (Paraguay y Uruguay) por parte de Brasil (Vigevani y Ramanzini, 2009: 90-92).

Por otra parte, se produjo un “distanciamiento amable” entre las administraciones Lula y Uribe respecto a la integración de la región, cuyo trasfondo político detrás de las discrepancias técnicas sugirió una desconfianza mutua prudente, pero permanente. Lula parecía privilegiar los intereses del liderazgo brasileiro en MERCOSUR y en Doha, pensando en mejorar la capacidad de negociación nacional y del bloque, mientras Uribe consideraba ese liderazgo un tanto disruptivo frente a EE.UU. y factor de alejamiento de su socio de mayor interés comercial. Es más, cuando la CSN se transformó en la incipiente UNASUR para relanzar la integración regional, Uribe calificó al nuevo organismo como políticamente débil, mientras no ofreciera una plataforma concreta de integración comercial; y sujeto al riesgo de convertirse en un espacio instrumental para promover los intereses políticos e ideológicos de países críticos de EE.UU. y del Plan Colombia, como el mismo Brasil o Venezuela (Varas, 2008: 2).

Evidentemente, dicha posición resaltaba las fracturas políticas de los bloques suramericanos y se apoyaba en el retraso evidente de uno de los principales objetivos de la Declaración de Cusco en 2004: lograr la definitiva convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile, perfeccionar una única zona de libre comercio y generar integración política y social, partiendo de una base económica (Ramírez, 2011a: 137-138).

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 fueron estímulos adicionales para la intensificación del bilateralismo y la búsqueda de otros TLC. De allí se derivaron las negociaciones de los acuerdos comerciales con Chile, Perú, Guatemala, Honduras, El Salvador, Canadá, el EFTA (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), Panamá y Corea del Sur.

De esta forma, la ruta “TLC con EE.UU. y con la UE” empezó a demarcar una nueva apuesta de integración triangular por fuera de los bloques regionales, entre Colombia, Chile y Perú, lo cual podría verse como una opción que ya incluye TLC entre ellos, el llamado Arco Pacífico Latinoamericano, al que se podría sumar a México como socio común. Dicho proyecto, prevé también la integración de sus bolsas de valores en el sistema de información MILA (Mercados Integrados Latinoamericanos), como alternativa colectiva al liderazgo económico brasileiro⁵. La última etapa de dicho proceso ha sido la firma del “Acuerdo Pacífico”, celebrado entre Colombia, Chile, Perú y México en Lima el 28 de abril de 2011.

Ahora bien, hasta el fin de su mandato, Uribe confió la integración con Brasil y la integración suramericana al destrabe de su TLC con EE.UU. y a la recuperación de la integración andina vía MERCOSUR. Con la expectativa, eso sí, de que ese espacio económico y Brasil flexibilizaran su posición frente a las negociaciones con EE.UU., mientras aceleraba su propia agenda para asegurarse el acceso a mercados múltiples como el centroamericano.

⁵ Rivera, Raúl (2011, marzo 25). Brasil: ¿socio, patrón o rival? Revista *América Economía*. Recuperado el 18 de abril de 2011 en <http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-socio-patron-o-rival>

En la dimensión política, las tensiones leves y las discrepancias prácticas fueron una característica convencional de las relaciones colombo-brasileras en la era Uribe-Lula, si bien expresadas en tono cordial. Ambas administraciones estuvieron siempre de acuerdo en el rechazo al terrorismo y el combate al narcotráfico, pero sus diferencias esenciales se caracterizaron por la manera de encarar ambas amenazas, por la magnitud regional atribuida por ellos al conflicto armado interno colombiano y por la percepción de ambos respecto al involucramiento de EE.UU. en los dilemas de seguridad suramericanos.

Brasil, por su parte, intentó siempre distanciarse de un compromiso frontal contra las FARC o de integrarse a un “Plan Colombia ampliado” a la Amazonía, pero sin perder de vista un pragmatismo bilateral que lo condujo a incrementar la cooperación policial y militar para vigilar la frontera y compartir información desde 2003. Los antecedentes de cooperación en este ámbito se remontan a la era Pastrana (1998-2002) cuando se impulsó la estrategia policial binacional COBRA. El propósito de cooperación de Brasil pareció mantenerse entre la contención de los efectos transfronterizos del conflicto para evitar una situación de “derrame”, el manejo independiente de su problema de carteles traficantes y la búsqueda de fórmulas alternativas para contribuir a la solución del conflicto armado de Colombia. No obstante, Brasil respetó siempre las decisiones de seguridad del gobierno colombiano (Duarte y Trínade, 2010: 108- 109; Ramírez, 2004: 155).

Equilibrismo del Gobierno Lula en la crisis Colombo-Venezolana

La percepción dominante entre los medios de opinión –sobre todo los cercanos al oficialismo uribista- y en el gabinete de Uribe tendió a ser que Brasil “podría cooperar más” en materia de seguridad. Por ello, fue calificada como decepcionante su distante “neutralidad” en los conflictos bilaterales con Venezuela, particularmente frente al asunto de las pruebas que exhibieron las FF.AA. de Colombia sobre campamentos de las FARC en ese país y sus nexos con funcionarios venezolanos hacia 2010. Para el gobierno, la posición “equilibrista” de Brasil, que se caracterizó por cooperar sin intervenir directamente en el conflicto interno o asumir la visión uribista sobre el mismo, ni tomar posición en el conflicto bilateral, fue incómoda e incomprendida por Colombia.

Así las cosas, el gobierno de Uribe pareció resignarse hasta el 2005 a que Brasil respaldara la soberanía de Colombia en los foros internacionales, pero negándose a calificar a los grupos insurgentes como “terroristas” (interpretación del uribismo). Igualmente, negándose a otorgarles un estatus político como “belligerantes” (interpretación venezolana hasta 2009) y conservando la percepción de que el Plan Colombia era, fundamentalmente, una estrategia militar y no una alternativa social o de paz (Moreano, 2006: 167). Esta posición moderada le permitió ser aceptado por el gobierno Uribe y las FARC como mediador y facilitador en procesos de liberación de secuestrados por parte de las FARC en 2009, 2010 y 2011. Brasil se perfiló, de esta manera, ante la opinión nacional como un actor internacional más neutral que Venezuela, el cual perdió la confianza de Colombia en 2008, debido a contactos no autorizados y a su reconocimiento de las FARC como actor político legítimo.

Las presiones del gobierno colombiano sobre Brasil tendieron a aumentar a medida que se agudizó la crisis con Venezuela propiciando dos momentos difíciles entre Lula y

Uribe. Por un lado, la firma del acuerdo colombo-norteamericano para el uso de tres bases aéreas, dos terrestres y dos navales por parte de tropas, contratistas y tecnología de EE.UU. en 2009. Por otro, la reiteración de las pruebas contra el presidente Hugo Chávez sobre su tolerancia a las FARC al borde de la culminación del mandato de Uribe en 2010 (Carvajal, 2011: 281; Londoño, 2011: 235).

En cuanto a lo primero, aunque el acuerdo se justificó en la cumbre presidencial de UNASUR como de propósito exclusivo para el combate interno al narcotráfico y el terrorismo (Ugarte, 2010: 31), Brasil se mostró particularmente inquieto, coincidiendo en parte con las críticas de Venezuela, Ecuador y Bolivia sobre espionaje e intervención norteamericana. Uribe realizó una visita “relámpago” a su homólogo brasileño para disipar las aprensiones geopolíticas, incluso reafirmando el compromiso bilateral con la paz y el comercio regional. Empero, la posición de Brasil fue convergente a la del vecindario: Colombia tendría que exhibir y explicar los términos y alcances de su acuerdo a todos (Carvajal, 2011: 290-291).

Ante esta adversidad política, volvió a resonar la tesis del gobierno colombiano sobre el “armamentismo” suramericano cuestionando la idoneidad del CDS para indagar sobre un tratado soberano, exigiendo simetría para que los demás (particularmente Venezuela y Brasil) también expusieran con transparencia el propósito y alcances de sus acuerdos de cooperación en defensa (Ugarte, 2010: 33; Carvajal, 2011: 286). En consecuencia, cuando salió a la luz pública el acuerdo de cooperación militar firmado entre Brasil y EE.UU., las posiciones oficialistas en los medios de opinión llegaron a referirse a un “trato desequilibrado” para Colombia por parte de Brasil y del concierto de UNASUR.

Por tanto, el clima de opinión uribista consideraba que el tratado de Brasil-EE.UU. no había recibido los mismos cuestionamientos que el colombiano y los más suspicaces interpretaban la decisión brasileña como una forma de “contrarrestar” los posibles perjuicios del tratado colombo-norteamericano sobre sus fronteras o políticas estratégicas. Sin embargo, Brasil se había cuidado de presentar previamente en UNASUR esa iniciativa y los términos de su acuerdo demostraron claramente que no habría cesión de soberanía brasileña ni presencia ni injerencia de personal norteamericano en territorio suramericano (Carvajal, 2011: 283-284).

El sector privado Colombiano frente al rol económico de Brasil

Por su parte, los grupos económicos de Colombia consideran que Brasil es un destino atractivo para diversificar las exportaciones colombianas, más teniendo en cuenta los tropiezos económicos y políticos con Venezuela. Sin embargo, las exportaciones al Brasil son aún bajas, considerando el monto destinado a EE.UU. en 2010 (16,918 millones USD) como primer y tradicional socio comercial del país, concentrando el 42,5% de la oferta colombiana⁶. Brasil es el sexto destino de las exportaciones colombianas después de EE.UU., la UE, la CAN, China y Venezuela⁷.

Por el lado de las importaciones, la dependencia de los norteamericanos parece reducirse, empero, EE.UU. continúa ocupando el primer lugar con un 25,8% y le siguen

⁶ Proexport (2010). Informe de Exportaciones e Importaciones. Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.proexport.com.co>

⁷ *Ibíd.*

China (13,5%), México (9,5%), Brasil (5,8%) y Alemania (4,1%)⁸. En otras palabras, aunque la proximidad comercial a EE.UU. continúa en el tope de las prioridades de la agenda colombiana, el empuje de la diversificación ha beneficiado otras relaciones de intercambio distintas a las que se tiene con la CAN, como sucede actualmente con Brasil.

Desde esta perspectiva, y con algunas diferencias y reservas según el sector económico específico, los empresarios colombianos parecen mirar con buenos ojos el modelo brasileño y el potencial comercial y de inversión bilateral, denotando el gran tamaño de su mercado interno y de su demografía. Asimismo, parecen coincidir en que Brasil es un motor económico y político para la integración regional, aunque no plenamente consolidado ni legitimado.

En el caso de la Asociación Nacional de Industriales colombianos (ANDI), se ha expresado que el bloqueo comercial por parte de Venezuela ha beneficiado indirectamente la diversificación de destinos, incluyendo Brasil, para los productos nacionales. Así mismo, que la firma extensiva de TLC y el fomento a la inversión extranjera con reglas claras son caminos acertados en la internacionalización de la economía colombiana.

En consecuencia, la ANDI recomienda continuar apostándole a la atracción de la inversión directa en la minería⁹, un estrato en el que Brasil ha empezado a participar poderosamente, atendiendo particularmente a aquello que el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Santos ha llamado una de las “Locomotoras” de la economía nacional en la próxima década. Empero, el gremio reconoce que a largo plazo hay que asegurarse de que también haya una transferencia del conocimiento y mecanismos para transformar las estructuras productivas dentro de los acuerdos que se realicen.

Con respecto a la integración suramericana y el rol conductor de Brasil, la ANDI refleja un sentimiento común entre los grupos económicos colombianos: Brasil aún no ejerce todo el liderazgo que podría tener en la región. En efecto, no parece aún dispuesto a asumir los costos de ese papel conductor, sus relaciones políticas y económicas con EE.UU. no son del todo claras (¿socio o antagonista de los norteamericanos?) y “debería aceptar” un TLC con los EE.UU. para acercarse más a los que ya lo han hecho¹⁰. Para los industriales, el rol mediador y civilista de Brasil en las crisis suramericanas se contradice un poco, considerando su silencio frente a las agresiones verbales del presidente venezolano y su llamado nacional para “prepararse para la guerra” durante el episodio de su rechazo al acuerdo militar colombo-norteamericano. Aunque, se sintió también el desinterés por parte de EE.UU¹¹.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *El Colombiano*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en: <http://www.elcolombiano.com>

¹⁰ Villegas, Luis Carlos (2008, octubre 10). Presidente de empresarios colombianos echa de menos el liderazgo del Brasil. Periódico *Vanguardia Liberal*. Recuperado el 18 de abril de 2011, en <http://www.vanguardia.com/historico/9884-presidente-de-empresarios-colombianos-echa-de-menos-el-liderazgo-del-brasil->

¹¹ Archivo (2009, noviembre 24). Periódico *El Tiempo*. Empresarios colombianos critican el "silencio" de EE.UU. en la crisis con Venezuela. Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6660287>

En suma, el liderazgo económico y político de Brasil es apreciado por los gremios empresariales, sobre todo por su vocación de impulso al comercio regional y a los proyectos de interconexión física y energética como el IIRSA (Iniciativa de Integración de la infraestructura Regional Sudamericana), dado el preocupante atraso de Colombia en dicha materia (Vieira, 2010: 60). Sin embargo, suelen inquietarse por dos razones: en qué medida promueve Brasil su propia imagen e intereses; y qué tan horizontal y democrático se mantendrá su comportamiento respecto a sus aliados menores, sobre todo en las iniciativas suramericanas hacia fuera (Grabendorff, 2010: 169).

Las opiniones de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) reflejan una inquietud continua para el Gobierno nacional. Según el gremio agrícola, en las negociaciones Colombia debería examinar con lupa los mecanismos para ampliar el intercambio con Brasil –y otros países-, defendiendo la sostenibilidad de una esfera tan vulnerable ante la apertura, sin paliativos ni estímulos suficientes para el crecimiento, como lo es la agropecuaria. Desmontar las barreras arancelarias frente a Brasil es interpretado por este gremio como especialmente riesgoso y como una estrategia equívoca para aumentar las importaciones y controlar la revaluación del peso. Ello beneficiaría exclusivamente la competitividad de otros sectores y podría ocasionar el aumento del déficit comercial con Brasil y la desestructuración del aparato productivo nacional¹².

En este sentido, Colombia tiene actualmente con Brasil, en términos de la balanza comercial, el tercer déficit más alto (1,208 millones USD) después de los que tiene con México (3,056 millones USD) y China (3,061 millones USD)¹³. Esto coincide con las advertencias de que enfrentar directamente el tamaño colosal de sectores primarios brasileños como el del café, el tabaco, el cárnico, el lechero, e incluso sectores industriales clave como el de autopartes, podría erosionar no solamente el mercado internacional que el país ha intentado estabilizar, sino además impactar negativamente la oferta doméstica¹⁴.

Para el caso de la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán) y los gremios lecheros, firmar acuerdos sumamente asimétricos y sin medidas específicas para reducir el impacto del choque directo con economías más desarrolladas puede conducir a la desaparición de estos sectores y el deterioro social del campo¹⁵. Se advierte que la negociación del TLC con la UE no fue buena y se teme el advenimiento de otros acuerdos desequilibrados, como podría suceder con Brasil. Aunque tanto la SAC como Fedegán expresan estas reservas frente a las relaciones de intercambio comercial con la potencia vecina, ambos gremios se muestran fuertemente atraídos por el modelo brasileño de uso extensivo de la tierra para la producción masiva de alimentos y la tecnificación del sector ganadero¹⁶.

En el lado opuesto, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) manifiesta que encuentra viable un mayor intercambio bilateral y resalta la magnitud en alza de la inversión brasilera, pero realiza cuatro observaciones. En primer lugar, las

¹² *El Espectador*. Recuperado el 4 de abril en <http://www.elespectador.com/economia/articulo-224174-agricultores-rechazan-anuncio-de-rebaja-de-aranceles-agropecuarios>

¹³ Proexport. Op., cit.

¹⁴ Proexport y Ministerio de Agricultura, Comercio y Turismo (2010, enero). Importaciones colombianas y balanza comercial. Recuperado el 4 de abril de 2011 en: <http://www.mincomercio.gov.co>

¹⁵ Fedegán (2010, mayo 21). Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=12449>

¹⁶ Latinpymes (2010, Septiembre 28). Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.latinpymes.com>

expectativas mutuas de integración económica podrían resentirse si se toma el bajo promedio histórico de crecimiento anual del PIB de ambos (aprox. 4%), aunque sólo tomando el 2010, Brasil superó a Colombia en un 3,3% (Clavijo, 2011: 1). En segunda instancia, un análisis al crecimiento de los factores de producción parece mostrar un repunte de la capacidad de la industria brasileña pese a la apreciación cambiaria, mientras a Colombia parece amenazarla un proceso lento, pero progresivo de desindustrialización (Clavijo, 2011: 2). En tercer lugar, la economía brasileña aún se encuentra relativamente “cerrada” a un aumento de las importaciones contrastando la Tasa de Apertura Comercial de Colombia y Brasil en 2010, de 31% y 18,9% respectivamente (Clavijo, 2011: 2).

En última instancia, pese a que el clima para la inversión en Brasil es bueno y en Colombia moderado, y aunque el segundo tiene una mejor posición fiscal que el primero, los gobiernos de ambos países –Rousseff y Santos- enfrentan presiones gremiales por la introducción de reformas estructurales (Clavijo, 2011: 2). Esto genera entre productores e inversionistas de ambos lados un nivel alto de incertidumbre que reduce el margen de oportunidades bilaterales.

Santos y el giro pragmático de la política exterior Colombiana

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le ha dado un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozan los contornos de una nueva orientación de la política exterior. Su objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática, caracterizándose desde un principio por un pragmatismo y un multilateralismo negociador¹⁷. En primer lugar, América Latina comienza a ser de nuevo para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico para el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por tanto, es positivo que el vecindario latinoamericano comience a jugar un papel central en el marco de la nueva política exterior colombiana, en donde las relaciones con la región se comienzan a desarrollar más por convicción que por obligación.

En dicho contexto, se destaca lo que podría denominarse “la nueva estrategia sudamericana” de la política exterior del gobierno Santos, la cual interpreta las potencialidades geopolíticas y goeconómicas que le ofrecen su vecindad obligada. En segundo lugar, Colombia ha comenzado, desde una perspectiva temática, a relativizar en su agenda exterior la importancia que tenían en el pasado -para su relacionamiento con el mundo- asuntos como el narcotráfico, la seguridad y terrorismo. Cuestiones relacionadas con la agenda global comienzan a tener un lugar en la formulación de las estrategias de política exterior del Colombia, tales como el cambio climático, la biodiversidad, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, y así como también los temas de reforma de las estructuras de gobernanza global.

En este orden de ideas, el nuevo gobierno no considera que esté sacrificando metas o resultados en seguridad interna por “mantener buenas relaciones con los vecinos”, sino

¹⁷ Pastrana, E. (2011, febrero 3). La estrategia sudamericana del gobierno Santos. Semana.com. Recuperado el 25 de abril del 2011 en <http://www.semana.com/noticias-opinion/estrategia-sudamericana-del-gobierno-santos/151265.aspx>

restaurando canales de intercambio de información y de cooperación bilateral, tendiendo puentes para recuperar la credibilidad internacional (Ramírez, 2011b: 79 Ayuso, 2010: 2). El pragmatismo involucra la capacidad de mantener los objetivos esenciales, pero introduciendo mecanismos flexibles. Santos no solamente busca la continuidad de la PSD -aplicando nuevos métodos, sino que se evidencia, al mismo tiempo, un “giro hacia el centro” del espectro político. Se aprecia el abandono de la lógica “amigo-enemigo”, la recuperación de la legitimidad política, la normalización del funcionamiento del Estado y el impulso a “reformas desde arriba”, evitando los extremos (Novoa, 2010: 2-3).

Por tanto, las FARC y el narcotráfico continúan siendo objetivos militares hacia adentro y diplomáticos hacia fuera, pero el nuevo gobierno ha sido consciente de que la diplomacia de la seguridad debe administrarla de tal manera en que no ponga en riesgo objetivos como la integración regional y la diversificación de las relaciones exteriores (Ramírez, 2011b: 95). Cuatro factores que podrían contribuir a explicar este giro son: la atenuación de la alineación antiterrorista Bogotá-Washington en la era Obama, el cambio de relación de fuerzas entre las FFAA colombianas y las FARC (las segundas muy debilitadas aunque no eliminadas), el desgaste de la retórica antiterrorista frente a los máximos resultados militares que pudo obtener la PSD; y, en último lugar, la inconformidad creciente de la ciudadanía y las élites republicanas ante los resultados no deseados de la política del “todo se vale” con tal de preservar la estabilidad gubernamental (Novoa, 2010: 3-4).

Así las cosas, el gobierno Santos busca pasar de una diplomacia reactiva y defensiva a una moderada, proactiva y flexible, dejando de considerar a los gobiernos de otras tendencias ideológicas como “enemigos de la PSD” o aliados del enemigo interno. De esta forma, se evita entrar en escenarios diplomáticos de “suma cero” al tratar de fortalecer la imagen exterior o la gobernabilidad a costa de debilitar la acción exterior o la credibilidad de gobiernos críticos de EE.UU. o del Plan Colombia (García, 2010: 1-3).

En fin, el giro pragmático en política exterior colombiana podría esbozarse a través de tres elementos intergubernamentales: enfatizar los intereses o espacios comunes en lugar de los puntos conflictivos; “venderles” a todos la idea de que Colombia es un socio económico y político atractivo, interesado en la región; y, finalmente, volver a situar el conflicto armado en una dimensión más doméstica, aunque sin renunciar a la cooperación bilateral y sin descartar una eventual salida negociada con las FARC (Ramírez, 2011b: 81; García, 2010: 4).

¿Posibilidades de una asociación estratégica Colombo-Brasileña?

La normalización de las relaciones diplomáticas –y paulatinamente las comerciales- con Venezuela y Ecuador beneficia inevitablemente una profundización de las relaciones múltiples con Brasil. Esa misma moderación de la diplomacia de la seguridad fue correspondida por el cierre de la administración Lula, quien declaró que ninguna consigna justifica el terrorismo, comprometiéndose a apoyar al gobierno colombiano, pero también a no intervenir en gestiones de paz o de seguridad interna sin el aval de la administración Santos. En ese mismo espíritu de convergencia, lograron firmarse ocho acuerdos para intensificar la cooperación bilateral.

El primero, busca generar desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia-Tabatinga, facilitando permisos de residencia, estudio y trabajo. El segundo, busca mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso, algunas operaciones conjuntas. El tercero, motivará la investigación científica y académica entre Colciencias y Capes del Ministerio de Educación de Brasil. El cuarto, ofrece asistencia técnica de Brasil al cultivo y transformación nacional del cacao y el caucho. El quinto, pretende ampliar y mejorar la oferta educativa en Leticia a cargo del Sena y el Senai de Brasil.

Por lo demás, el sexto, 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 séptimo, vinculará el programa brasileiro “KC 390”, acercando a los Ministerios de Defensa, el cual buscará el aprendizaje colombiano dentro 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. El octavo acuerdo 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 alternativa¹⁸.

Las buenas perspectivas para las relaciones bilaterales, con repercusiones regionales positivas, son altas desde entonces. Además de ello, tanto la Presidenta, Dilma Rousseff, como su Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, son considerados en la región más pragmáticos y menos ideológicos que sus antecesores. Así mismo, a partir del reimpulso de Brasil a MERCOSUR, al pretender que se convierta en un organismo más abierto a todos los países de la región para dinamizar la integración económica suramericana después de un lapso de estancamiento, Colombia obtiene una oportunidad estratégica para empezar a negociar su entrada como miembro permanente.

Desde esta perspectiva, Colombia puede aprovechar el clima de opinión favorable en la región y dentro del gobierno brasileño en la era Rousseff hacia la administración Santos para empezar la gestión política. Empero, deberá contemplar las implicaciones normativas y programar los ajustes técnicos que exige la membresía formal, considerando tiempos de aplicación y costos de la adhesión (Ramírez, 2011b: 83).

Así mismo, el gobierno Santos puede encontrar en Brasil y MERCOSUR dos puertas para ejercitar un liderazgo andino conservando su buen perfil ante EE.UU., dado que ya viene entendiendo que la contención que Brasil le genera al hegemón no compromete una ruptura con respecto a éste ni un distanciamiento. Ello se deduce del alto índice de inversiones norteamericanas en ese país y de la suscripción de acuerdos bilaterales que

¹⁸ Pastrana, E. (2010, septiembre 6). Colombia y Brasil frente al reto de construir una asociación estratégica. Semana.com. Recuperado el 10 de abril de 2011 en <http://www.semana.com/noticias-opinion/colombia-brasil-frente-reto-construir-asociacion-estrategica/144136.aspx>

profundizan la cooperación (Varas, 2008: 3), como en el caso de los biocombustibles y el acuerdo militar.

Para salvar el acercamiento comercial al Brasil, sin que su mercado se constituya en una “amenaza”, puede ser crucial la transferencia tecnológica y de saberes para hallar puntos de equilibrio y nichos de complementariedad e innovación. A este respecto, el sector agroindustrial colombiano ve con muy buenos ojos el intercambio de modelos y experiencias de maximización y sostenibilidad del uso de la tierra como el de Brasil. En términos estratégicos, hoy se habla de la ampliación y administración de la tierra fértil como recurso de poder en el sistema internacional, considerando la crisis alimentaria global. Así mismo, teniendo en cuenta el incremento mundial en los precios de los alimentos y materias primas y la creciente demanda por parte de mercados de consumo básico tan grandes como el de China, el de India o el del mismo Brasil.

La seguridad energética es actualmente 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 mundiales 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 una constante en la agenda exterior colombiana, incluyendo fuentes tradicionales como el petróleo, el carbón, la electricidad y el gas.

En materia de inversiones, el capital brasileño se ha visto fuertemente atraído hacia el país y el gobierno colombiano ha venido desarrollando espacios para crear confianza y mesas de negocios con ese país. La impetuosa entrada del empresario colombo-brasileño, Germán Efromovich, y su grupo Synergy (Avianca) en 2004 ha estimulado a otras tantas firmas. En este contexto, se destacan Votorantim, Sandvik, Petrobras y Gerdau¹⁹, demostrando el creciente interés de los inversionistas del vecino país en los sectores de energía (carbón, petróleo), minería, manufacturas y metalurgia. Recientemente, se habla de la entrada del magnate brasileño Eike Batista (octavo multimillonario mundial) y Aux Canada al campo de la explotación nacional de oro, plata y cobre²⁰.

Brasil ha sido un promotor y mediador permanente de las relaciones andinas y del papel central de Colombia en la integración suramericana a causa 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 excanciller 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

¹⁹ Periódico *Portafolio*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-4121580>

²⁰ *El Tiempo*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9019425.html

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 multilateralidad²¹.

Más que abanderar “buenas relaciones”, Colombia tiene la oportunidad de integrar problemas comunes en defensa, seguridad y desarrollo desde la negociación democrática y la empatía, saliendo de un punto de vista centrado en sí misma e incluso insertando sus preocupaciones nacionales en marcos de diálogo colectivo y reciprocidad. Brasil puede contribuir a la promoción de los intereses en seguridad y cooperación de Colombia mostrándose como un aliado fundamental en MERCOSUR, UNASUR y el CDS dentro de un marco pluralista y libre de radicalismos ideológicos.

En este sentido, se destaca la adhesión por parte de Colombia del Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados del Mercosur y Estados Asociados. Dicho acuerdo busca la cooperación y asistencia recíproca para prevenir y atacar las actividades ilícitas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, además de vincularlo en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME). El pragmatismo de la política exterior brasileña puede ser clave para el tratamiento pausado y calculado de puntos de conflicto entre los gobiernos andinos, además de su rol como promotor de la seguridad regional desde la cooperación diplomática, militar, policial y tecnológica (Grabendorff, 2010: 167-169).

La protección y el desarrollo fronterizo entre ambos países también vienen recibiendo nuevas fuerzas con el reimpulso a la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil en su XIII versión para la sostenibilidad, vigilancia e integración de la Amazonía, además de situar transversalmente el apoyo a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y conservación de los recursos disponibles. La seguridad y sostenibilidad de la Amazonía siempre ha sido un punto de encuentro con potencial de integración bilateral y regional. En este sentido, continúa siendo esencial la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que en 2010 fue relanzada con propuestas de actualización, expresando el deseo de construir una agenda estratégica y la búsqueda de recursos financieros, con gran relevancia de las reuniones del grupo de trabajo *ad-hoc* en sendas citas en Bogotá y Brasilia.

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.

Igualmente, Brasil tiene interés en brindar asistencia técnica y capacitación militar y policial regional. Ello ha venido tomando forma mediante el Acuerdo Tripartito de

²¹ Pastrana, E. (2011, marzo 16). Colombia a la cabeza de UNASUR: adiós a la "patria boba" del aislacionismo. *Semana.com*. Recuperado el 4 de abril de 2011 en <http://www.semana.com/opinion/colombia-cabeza-unasur-adios-patria-boba-del-aislacionismo/153431-3.aspx>

cooperación contra el narcotráfico y el crimen transfronterizo entre Colombia, Brasil y Perú, que se adoptó en la era de los ministros de Defensa Silva y Jobim en 2010; y de las compras de los catorce aviones Tucano EMB-312 y los veinticinco aviones Súper Tucano EMB-314 (Bromley y Guevara, 2009: 170).

La seguridad regional y global es un sector que puede generar tanto controversias bilaterales como aciertos de convergencia, máxime cuando ambos países comparten asientos temporales en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pese a que Brasil apoya la representación colombiana, desde ya se refleja la distancia ideológica en un caso específico como las votaciones para la intervención militar de la comunidad internacional en Libia, en contra del régimen dictatorial de Muamar el Gadafi. La abstención de Brasil, al considerar que las operaciones en curso irían más allá de la zona de exclusión aérea solicitada por la Liga Árabe, contrastó con la votación a favor por parte de Colombia, que se ubicó en la opinión mayoritaria (10 a favor y 5 abstenciones).

Lo anterior refleja no solamente una realidad estructural de poder que le brinda a Brasil una mayor autonomía en sus posturas internacionales sino una brecha profunda en las concepciones de seguridad global y mecanismos de intervención legítima entre ambos latinoamericanos. Colombia y Brasil tienen una gran oportunidad de promover conjuntamente allí los derechos humanos, el civilismo internacional, el multilateralismo y el respeto irrestricto por el derecho internacional y la solución pacífica de los conflictos.

No obstante, Colombia aún no parece convencida de la necesidad de un puesto permanente en el CS de la ONU para Brasil o para cualquier país suramericano –dado que EE.UU. tampoco lo respalda- y queda mucho camino por recorrer en términos de la seguridad del propio continente y el rol integrador de Brasil en este sector.

Conclusiones

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le ha dado un giro a la acción exterior de su gobierno, en la cual se esbozan los contornos de una nueva orientación de la política exterior, cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática. Este nuevo escenario beneficia poderosamente las relaciones con Brasil y Suramérica sin anular la estabilidad en las relaciones “especiales” que se busca con EE.UU.

El retorno al multilateralismo dentro de un marco de acción pragmático le ha permitido al gobierno colombiano no solamente recibir una respuesta positiva por parte de Ecuador y Venezuela a sus intereses de seguridad, sino que también ha aproximado a Brasil dentro de un entendimiento simétrico de cooperación. Ello contribuye al tratamiento coordinado de problemas comunes como el narcotráfico y la delincuencia dentro de arreglos exclusivamente regionales.

La perspectiva colombiana frente al rol de liderazgo comercial, político y de seguridad de Brasil en la región ha ido cambiando gradualmente. De modo que la contención política y comercial que dicho país ejerce frente a EE.UU. no busca sustituir su hegemonía global ni convertirse en otro foco de interdependencia desigual en

Suramérica, sino adecuar espacios de gobernanza concertada, en donde se construyan reglas más equitativas y transparentes.

En la era Uribe-Lula fue modificándose paulatinamente la percepción de que Brasil era opositor al libre mercado, a la seguridad colombiana y a la alineación colombo-norteamericana. Este cambio de percepción es atribuible al buen ánimo que siempre demostró la administración Lula para mediar en las controversias bilaterales con Venezuela y para participar en las liberaciones por parte de las FARC, incluso ofreciendo sus servicios en un eventual proceso de paz, pero respetando la soberanía nacional. Igualmente, se relaciona con el aumento de las inversiones brasileñas en Colombia y la intensificación gradual del intercambio comercial binacional. En general, Colombia y Brasil vienen suscribiendo toda una serie de acuerdos de cooperación multitemática y de integración amazónica, intensificando el bilateralismo comercial, de inversión y de seguridad fronteriza.

El momento para profundizar las relaciones con Brasil y para darles una forma que produzca repercusiones regionales positivas a favor de la integración regional es altamente propicio en la actualidad. Colombia y Brasil están compartiendo espacios comunes de liderazgo favorecidos por la asunción de la Secretaría General de UNASUR por parte de Colombia y el encuentro de ambos suramericanos en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembros no permanentes.

Brasil es un socio potencial -centrado ideológicamente- y el gobierno de Santos parece situarse igualmente en el centro por el reformismo que impulsan las élites después de casi cuatro años de aislamiento regional. Brasil puede contribuir a situar en el eje de la agenda suramericana las principales preocupaciones colombianas, pero encausándolas en un marco civilista, pluralista y de concertación.

Bibliografía

Bonilla, A y Cepik, M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. En Cepik, M. y Ramírez, S. *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones*. Bogotá: FESCOL-IEPRI-UFRGS, 37-94.

Bromley, M. y Guevara, I. (2009). *Arms modernization in Latin America. The Global Arms Trade: A Handbook*. Editado por Andrew T. H. Tan. Routledge. pp.166-177.

Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En Cardona, D. (Editor). *Colombia una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 273-307.

Cepeda, J. y Sánchez, F. (2010). Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, *Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes*. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 452- 463.

Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Security issues during Lula`s administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*: 53, 91-114.

Echandía, C.; Bechara, E. y Cabrera, I. (2010). Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe. En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, anuario 2010*. Bogotá: FESCOL, 136-172.

Grabendorff, W. (2010). Brasil de coloso a potencia regional. *Nueva Sociedad*: 226, 158-171.

Leite, I. y Montez, M. (2007). O Governo Uribe: Militarização, Procesos de Paz e política Externa. En Soares, M. y Vasconcelos, M. (Organizadores). *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 175-206.

Londoño, J. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? En Cardona, D. (Editor). *Colombia una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 235-272.

Márquez, M. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, *Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes*. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 465-479.

Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. *Iconos*: 24, 161-170.

Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿Profundización o estancamiento? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 201-234.

Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. Comentario Internacional, 52-61.

Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 221-264.

Pastrana, E. (2009). La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: ¿Una etiqueta falsa? En Tremolada E. (Editor). De Viena a Lima: ¿Afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe? Pretextos 37. Bogotá: Universidad Externando de Colombia, 49-74.

Ramírez, S. (2011a). América Latina y el Caribe: Diferenciación y Acercamiento. En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 125- 144.

Ramírez, S. (2011b). El giro de la política exterior colombiana. Nueva Sociedad: 231, 79-95.

Ramírez, S. (2010). Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones. En Ramos, F. y otros (Editores). Hugo Chávez: una década en el poder. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario-CEPI, 527- 563.

Ramírez S. (2004). Colombia y sus vecinos. Nueva Sociedad 192, 144-156.

Tarapué, D. (2008). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico. En Pastrana, E.; Wieland, C. y Vargas, J. (Editores). Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad. Bogotá: Editorial Javeriana y KAS, 137- 173.

Ugarte J. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos. En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Anuario 2010. FESCOL: 25-42.

Vieira, E. (2010). Los desafíos para la integración de Colombia en el sistema internacional. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 55-68.

Vigevani, T. y Ramanzini, H. Jr. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de integración. Nueva Sociedad: 219, 76-96.

Referencias de Internet

Alkerman, S. (2009). Luchas conjuntas de Países Emergentes en torno a las Políticas Agrícolas en la OMC: Seguridad Alimentaria, Estrategias de Desarrollo y de Inserción Internacional. Annual meeting of the ISA - ABRI Joint International Meeting. Rio de Janeiro: Pontifical Catholic University. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.allacademic.com/meta/p381262_index.html

Ayuso, A. (2010). LA HORA DE SANTOS: ¿Un nuevo encaje internacional para Colombia? España: Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/la_hora_de_santos_un_nuevo_encaje_internacional_para_colombia

García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. Revista La Ciudad. Agosto 30 de 2010. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses-comunes&catid=39:cronica&Itemid=62

Clavijo, S. (2011). Brasil y Colombia: ¿Divergencias en crecimiento histórico? Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://anif.co/>

Novoa, A. (2010). Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas. Agencia Latinoamericana de Información ALAI. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://alainet.org/active/40992&lang=es>

Quesada, J. (2009). El puzzle de seguridad latinoamericano a principios del siglo XXI. Cap.1: Los procesos de integración regional. Documentos CIDOB, Núm. 28, febrero de 2009. pp. 11-39. España, Barcelona. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://www.cidob.org>

Pastrana, E. (2008). El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas. FESCOL. Policy Paper Núm. 32. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://www.fescol.org.co>

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Recuperado el 4 de abril de 2011 en http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf

Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. Colombia Internacional: 61, 12-32. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>

Ramírez, S. (2008). Acercamientos y distanciamientos suramericanos. FESCOL. Policy Paper: 35. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://www.fescol.org.co>

Ruíz, J. (2010). Del “salto estratégico” a la “prosperidad democrática”. pp. 180-181. En: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición 2010. Buenos

Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://www.resdal.org/>

Varas, A. (2008). Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. Comentario. España, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: <http://www.fride.org>

EL AUTOR

Eduardo Pastrana Buelvas: Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es actualmente Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Es editor de la Revista Papel Político. Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig de Alemania.