



Apostándole al sur: El desafío de las relaciones colombo-brasileñas

María Fernanda Melo Bueno

Lina María Grajales Ramírez



cudo nuevamente a esta Asamblea a tiempo que en Colombia avanza la lucha del pueblo y de las instituciones por lograr la seguridad democrática que permita a todos los ciudadanos vivir en paz, expresar sus ideas políticas sin arriesgar la vida, apoyar u oponerse a los Gobiernos en medio del respeto a la diversidad...”.

“Por la segunda vez, me dirijo a esta Asamblea universal para traer la palabra del Brasil. Llevo conmigo un compromiso de vida con los silenciados por la desigualdad, el hambre y la desesperanza...”.

Estas palabras iniciales, pronunciadas por los Presidentes de Colombia y Brasil, Álvaro Uribe Vélez y Luiz Inacio Lula da Silva, respectivamente, en sus intervenciones ante la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2004, sirvieron para reiterarle al mundo las preocupaciones principales de sus gobiernos. Para muchos, estos



Las autoras son Terceros Secretarios de Relaciones Exteriores, funcionarios de la Dirección de América

discursos contribuyeron también a pensar que sus gobiernos seguían caminos diametralmente opuestos.

Lo anterior parecería fácil de comprobar al realizar un recuento de la manera como Colombia y Brasil han participado en espacios regionales y multilaterales, apartándose sistemáticamente en el tratamiento de temas fundamentales como la seguridad y adoptando posiciones abiertamente distantes en otros temas como las negociaciones comerciales hemisféricas.

Brasil, país con el cual Colombia comparte una frontera de 1.644 kilómetros –la segunda en extensión después de la de Venezuela– es la economía más grande de América del Sur, posee un mercado interno de más de 170 millones de personas, y ocupa una extensión territorial un poco menor a la suma de los restantes 12 países suramericanos.

Considerando la dimensión de su impacto sobre la región, resulta paradójico el bajo perfil que tradicionalmente han tenido las relaciones de Colombia con Brasil. En muchos casos, este distanciamiento se ha atribuido, entre otras razones, a la ausencia de voluntad política

por parte de los gobiernos de Bogotá y Brasilia.

Hacia marzo de 2003, en vísperas del primer encuentro oficial de los presidentes Uribe y Lula en Brasilia, un editorial del diario El Tiempo señaló que no dejaba de ser interesante que la oportunidad de revitalizar la relación bilateral correspondía a dos figuras “...tan distintas como Uribe y Lula, el liberal de derecha que rompió los moldes partidistas en Colombia y el primer sindicalista de izquierda que llega al poder en la región...”².

Pese a las diferencias en el origen político de los mandatarios y en los postulados de la política exterior colombiana y brasileña, en la práctica se observa una disposición de ambos por apoyar la dinamización de las relaciones bilaterales.

Desde inicios de 2003, las administraciones de los presidentes Uribe y Lula han sido artífices de un prudente pero certero acercamiento, que ha permitido la realización de encuentros periódicos entre autoridades de alto nivel y representantes de las Fuerzas Armadas,

² El Tiempo, “Uribe y Lula: Relación clave.”, Bogotá, D.C., 7 de marzo de 2003.

como también la celebración de reuniones entre instancias técnicas de ambos países, en ámbitos tan diversos como el de la educación, la cultura, el comercio y el desarrollo fronterizo.

Considerando las enormes ventajas de consolidar a Brasil como socio en los procesos de integración regional que actualmente se adelantan, es preciso abordar, desde un análisis de la política exterior de ambos países durante los últimos dos años, este nuevo contexto de las relaciones bilaterales en el que ha sido posible llegar a entendimientos en temas críticos como la seguridad y la integración comercial.

Lo anterior ha sido posible gracias al interés de ambos gobiernos en encontrar aliados para el desarrollo de objetivos primordiales de su política exterior, así como la comprensión de ciertas potencialidades de la relación bilateral que pueden ser aprovechadas a futuro.

El sur en la agenda

Antes de la posesión del Presidente Lula, el entonces Presidente electo de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, realizó una visita a Brasilia en julio de 2002. Si bien las relaciones bilaterales eran calificadas

por ambos gobiernos como cordiales y amistosas, en ese momento se encontraban en una fase de distanciamiento, provocado por factores como la preocupación de ese país frente a los efectos del Plan Colombia en la región, entre otros. Reflejo de lo anterior fue que el último encuentro oficial de presidentes había tenido lugar tres años antes.

Con la visita de Uribe a Brasilia, el nuevo gobierno de Colombia envió un mensaje claro al del Brasil: se buscaba un acercamiento. Meses más tarde, en octubre de 2002, las votaciones de las elecciones presidenciales en Brasil dieron como ganador a Luiz Inacio Lula da Silva, ex sindicalista y fundador del Partido de los Trabajadores – PT–. Lo anterior mereció especulaciones en Colombia sobre cual sería el rumbo que tomaría la relación. En la

práctica, se comprobó más adelante que la política exterior de ambos Gobiernos podía converger en varios puntos, a pesar de que las

Brasil, país con el cual Colombia comparte una frontera de 1.644 kilómetros – la segunda en extensión después de la de Venezuela– es la economía más grande de América del Sur, posee un mercado interno de más de 170 millones de personas, y ocupa una extensión territorial un poco menor a la suma de los restantes 12 países suramericanos.

políticas partían de conceptos rectores distintos³.



En el marco general de la política exterior de Colombia, la consolidación del apoyo de la comunidad in-

³ La administración Uribe fundamenta su política en el concepto de gobernabilidad democrática y la administración Lula en el desarrollo nacional equitativo.

ternacional a la política de seguridad democrática⁴, es fundamental. Como país vecino, Brasil constituye parte de una prioridad geográfica y temática, como es la recuperación de las zonas fronterizas, donde existe poca presencia estatal y se ha detectado la presencia de organizaciones criminales transnacionales. Igualmente, Brasil es un actor fundamental dentro de la estrategia de internacionalización comercial del país, en particular, en el esquema de integración con América Latina, donde se pretende consolidar nuevos mercados como vía para estimular el crecimiento económico.

En cuanto a Brasil, Colombia también forma parte de su esquema de integración. De hecho, es una ficha en su apuesta por la construcción de un espacio suramericano integrado, el cual a su vez hace parte de una estrategia encaminada a proteger su modelo de desarrollo y se vincula con un proyecto político de vieja data.

Desde la década los cincuenta, Suramérica ha sido entendida como un espacio autónomo para la creación de alianzas estratégicas, encaminadas a incrementar el poder y la capacidad negociadora de Brasil y de los países de la región⁵. La suscripción de la Declaración de Cusco sobre la Comu-

nidad Suramericana de Naciones en diciembre de 2004,⁶ sienta las bases para el desarrollo de este proyecto regional al que, con seguridad, Brasil le continuará apuntando.

En este contexto, las negociaciones comerciales ocupan un papel fundamental en la búsqueda de acuerdos que reflejen las necesidades de las economías en desarrollo, lo cual, debe señalarse, trasciende el ámbito de lo regional, alcanzando espacios de negociación tanto hemisféricos como mundiales.

De esta manera, Colombia hace parte de la agenda multilateral del Brasil, en cuyo marco busca adicionalmente el respaldo en temas políticos que considera fundamentales, como la defensa del multilateralismo y la democratización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en particular, mediante su ampliación. Por ello, busca obtener apoyo a su aspiración de ocupar una silla como miembro permanente.

De acuerdo con este panorama, es interesante observar cómo la convergencia entre Colombia y Brasil en ciertos puntos, particularmente en la integración regional, se ha traducido en significativos desarrollos de la agenda bilateral a lo largo del período de las administraciones Uribe y Lula.

Avanzando en la agenda de integración comercial

Más allá de la simple retórica, los encuentros oficiales celebrados entre los Presidentes Uribe y Lula (3) y los Cancilleres Carolina Barco y Celso Amorim (2), han representado oportunidades para lograr importantes entendimientos en materia de integración comercial, con resultados tan significativos como el apoyo de Colombia y Brasil a la suscripción del Acuerdo entre la Comunidad Andina –CAN– y el Mercado

⁴ Busca garantizar el ejercicio pleno de la democracia, mediante el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho, con el fin de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y las libertades fundamentales, en un contexto de pluralismo político y participación ciudadana, y en el marco de un compromiso absoluto con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

⁵ Ardila, Marta. “La política exterior de Colombia hacia sus vecinos.” En: *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*, Bogotá, octubre de 2002. pg. 328.

⁶ Suscrita el 8 de diciembre de 2004 por Argentina, Colombia, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay, Guyana, Surinam y Venezuela.

Común del Sur –Mercosur–⁷, en diciembre de 2003.

El esquema de la agenda económico–comercial entre Brasil y Colombia comenzó a perfilarse desde la visita de trabajo que realizó el Presidente Uribe a Brasilia en marzo del 2003 y de la cual se desprendió un comunicado conjunto que incluyó temas como la integración suramericana, la voluntad de impulsar el Acuerdo CAN–Mercosur y los proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana –IIRSA–, el tema cafetero, el de la cooperación agrícola y el interés de Colombia en adquirir tecnología en el campo de alcoholes carburantes, entre otros⁸.

Para Colombia, la integración con un gigante como Brasil era contemplada, a principios del 2003, como una posibilidad todavía remota, en la medida en que, según organizaciones del sector privado como la Asociación Nacional de Industriales –ANDI– y la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC–, la apertura del mercado hacia este país representaba un riesgo considerable, teniendo en cuenta el carácter competitivo y no complementario de ambas economías, así como la per-

sistencia de asimetrías en la balanza comercial.

De conformidad con lo anterior, se rechazaba la posibilidad de un acuerdo por considerar que las economías de los países del Mercosur eran más eficientes en sectores como el automotriz, calzado y productos agropecuarios, lo cual, se pensaba, desplazaría del mercado a los productos colombianos.

Además, se consideraba que la magnitud del mercado doméstico brasileño, le permitía ser más eficiente en la generación de economías de escala, aspecto preocupante al considerar el tradicional carácter deficitario de la balanza comercial con Brasil, que cerró el 2003 con un saldo negativo de aproximadamente US \$ 6 2 3 . 9 millones.

Para hacer frente a esta situación, el Gobierno colombiano, en el marco de la Comisión Mixta de Comercio

Igualmente, Brasil es un actor fundamental dentro de la estrategia de internacionalización comercial del país, en particular, en el esquema de integración con América Latina, donde se pretende consolidar nuevos mercados como vía para estimular el crecimiento económico.



⁷ Conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile y Perú son miembros asociados.

⁸ Comunicado Conjunto para la Prensa de los Presidentes de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva. Brasilia, 7 de marzo de 2003.



Exterior –máximo organismo de interlocución entre sector público y privado– comenzó a realizar una serie de reuniones con los representantes de los gremios de la producción, que culminó en noviembre de 2003, con el apoyo a la suscripción del acuerdo de libre comercio⁹.

Por ello, este instrumento reflejó un proceso de concertación entre el Gobierno y el sector privado. El texto final del acuerdo tomó en cuenta las preocupaciones de este sector y tuvo como elemento decisivo el hecho de que ambos compartieran la visión de que este instrumento podría incrementar el

margen de maniobra en las futuras negociaciones del ALCA y no perjudicaría la negociación de un eventual TLC con Estados Unidos, el cual ya comenzaba a perfilarse como una posibilidad cada vez más cercana.

Con el fin de lograr lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo denominó un “reacomodamiento paulatino” de la estructura de producción al nuevo mercado, se logró un tratamiento especial para el sector agrícola, se acordaron plazos de desgravación asimétricos para todo el universo arancelario y se mantuvieron mecanismos de defensa de la producción nacional.

De esta manera, los países andinos –incluyendo a Colombia– apoyaron y cumplieron el compromiso de suscribir un acuerdo antes de culminar el 2003, tal y como se había reiterado en el marco del XIV^o Consejo Presidencial Andino, realizado en junio de 2003 en el Recinto Quirama de Rionegro, donde vale la pena resaltar, el Presidente Lula asistió como invitado especial.

⁹ “Empresarios apoyan acuerdo de Libre Comercio entre Comunidad Andina de Naciones y Mercosur”, Periódico El Tiempo, Bogotá, 26 de noviembre de 2003.

Con el acuerdo¹⁰, según estima el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia obtendrá acceso arancelario preferente a un mercado potencial de 344 millones de habitantes, con un producto interno bruto cercano al billón de dólares y unas exportaciones equivalentes al 2.5% del total mundial e importaciones iguales al 1.8% del total mundial. Se prevé además, que “se logrará posicionar al país como centro de atracción para la inversión, consolidándolo como una plataforma productiva y exportadora hacia los principales mercados del Continente”.¹¹

Como parte de la agenda comercial, también deben destacarse las gestiones adelantadas en el área comercial bilateral, enfocadas hacia el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cooperación con el Programa Brasileño de Sustitución de Productos Extraregionales por productos regionales.

Este programa, concebido como una muestra de buena vecindad del Gobierno del Brasil, busca disminuir el déficit comercial que mantiene con casi todos los países de Suramérica, abarcando líneas de acción co-

mo: la organización de misiones comerciales de compradores; la participación en ferias sectoriales o multisectoriales en Brasil; la promoción de inversiones brasileñas en países vecinos y la atención especial para los problemas operativos y de carácter aduanero para facilitar la exportación hacia Brasil.

De esta manera, se realizó en junio de 2004 la Primera Rueda Binacional de Negocios¹² en Sao Paulo, evento que contó con la presencia de los Presidentes Uribe y Lula. Con dicho evento, finalizó un ciclo de seminarios que se realizaron con el fin de sensibilizar sectores potenciales del empresariado colombiano y b r a s i l e ñ o

¹⁰ Está pendiente completar trámites de incorporación a legislaciones internas de países miembros, para notificación y entrada en vigor de manera bilateral.

¹¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. “Acuerdo Can- Mercosur”.

Colombia obtendrá acceso arancelario preferente a un mercado potencial de 344 millones de habitantes, con un producto interno bruto cercano al billón de dólares y unas exportaciones equivalentes al 2.5% del total mundial e importaciones iguales al 1.8% del total mundial.

www.mincomercio.gov.co. Bogotá, 17 de junio de 2004.



¹² Organizada por las autoridades comerciales encargadas del

fomento y promoción comercial de ambos países –Proexport Colombia y la División de Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil–.



sobre las ventajas del comercio bilateral. La “visibilización” de los productos colombianos en el mercado brasileño redundaron en un incremento del 50% de las exportaciones colombianas hacia ese país en el 2004.

Otros avances en la agenda comercial se encuentran en el área de alcoholes carburantes y asuntos cafeteros. En el primer caso, debe destacarse que durante los últimos dos años Colombia ha buscado acceder a tecnología, asistencia técnica e inversión brasileña, aprovechando la experiencia de ese país en

este sector y teniendo en cuenta que por ley, desde septiembre de 2005, la gasolina motor que se consume en ciudades colombianas de más de 500.000 habitantes deberá mezclarse con etanol, proveniente de la caña de azúcar.¹³

En lo relativo a políticas cafeteras, continúa una dinámica de coordinación y cooperación. Colombia y Brasil han buscado en este período el fortalecimiento de la Organización Internacional del Café –OIC– y la implementación de estrategias conjuntas para aumentar las

ventas de café en el mundo, tales como la búsqueda de mercados nuevos en Asia, y el incremento del consumo interno de este producto. Como importante resultado de la cooperación bilateral, se ha logrado, entre otros, el reingreso de Estados Unidos a la OIC en febrero de 2005.

¹³ Las leyes que regulan el nuevo sector fueron sancionadas durante el 2003. Tienen interés empresarios azucareros y paneleros del Valle del Cauca y de la región Hoya del Río Suárez, donde se busca montar destilerías y cultivar más de 80.000 hectáreas de caña. Se estima que se crearán más de 15,000 empleos.

Seguridad: Confiando en el vecino

Por otro lado, al observar la agenda Uribe–Lula, es bastante interesante analizar el desarrollo del tema de seguridad. En este punto se ha logrado incrementar de manera significativa la *cooperación bilateral*, lo cual llama la atención al considerar que Colombia y Brasil parten de una concepción distinta sobre el tema – Colombia entiende el terrorismo y el problema mundial de las drogas como principales amenazas a la seguridad, mientras Brasil prioriza factores como los desequilibrios económicos, ambientales y sociales, entre otros–.¹⁴

La concertación del marco general de la agenda bilateral en seguridad se alcanzó también durante el Encuentro de Presidentes celebrado en marzo de 2003, en Brasilia. Algunos de los temas más destacados fueron la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional, así como el Sistema de Vigilancia de la Amazonía / Sistema de Protección de la Amazonía –SIVAM/SIPAM–.

En el desarrollo de esta agenda, sobresale como constante la implementación de medidas encaminadas a fomentar la confianza, lo cual es un importante avance considerando las

prevenciones de Brasil frente al Plan Colombia y unas relaciones tradicionalmente distantes entre los organismos de seguridad de ambos países.

En este proceso, los Ministerios de Defensa de ambos países han desempeñado un papel fundamental. A través de reuniones entre funcionarios de alto nivel y de representantes de las Fuerzas Militares, se ha logrado suscribir el Memorando de Entendimiento entre Ministerios de Defensa y el Convenio Tripartito para el Control de Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes¹⁵.

De igual manera, como muestra del buen clima de las relaciones y del interés de Brasil en ampliar la agenda bilateral de cooperación, durante el 2003 se creó un mecanismo¹⁶ para tratar, entre otros, temas delicados para ambos países como el terrorismo, y se logró establecer canales de comunicación permanente entre las autoridades judiciales y de

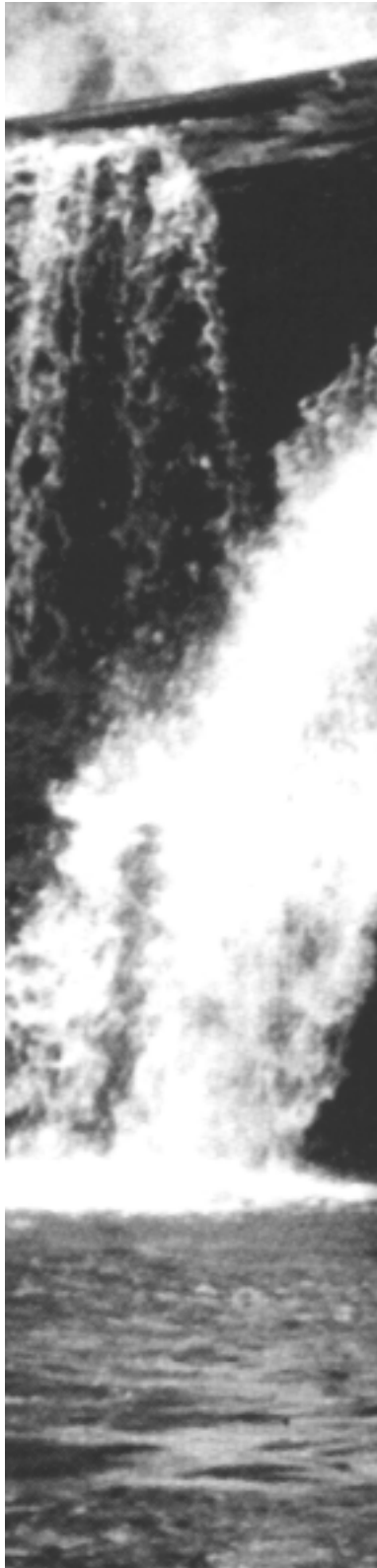
Algunos de los temas más destacados fueron la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional, así como el Sistema de Vigilancia de la Amazonía / Sistema de Protección de la Amazonía –SIVAM/SIPAM–.



¹⁴ Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. México, octubre 27 y 28 de 2003.

¹⁵ Colombia, Brasil y Perú

¹⁶ Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y el Terrorismo



inteligencia del orden nacional y fronterizo.

Además, la realización de la Primera Ronda de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Militares en noviembre de ese año –iniciativa que llevaba varios años en la agenda– permitió iniciar un proceso de acercamiento que se consideraba necesario para incrementar la coordinación en áreas como la seguridad fronteriza.

La disposición del Gobierno Lula por otorgar importancia al tema de seguridad también se reflejó en el impulso a la aprobación de la Ley de Interdicción Aérea brasileña, proyecto que llevaba seis años en el Congreso de ese país. Esta ley permitirá la profundización del intercambio de información entre la Fuerza Aérea de Brasil y sus homólogos de los países fronterizos, con el fin de ejercer un mayor control sobre los vuelos de aeronaves sospechosas o ilegales. A la fecha, se ha registrado un descenso del 32% en los vuelos ilegales.

Para Colombia, como se mencionó anteriormente, la importancia de aunar esfuerzos con Brasil parte de la necesidad de aumentar la cooperación con países vecinos. Al avanzar en esta materia, sería posible aprovechar las ventajas derivadas de programas brasileños

como el previamente mencionado SIVAM/SIPAM–que proporciona un sistema satelital de monitoreo y vigilancia de la Amazonía–; y el Plan Cobra, mediante el cual Brasil ha reforzado los puestos militares y de la policía federal en la frontera con Colombia.

En el caso de Brasil, la voluntad del actual Gobierno por incrementar la cooperación en seguridad es un hecho positivo, por cuanto el tema no había sido desarrollado con tal intensidad en la agenda bilateral. Este giro podría obedecer a factores internos como la importancia que Lula, como candidato, otorgó a la seguridad doméstica, el incremento de la inseguridad en Sao Paulo y Río de Janeiro –donde incluso las Fuerzas Militares han tenido que intervenir en diversas ocasiones para restablecer el orden público¹⁷,– y la comprobación de vínculos entre organizaciones criminales transnacionales de ambos países, dedicadas al tráfico de drogas ilícitas, como sucedió con la captura en Colombia de Fernandinho Beira Mar, en abril de 2001.

Al hacer un balance de los resultados preliminares del desarrollo de la agenda en los últimos dos años, es posible observar la manera como los Gobiernos actuales han dado importantes pasos en el camino

de la integración regional y de la cooperación bilateral en seguridad, aprovechando ejes comunes de su política exterior y tomando acciones frente a aspectos de su coyuntura interna.

Este panorama de la relación podría anunciar amplias posibilidades en el marco de un proyecto común tan prometedor como el de la integración regional. Sin embargo, no puede dejar de considerarse la persistencia de ciertos problemas en el proceso de acercamiento bilateral.

Desafíos de las relaciones colombo-brasileñas

Uno de los factores más preocupantes de cara a la integración con Brasil se encuentra en el distanciamiento físico. Como señalan algunos autores, “debido a la separación de los polos de desarrollo por la selva amazónica y a la ausencia de interconexión de medios de comunicación, existe poco dinamismo en la frontera y ninguno de los centros urbanos cercanos a ésta ejerce una actividad comercial importante”¹⁸.

De hecho, en el marco de un encuentro académico sobre la agenda de seguridad andino-brasileña, realizado en Bogotá en mayo de 2003, con el apoyo del Instituto Friedrich Erbert Stiftung en Colombia –Fescol– y del Instituto Latinoamericano

de Desenvolvimento Econômico e Social –Ildes– de Brasil¹⁹, varios académicos, diplomáticos y funcionarios oficiales, reconocieron que las grandes extensiones territoriales carentes de vías de penetración y la ausencia de interconexión de medios de comunicación, han incidido en que los países andinos y Brasil, vivan “de espaldas unos a otros” y que tengan interpretaciones infundadas y prevenciones recíprocas, lo que a su vez incide en lo que se ha considerado una situación de “extrañamiento cultural”.

Por otro lado, es posible señalar lo que podría denominarse un distanciamiento conceptual a nivel regional en lo referente al tratamiento del tema de la seguridad, al persistir diferencias como se evidenció en octubre de 2003 en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos –OEA–.

Más recientemente, en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, ce-

“Debido a la separación de los polos de desarrollo por la selva amazónica y la ausencia de interconexión de medios de comunicación, existe poco dinamismo en la frontera y ninguno de los centros urbanos cercanos a ésta ejerce una actividad comercial importante.”



¹⁷ “Una medida extrema para una situación fuera de control”. La Nación de Argentina. Buenos Aires, Junio 10 de 2004.

¹⁸ Ardila, Marta, “Política Exterior Colombiana Hacia los Vecinos” En: “Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana”, Bogotá, octubre de 2002, pg. 332

¹⁹ Ramírez, Socorro, “Acercando a los vecinos: la agenda de seguridad andino - brasileña”. En: Revista Análisis Político, Número 50,. Bogotá, enero-abril de 2004.

lebrada en Quito el pasado 17 de noviembre, Colombia y Estados Unidos lideraron un bloque que promovía los temas del terrorismo y el problema mundial de las drogas como las principales amenazas a la seguridad del hemisferio, mientras que Brasil continuó identificando la pobreza y otros asuntos de índole económica, social y ambiental como las mayores amenazas a la seguridad hemisférica.

En el contexto de las negociaciones comerciales hemisféricas, Colombia y Brasil también mantienen posiciones distantes, como ocurrió en noviembre de 2003 durante la Cumbre Ministerial del ALCA en Miami.

Al respecto, mientras Colombia sostenía que era necesario conservar el grado de ambición con el cual había sido concebido este proceso a principios de la década de los noventa, Brasil –al igual que los Estados Unidos– promovía lo que se denominó un ALCA “light”, el cual implicaba el traslado de temas como subsidios agrícolas, propiedad intelectual, compras estatales, inversión y competencia, al marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio –OMC–.

Otro tema donde se perciben diferencias es en el campo de

la concertación de posiciones frente a temas como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, mientras Colombia considera que se requiere una ampliación en la categoría de Miembros No Permanentes, Brasil lo plantea adicionalmente para la categoría de Miembros Permanentes, en consonancia con lo que considera su aspiración histórica a ocupar una silla permanente en el Consejo de Seguridad en representación de América Latina.

Por otra parte, existe un claro distanciamiento respecto a la manera de conducir la relación con Estados Unidos. En tanto Brasil ha venido promoviendo la conformación de una especie de esquema político de alianzas suramericanas, bajo su liderazgo, para hacer frente a los países desarrollados, con acogida de países como Argentina y Venezuela. Colombia se ha alejado de esta propuesta, manteniendo una firme alineación con el Gobierno de Washington.

Lo anterior se comprende en la medida que, para Colombia, Estados Unidos es un aliado fundamental en temas prioritarios como la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas a través del Plan Colombia, mediante el cual se han des-

embolsado casi US\$3000 millones en asistencia técnica y militar. Además debe recordarse que Colombia encuentra en este país su principal socio comercial, con el cual actualmente negocia un TLC y del que se beneficia de las preferencias arancelarias otorgadas por el ATPDEA.

Brasil, por su parte, asume que las relaciones con los Estados Unidos deben encaminarse a la búsqueda de mayor autonomía, lo cual ha llegado a interpretarse como una política de confrontación en varios escenarios.

En este contexto, cabe mencionar los enfrentamientos entre Estados Unidos y Brasil en el marco de las negociaciones OMC de Cancún en el 2003, y los momentos de tensión diplomática generados por sonados incidentes como el de la exigencia de fotografías y huellas dactilares a los nacionales del otro país, así como la negación de Brasil a permitir inspecciones a su programa de uranio enriquecido.

Por último, vale la pena hacer referencia al tema del conflicto en Colombia. Pese a que éste no ha generado una situación propiamente de distanciamiento entre ambos Gobiernos, sí ha merecido un tratamiento que se puede calificar de prudente.

Lo anterior se origina a principios de 2003, cuando el deseo de que se calificara como terroristas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, tras el atentado del 7 de febrero de 2003 en el Club El Nogal de Bogotá, llegó a generar una situación incómoda entre ambos Gobiernos, como producto del cruce de declaraciones entre el Asesor Presidencial de Asuntos Internacionales de Brasil, Marco Aurelio García –quien argüía que Brasil no clasificaría a las FARC como terroristas por cuanto podría servir como facilitador en una eventual negociación de paz–, y del entonces Ministro del Interior y de Justicia de Colombia, Fernando Londoño Hoyos –quien descartaba la mediación del Brasil, indicando que se trataría de una “auto postulación no solicitada”–.

Este incidente requirió en su momento de la intervención de ambas Cancillerías para disminuir la tensión y concluyó satisfactoriamente para Colombia, pues se logró concretar el apoyo de Brasil a la Resolución 837 de la OEA, condenando el acto terrorista al Club El Nogal y calificando como terroristas *las acciones* perpetuadas por las FARC.

Con este episodio se resaltó la importancia de que Colombia entendiera la posición de Bra-

sil frente al conflicto interno, fundamentada en los principios internacionales de no injerencia y de respeto de la soberanía nacional. Siguiendo esta línea, Brasil ha mantenido la posición de reconocer como único interlocutor al Gobierno Nacional, razón por la cual se ha resistido a catalogar como actor político a este grupo insurgente o a calificarlo como terrorista.

A la fecha, continúan sobre la mesa temas como el ofrecimiento brasileño de prestar su territorio, en caso de que fuera solicitado formalmente por el Gobierno de Colombia, bien para una eventual liberación de secuestrados de las FARC²⁰, o bien para desarrollar un proceso de negociación de paz con la guerrilla colombiana, con la participación de Naciones Unidas²¹.

Este panorama señala la existencia de lo que podría considerarse como una serie de desafíos que deben ser abordados mediante la continuación del diálogo político al más alto nivel entre am-

Brasil, por su parte, asume que las relaciones con los Estados Unidos deben encaminarse a la búsqueda de mayor autonomía, lo cual ha llegado a interpretarse como una política de confrontación en varios escenarios.

bos países. Para avanzar en el proceso de integración, se requiere además el impulso de ciertos temas que desde hace algún tiempo están pendientes.



²⁰ “Brasil podría ofrecer territorio”, El Tiempo, Bogotá, 11 de septiembre de 2003.

²¹ Esto último, de conformidad con la declaración especial sobre la situación en Colombia, emitida durante la Cumbre del Grupo de Río de junio de 2003.



Grandes expectativas

A estas alturas el Acuerdo CAN–Mercosur es apenas un marco jurídico que sienta las bases sobre las cuales Colombia abrirá sus puertas al sur. Vale la pena echar una mirada sobre lo que aún falta por hacer, sin perder de vista las expectativas con que se contempla la integración.

Como se mencionó previamente, la separación física de los polos de desarrollo es un hecho. Para abordarlo, el tema de la infraestructura continua siendo una prioridad para el esquema de integración. En este sentido, es necesario impulsar –como una potencialidad de las relaciones bilaterales– la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana –IIRSA–, la cual se encuentra en la agenda regional desde el año 2000 y contempla la ejecución de 31 proyectos antes del 2010. Sin la creación de infraestructura física en materia de energía, telecomunicaciones y transporte, la integración se quedaría en letra muerta y el flujo de bienes, personas y servicios, quedaría limitado, entre otros, por los altos costos de transporte.

En tal contexto, se hace necesario concretar con los países vecinos alternativas de financiación cuya ausencia hasta ahora ha dificultado avanzar

en proyectos de interés bilateral como el Eje Multimodal del Amazonas.

En relación con lo anterior, es también un hecho el poco dinamismo en la frontera. Por ello, se hace necesario aprovechar las posibilidades que ofrecen los mecanismos binacionales, impulsando al más alto nivel los temas de la Comisión de Vecindad Colombo–Brasileña, la cual viene reuniéndose desde 1993. Con Perú, esta experiencia ha sido promovida desde el nivel presidencial y ha permitido lograr importantes avances en la estrategia de “diplomacia social”, tomando acción frente a problemas como la escasa disponibilidad de infraestructura para la prestación de servicios de salud en la frontera. En este sentido, la reunión de los Presidentes en Leticia en el mes de enero de 2005, logró ubicar en la agenda presidencial temas urgentes de frontera como la atención en salud para nacionales de ambos países.

Respecto al tema comercial, es fundamental que las autoridades competentes en promoción y fomento del comercio exterior, continúen abordando dificultades como el desconocimiento del mercado brasileño y de sus trámites aduaneros, con el fin de obtener los máximos beneficios del programa brasileño de Sustitución

Competitiva de Importaciones, el cual prevé, como se mencionó anteriormente, una atención especial para problemas operativos y de carácter aduanero para exportar al Brasil.

Por otro lado, aprovechando el apoyo de Brasil a la Estrategia de Cooperación Internacional colombiana, como miembro del grupo de países que apoyaron la Declaración de Londres de julio de 2003, es posible aprender de su amplia experiencia en temas agroindustriales como alcoholes carburantes, cultivo de caucho natural y otras técnicas de cultivo como labranza mínima y siembra directa.

En lo que respecta al desconocimiento mutuo, es conveniente que ambos gobiernos diseñen líneas de acción gubernamentales que permitan estimular el interés por conocer más sobre el otro país. Con la realización de programas educativos, conferencias, seminarios y eventos abiertos al público, puede existir a futuro un mayor intercambio cultural. En este sentido y aprovechando la atención que recientemente han merecido las relaciones colombo-brasileñas en los círculos académicos, es importante que se continúen propiciando espacios de debate encaminados a lograr una mayor comprensión de las potencialidades y desafíos de la relación.

Para quienes contemplan con optimismo las posibilidades derivadas de la integración, un sueño aparentemente más cercano, la amistad con Brasil invita a plantearse preguntas sobre lo que verdaderamente significa aproximarse a este país, su gente y su cultura.

Para muchos es difícil entender la dimensión de lo que esto representará en la vida de todos y cada uno de nosotros: por ejemplo, ¿podríamos encontrar cachaza en los supermercados y aprenderíamos a preparar caipirinhas? ¿nos convertiríamos en fanáticos de la samba? ¿el portugués sería tan fácil de entender para los colombianos como lo es el español para los brasileños? Todas estas preguntas, además, parecen cada vez más relevantes con la creación del Comunidad Suramericana de Naciones en diciembre pasado.

Así el panorama, Colombia ha decidido apostarle a un camino con grandes posibilidades. Como se observa, éste no ha

Colombia ha decidido apostarle a un camino con grandes posibilidades. Como se observa, éste no ha sido un juego al azar, sino el resultado de un proceso largo y dificultoso donde ha sido necesario analizar cuidadosamente los posibles resultados y en el que aún quedan varias tareas pendientes.

sido un juego al azar, sino el resultado de un proceso largo y dificultoso donde ha sido necesario analizar cuidadosamente los posibles resultados y en el que aún quedan varias tareas pendientes.



Como en toda apuesta, persisten riesgos latentes y no poca incertidumbre. Sin embargo, para Colombia está claro que aunque no se conoce exactamente cuánto se gana, se sabe que se ganará. •