

Colombia–Brasil: Distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio

Socorro Ramírez*

RESUMEN

Colombia comparte con Brasil la que constituye su segunda frontera en extensión, pero, a diferencia de la más extensa, que lo separa y comunica con Venezuela, a esa colindancia no se le ha otorgado en el país la relevancia que merece, pese a estar ubicada en una región tan estratégica como la Amazonia, no obstante el enorme peso geopolítico y económico de su vecino, y a pesar de que algunas áreas de esa frontera han estado y siguen estando articuladas, de una u otra manera, a flujos internacionales y globales. Historias de ayer y de hoy han incidido para que los dos centros políticos, Brasilia y Bogotá, se comporten como vecinos distantes, desconocidos y temerosos, y que sólo en los últimos años se acerquen mutuamente, urgidos por los problemas de seguridad y motivados por el interés comercial o geopolítico global.

Palabras clave: Brasil, relaciones internacionales, América Latina, estudios fronterizos.

Brazil–Colombia: Security and trade strengthen their far vicinity

[3]

SUMMARY

Colombia shares with Brazil the one that constitutes its second frontier in extension, but, contrary to the most extensive that separates it and it communicates with Venezuela, to that boundary he/she has not been granted in the country the relevance that deserves, in spite of being located in such a strategic region as the Amazonia, nevertheless its neighbor's enormous geopolitical and economic weight and although some areas of that frontier have been and they continue being articulate, in an or another way, to international and global flows. Yesterday histories and of today they have impacted so that the two political centers, Brasilia and Bogotá, behave as distant, unknown and fearful neighbors, and that only in the last years they come closer mutually, urged by the safe-deposit problems and motivated by the global commercial or geopolitical interest.

Key words: Brazil, international relationships, Latin America, border studies.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/4/2006

FECHA DE APROBACIÓN: 20/5/2006

* Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Este estudio hace parte de la Cátedra de Integración Andrés Bello que se desarrolló en la maestría del IEPRI así como del proyecto "Brasil, la visión de sus vecinos" que contó con el apoyo de Flacso y de la Konrad Adenauer en Brasil, lo que permitió contratar el trabajo que agradezco de Nicolás Cárdenas y Harvey Ferrer, quienes consiguieron parte de la información, el primero sobre los ámbitos fronterizos y el segundo para los mapas.

Colombia comparte con Brasil la que constituye su segunda frontera en extensión, pero, a diferencia de la más extensa, que lo separa y comunica con Venezuela, a esa colindancia no se le ha otorgado en el país la relevancia que merece, pese a estar ubicada en una región tan estratégica como la Amazonia, no obstante el enorme peso geopolítico y económico de su vecino, y a pesar de que algunas áreas de esa frontera han estado y siguen estando articuladas, de una u otra manera, a flujos internacionales y globales. Historias de ayer y de hoy han incidido para que los dos centros políticos, Brasilia y Bogotá, se comporten como vecinos distantes, desconocidos y temerosos, y que sólo en los últimos años se acerquen mutuamente, urgidos por los problemas de seguridad y motivados por el interés comercial o geopolítico global.

Hasta hace pocas décadas, la historia de Brasil con sus vecinos andino-amazónicos no se había distinguido por un acercamiento amistoso. Las querellas habían comenzado ya con las avanzadas militares portuguesas sobre los territorios amazónicos de España, que habían dado lugar a una ampliación del territorio¹, a un conocimiento geográfico-cartográfico y a una conexión con la metrópoli lusitana mayor que con la hispana. Las disputas continuaron con la política de asentamientos conducida por Brasil en amplios sectores de la Amazonia, política coronada con negociaciones, a mediados del siglo XIX con Perú y a comienzos del siglo XX con Ecuador, mediante las cuales el gigante amazónico concretó el reconocimiento de sus incursiones. Luego, entre las décadas de 1950 y 1970, Brasil se propuso penetrar y articular la Amazonia mediante el Plan Alto Central, región de las tres mayores cuencas hidrográficas brasileñas: el Plata, el Amazonas y el San Francisco². Los efectos del programa desarrollista fueron múltiples: la instalación de numerosas empresas y la masiva inversión de capitales destinados a la explotación intensiva de la Amazonia trajeron consigo una grave depredación forestal y amplios desplazamientos de grupos indígenas; asimismo, hicieron resurgir entre sus vecinos el temor al “expansionismo brasileño”, apoyado ahora en su poderío militar y en la estrecha relación que por entonces mantenía Brasil con Estados Unidos. El disgusto de los países andinos con Brasil se agudizó ante el rechazo inicial de su vecino al proyecto de carretera marginal de la selva, del que se habló en los años sesenta y setenta para unir las regiones amazónicas de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, integrarlas a los respectivos países y conectarlas a través de los Andes con los principales puertos sobre el Pacífico. Y el disgusto daría de nuevo lugar al temor cuando el alza de precios del petróleo en los años setenta llevaría a Brasil a interesarse en sus vecinos andinos poseedores de recursos energéticos y de posibilidades para establecer corredores interoceánicos.

[4]

¹ Mientras se firmaban los tratados de Tordesillas en 1494, de Madrid en 1750 y de San Ildefonso en 1777, que dividían territorios entre los imperios de España y Portugal, los bandeirantes ampliaban a sangre y fuego la Amazonia durante los siglos XVII y XVIII e implantaban fuertes militares como el de Tabatinga para tomar posesión y desconocían los acuerdos sobre su devolución que se fueron firmando en el proceso de demarcación de la línea limítrofe; GONZÁLEZ Bermúdez, Jorge Luis, *Historia de la Amazonia*, tomo 4, Bogotá, Ministerio de Educación - Programa Fundación, 1996, p. 65.

² El plan de integración vial incluía la vinculación del polo industrial del sudeste –Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul– con los principales centros urbanos del noreste, el traslado de la capital a Brasilia y su vinculación por tierra con Belém; la conversión de Manaus en zona franca y el desarrollo de proyectos agropecuarios en la Amazonia; la construcción de la carretera transamazónica paralela al río Amazonas en dirección este-oeste desde Recife en el Atlántico hasta Cruzeiro do Sul cerca de Perú, y de la carretera periférica del norte que bordearía las Guyanas, Venezuela, Colombia y el noreste de Perú. Sólo esta última no logró concretarse; MINDREAU, Manuel, “Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés”, en <http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01>, 9 de octubre de 2003.

Estas preocupaciones de Brasil motivaron un primer acercamiento a sus vecinos amazónicos, que condujo a las negociaciones del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), firmado el 3 de julio de 1978³. El Tratado, acomodado al ritmo del interés de Brasil frente a cada país, encuadró las relaciones con los andinos hasta finales del siglo XX⁴. Después, a mediados de los años ochenta, en el inicio de la transición democrática, Brasil trató de diversificar sus relaciones exteriores; tendió puentes hacia los países asiáticos, africanos y árabes, y se acercó a su antiguo rival, Argentina, para dar comienzo al proceso que conduciría al Mercosur; frente a los andinos; sin embargo, sólo representó un papel en la búsqueda de acuerdos en el conflicto entre Perú y Ecuador. En cambio, ya desde finales de los años noventa, los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso y de Lula da Silva comenzaron a plantearse una estrategia hacia toda la América del Sur, que le permitiera a su país construir una base regional de articulaciones físicas, económicas y políticas, capaz de sustentar un papel global de Brasil. En ese marco, la nación carioca ha comenzado a mirar finalmente hacia unos países andinos, a los que encuentra sumidos en coyunturas críticas. Entre ellos comienza a descubrir a Colombia, afectada por una prolongada guerra interna que ha crecido en intensidad, que ha multiplicado sus conexiones regionales y que, a solicitud de los gobiernos colombianos, ha atraído la presencia militar estadounidense al continente y la ha aproximado a su baluarte estratégico, la Amazonia⁵.

Del lado colombiano, el interés por las relaciones con Brasil no fue tampoco más intenso en el pasado. Tras la Independencia y hasta bien entrado el siglo XX, Bogotá concentró su atención inicialmente en el Caribe y luego en la región andina, mientras mantenía prácticamente inmodificados sus nexos coloniales con la Amazonia hispana, confiados a las misiones religiosas. Mientras el país se debatía en incontables guerras entre sus distintas regiones y los territorios amazónicos permanecían en el olvido, Brasil concretaba acuerdos con Perú y Ecuador⁶. A su vez, Perú, que había obtenido de Brasil la libre navegabilidad por el río Amazonas, desplazaba a los colombianos dedicados a la explotación del caucho, ocupaba amplios territorios de Colombia y atacaba, en 1910, el puesto colombiano de La Pedrera⁷. Presionada por los acontecimientos, Bogotá intentó finalmente hacer una cierta presencia estatal en la Amazonia, más simbólica que real, y trató de avanzar en la

[5]

³ Además de Brasil y de los cinco andinos –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela–, participan Guyana y Suriname.

⁴ En octubre de 1979, Brasil y el Grupo Andino expresaron su voluntad de cooperar para promover la complementación económica y comercial, conservar y desarrollar la cuenca amazónica, y establecer una postura conjunta en las negociaciones económicas internacionales. En 1980, el Grupo Andino y Brasil acordaron proyectos de integración física; GINO Costa, F., “Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964”. Lima, Cepei, 1986; “Perú: Brasil a la búsqueda de un socio amazónico” en *Las relaciones económicas y diplomáticas del Brasil con sus vecinos de la Cuenca Amazónica 1974-1985. Documento de Trabajo*, n° 9. Lima, Cepei, 1987, pp. 44-62; “Los retos de nuestras relaciones con Brasil”, *Análisis Internacional*, mayo-agosto. Lima, Cepei, 1995, pp. 74-92.

⁵ CERVO, Armando Luis y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, 2a. ed., Brasilia, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais Universidade de Brasilia, 2002; *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasilia, Câmara dos deputados, 2003.

⁶ En 1851, por el tratado Herrera-Da Ponte de Ribeiro, Brasil concedió la libre navegabilidad del Amazonas al Perú a cambio del reconocimiento de su avanzada en territorios hispanos, y trazó como límite entre los dos una línea recta de Tabatinga a la desembocadura del río Apaporis en el Caquetá. En 1904 Brasil logra que Ecuador le haga el mismo reconocimiento. Los mapas con el territorio que habría perdido Colombia y el recuento del proceso están en LONDOÑO, Julio, *Cuestiones de límites de Colombia*. Bogotá, Ed. Retina, 1975, pp. 64-77.

⁷ FORERO Román, Luis, *La Pedrera. Relato de combates entre colombianos y peruanos en el año de 1911*. Bogotá, Editorial Bolívar, 1932.

delimitación jurídica del territorio nacional. Las negociaciones no fueron fáciles. Por una parte, en ellas se enfrentaban dos principios jurídicos contrarios: el lusitano del *uti possidetis facto*, que consideraba las tomas de posesión portuguesas como un ejercicio fáctico de soberanía, y el axioma hispano del *uti possidetis jure*, que defendía los derechos sobre el territorio con base en los títulos de España y sus colonias; por otra parte, las negociaciones debían enfrentar y sortear al mismo tiempo las pretensiones entrecruzadas de los vecinos andinos. Esa intensa pugna por regiones amazónicas y el lamentable legado de problemas de navegabilidad en los ríos comunes obligó al país a dedicar la mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX a la tarea de delimitar su territorio. Esa delimitación se hizo ante todo con Brasil y luego con el resto de vecinos⁸, y dejó en los andinos, Colombia en particular, la percepción de pérdida territorial⁹. A través de la negociación, Colombia logró en 1930 que Perú le devolviera el trapezio amazónico, ocupado dos décadas antes por las empresas del caucho. Sin embargo, la recuperación efectiva no fue pacífica. Como reacción, los peruanos habitantes de Loreto ocuparon Leticia, lo que suscitó en 1932 la guerra entre Perú y Colombia, el aumento del nacionalismo en el país, el envío de tropas a esa población y el reforzamiento de su dependencia con relación a Bogotá por razones de soberanía¹⁰. No obstante todas estas dolorosas experiencias, tanto esa región como las demás zonas fronterizas de la Amazonia colombiana no han logrado hasta ahora obtener una adecuada presencia estatal ni un lugar destacado en la construcción de la nación. Como “territorios nacionales” pasaron de comisarías a intendencias hasta que la Constitución de 1991 las incorporó como departamentos. Pero aun en esta nueva condición han ido quedando relegadas como periferias rurales y se ven continuamente sometidas al vaivén de bonanzas económicas no reguladas, que atraen masas empobrecidas o expulsadas del interior del país por la violencia. De esta forma algunos ámbitos fronterizos se han ido convirtiendo, en buena medida, en refugio de los tres grandes ejes del conflicto contemporáneo: el fenómeno guerrillero, el empuje paramilitar y la extensión de cultivos ilícitos.

Constreñida por las tensiones que dejó la delimitación fronteriza y por la débil articulación de la Amazonia al resto de la nación, la relación de Colombia con Brasil careció durante el siglo XX de contenido económico y político significativo. Los contactos entre los gobiernos centrales se mantuvieron al nivel de un mutuo desinterés diplomático, a

⁸ Los siguientes acuerdos sellaron la delimitación:

1907 Vásquez Cobo-Martins, delimitación Piedra del Cocuy-Apaporis entre Colombia y Brasil.

1916 Suárez-Muñoz Vernaza, delimitación entre Colombia y Ecuador.

1922 Salomón-Lozano, delimitación entre Colombia y Perú.

1928 García Ortiz-Mangabeira, delimitación Apaporis-Tabatinga entre Colombia y Brasil.

1941 López de Mesa-Gil Borges, delimitación entre Colombia y Venezuela.

⁹ Así lo destaca un historiador local: “A finales del siglo antepasado, el gobierno brasileño, viendo que la Amazonia colombiana estaba bastante descuidada y además tenía mucha riqueza, pensó que podría fácilmente apoderarse de ella. Para tal fin mandó a un grupo de hombres de su ejército equipados con unas cañoneras, que eran unas embarcaciones que tenían a lado y lado cañones, para realizar una misión de reconocimiento. Éstos subieron por todo el río, desde San Gabriel hasta Yuruparí. A su paso, con sus disparos supuestamente ahuyentando al enemigo, hicieron abandonar a los indígenas sus malocas, sus asentamientos que se encontraban a la orilla, los obligaron a ir en busca de nuevos sitios, lejos del Río Grande, quizás a los caños amparados por las dificultades que la selva impone para transitarlos”; BORRERO Wanana, Milciades, *Vaupés, mito y realidad*. Bogotá, Carlos Garzón, 2004, pp. 35-36.

¹⁰ PALACIO Castañeda, Germán, *Civilizando la tierra caliente. La supervivencia de los bosquesinos amazónicos, 1850-1930*. Bogotá, Comunican, 2004.

no ser en el tema cafetero, campo en el que los dos países se convirtieron en fuertes competidores. Al finalizar el siglo pasado, el desinterés empezó incluso a trastocarse una vez más en temor entre algunos sectores de ambos países. Del lado brasileño, surgió recelo ante la política de seguridad aplicada por los últimos gobiernos colombianos para hacerle frente a la guerra interna, política que se ha traducido en la militarización de algunos ámbitos amazónicos en la perspectiva de la lucha contra las drogas y la subversión, y, paralelamente, en una seria presencia militar de Estados Unidos en esas mismas áreas; del lado colombiano, prevención ante una posible identificación del gobierno de Brasil con la postura venezolana de neutralidad ante el conflicto. El temor mutuo empezó a cambiar, sin embargo, cuando los dos gobiernos, de Lula da Silva y de Álvaro Uribe, pese a sus discrepancias políticas, o tal vez por ellas, comenzaron a ver en el otro un potencial socio central para el desarrollo de sus propias estrategias: el colombiano, para la aplicación de sus políticas de seguridad, y el brasileño, con relación a sus pretensiones comerciales y geopolíticas. Así, desde 2003 se han incrementado las acciones conjuntas frente a los problemas de seguridad transfronteriza y las definiciones en torno a la integración comercial, relacionadas con tendencias globales que exigen estrategias de inserción compartidas. El mutuo acercamiento no se extiende, sin embargo, a la actuación de los gobiernos en los órganos multilaterales, donde han aumentado las divergencias políticas entre ambos países. Así lo veremos en este trabajo, que presenta una revisión preliminar de las actuales relaciones bilaterales en sus diversos niveles y dimensiones, organizada en dos partes: en primer lugar, se analiza la vecindad derivada de las interacciones fronterizas, migratorias y diplomáticas, y, luego, se ilustran los dos factores que han dinamizado en los últimos años la relación: la seguridad y el comercio. El ensayo concluye con algunos interrogantes que los acercamientos y divergencias entre ambas naciones dejan planteados.

[7]

I. LAZOS FRONTERIZOS, MUTUO DESINTERÉS Y DISCREPANCIAS INTERESTATALES

Una primera ubicación de los ámbitos compartidos y de las relaciones binacionales nos permite analizar los rasgos centrales de la vecindad colombo-brasileña en la que contrastan tres fenómenos: la articulación transfronteriza a nivel poblacional y ambiental e incluso internacional de algunos de los tres ámbitos fronterizos comunes generados por los 1.645 km de línea limítrofe, y su aislamiento con relación al resto de Colombia; la baja migración binacional aun en épocas en las que ha aumentado el éxodo de colombianos; y el acercamiento diplomático entre las dos naciones, más bien rutinario, adelantado mediante mecanismos binacionales poco dinámicos y atravesado por simultáneas discrepancias en ámbitos multilaterales.

1. Una frontera amplia y diversa

A lo largo de la frontera colombo-brasileña podemos establecer tres grandes ámbitos tradicionalmente invisibilizados por la lejanía política entre las capitales, y de éstas con las zonas fronterizas de los dos países¹¹. Algunos de estos espacios han permanecido históricamente muy articulados a procesos internacionales y globales, bien sea por la extracción de recursos estratégicos o bien por la percepción de la Amazonia como área de reserva para la supervivencia de la humanidad. Todos los ámbitos fronterizos exhiben gran riqueza

¹¹ PINTO Coelho, Pedro Motta, *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão-Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), 1992.

ambiental y cultural¹² junto a una baja población y una precaria presencia estatal. Dos de ellos tienen áreas que comparten una condición trinacional. La débil presencia de los estados no ha facilitado la regulación de las actividades extractivas por parte de la población local, abre espacio a conflictos transfronterizos, y propicia, del lado colombiano, la activa presencia de grupos irregulares. Tres departamentos colombianos: Guainía, Vaupés y Amazonas, están implicados en la vecindad con el estado brasileño del Amazonas.

Las tres caras de la Piedra del Cocuy

El primer ámbito incluye territorios del departamento de Guainía en Colombia, y algunas de sus áreas comparten ciertas características con los estados de Amazonas en Brasil y Venezuela en torno al hito fronterizo de la Piedra del Cocuy, formación geológica de 400 metros de altura, que se ubica en las cercanías de la frontera tripartita y de dos importantes ríos: el Guainía o Negro como se lo conoce en Brasil –con 2.253 km de extensión, el Negro desemboca en el Amazonas–, y el río Casiquiare, que permite navegar entre los ríos Orinoco y Amazonas, y ofrece grandes posibilidades para el comercio trinacional¹³.

Esta zona, con muy baja población incluso en el otrora fuerte de San Felipe, Naquén, Tuparro y Campo Alegre, ha sido habitada fundamentalmente por indígenas que ocupan territorios fronterizos de los tres países y que pertenecen al grupo Curripaco, el cual incluye a los subgrupos Baniwa, Karupaka o Kurrin y Karry-Karutama, quienes pertenecen a su vez a la familia lingüística Arawak¹⁴. Desde el punto de vista socioeconómico, la explotación del oro del lado colombiano desde la última mitad del siglo XX ha provocado una intensa actividad minera transfronteriza con su consiguiente colonización, que ha generado no sólo conflictos interétnicos dado que se efectúa en zona de resguardo indígena, sino también disputas entre *garimpeiros* brasileños y mineros colombianos y venezolanos¹⁵. Del lado colombiano, los cultivos de coca y la presencia de grupos armados irregulares en algunas áreas de este ámbito han afectado la vida de las poblaciones y del medio ambiente¹⁶.

¹² FRANKY Calvo, Carlos E. y Carlos H. Zárate Botía (eds.), *Imani mundo. Estudios en la Amazonia colombiana*. Bogotá, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, sede Leticia, 2001.

¹³ GONZÁLEZ Bermúdez, Jorge Luis, *ob. cit.*, p. 74.

¹⁴ CASTRO, Luz Marina, “Curripaco”, en María Eugenia Romero Moreno (coord.), *Geografía humana de Colombia. Región de la Orinoquia*, tomo III, vol. 1-2. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1993, p. 195.

¹⁵ ARIZA, Eduardo, *Atlas cultural de la Amazonia colombiana: la construcción del territorio en el siglo XX*. Bogotá, Corpes de la Orinoquia - Corpes de la Amazonia - Instituto Colombiano de Antropología - Ministerio de Cultura, 1998, p. 121.

¹⁶ OCAMPO, Sergio, “Orinoco: la frontera remota con Venezuela, Los confines de Colombia”, en separata *El Tiempo*, 10 de agosto de 2003, p. 7.

MAPA 1.
Las tres caras de la Piedra del Cocuy



Fuente: Mapa construido para este trabajo a partir de Encarta 2005.

De la Orinoquia a la Amazonia

La parte oriental del Vaupés y el Amazonas en Colombia y el occidente del estado de Amazonas en Brasil albergan la selva de transición que une a la Orinoquia con la Amazonia y poseen características de ambos ecosistemas, aunque predomina la segunda desde el punto de vista geográfico. La inscripción de esta zona dentro de la Orinoquia se explica por razones de tipo económico y político, por cuanto su vínculo comercial y cultural se asimila más al epicentro llanero que al prototipo amazónico gracias a que las vías aéreas conducen al departamento del Meta, mientras sus vínculos económicos y culturales son débiles con la Amazonia¹⁷. En contraste con la carencia de vías terrestres, la región se encuentra articulada a través de importantes ríos –Vaupés o Uaupés, Apaporis, Caquetá o Japurá de acuerdo con sus nombres en Colombia y Brasil–, navegables durante ocho meses al año, lo que permite las travesías de pueblos indígenas ubicados en afluentes, caños y quebradas así como de colonos y mercancías¹⁸.

Este ámbito había sido habitado fundamentalmente por grupos indígenas de las familias lingüísticas Tukano-Arawak, y Bakú, esta última caracterizada por su constante errar por la selva interfluvial¹⁹. En 1910 se creó la comisaría del Vaupés, que hasta 1963 incluyó territorios de Guainía y hasta 1977, de Guaviare. Por los constantes problemas con pobladores brasileños inicialmente se dejó como capital a Yavaraté por estar situada en toda

¹⁷ Consejo Regional de Planificación Económica y Social, *La Orinoquia colombiana: visión monográfica*. Bogotá, Corpes Orinoquia, www.banrep.gov.co/, 1997, 4 de abril de 2005.

¹⁸ Corpes de la Orinoquia, *Plan de desarrollo departamental. Vaupés, biodiversidad para el futuro*. Bogotá: Editorial Géminis, 1994, p. 38.

¹⁹ ARANGO Ochoa, Raúl, *Los pueblos indígenas de Colombia 1997: desarrollo y territorio*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1998, p. 307.

MAPA 2.
De la Orinoquia a la Amazonia



Fuente: Mapa construido para este trabajo a partir de *Encarta* 2005.

[10]

la línea limítrofe²⁰, pero luego fue sustituida por Mitú, que había sido creada en 1936, aunque esta población se halla un poco apartada de la “raya”, como simbólicamente la denominan los habitantes fronterizos. Esas dos poblaciones junto a Taraira y Pocoa han atraído colonos a raíz de las distintas bonanzas no reguladas y de la violencia partidista de mediados del siglo XX. El aislamiento de este ámbito del resto de Colombia sigue siendo notorio, ya que sólo cuenta con una vía apenas carretable que comunica Mitú con la comunidad de Monfort en la frontera con Brasil sobre el río Papurí. Tampoco cuenta con un sistema productivo autosuficiente, por lo que el suministro de alimentos se hace por vía aérea desde el interior de Colombia, lo que ocasiona un fuerte incremento de los costos de los productos básicos.

La región ha vivido cuatro bonanzas que han alterado su población y sus ecosistemas, y han generado colonización y violencia. Primera, la del caucho, que tuvo dos momentos: entre 1890 y 1920, y luego, a mediados de los años cuarenta del siglo pasado, como producto de la demanda de la posguerra. Segunda, la de las pieles, entre 1960 y 1970, que agotó las especies nativas y afectó el equilibrio ecológico. Tercera, la del oro, en Taraira, desde mediados de los ochenta, y, tras su agotamiento, la explotación de otros yacimientos a lo largo del ámbito fronterizo²¹. Cuarta, la de la coca, desde finales de los ochenta.

²⁰ BORRERO Wanana, Milciades, *ob. cit.*, p. 301.

²¹ Así lo destaca un estudio sobre el tema: “En la serranía de Naquén el descubrimiento de oro tuvo lugar en los años ochenta, y su explotación durante dos años estuvo en forma exclusiva en manos de algunos asentamientos de indígenas curripacos. Sin embargo, hacia 1983 mineros buscadores de fortuna –muchos de ellos brasileños conocidos como ‘garimpeiros’– llegaron a la zona introduciendo cambios en la forma de explotación. Asimismo se alteró el orden social, con altos índices de violencia. La línea divisoria entre Colombia y Brasil se torna difusa, y de hecho se presentan desplazamientos permanentes a territorio colombiano por parte de los ‘garimpeiros’... A pesar de las medidas de control, tanto de los indígenas como de las autoridades ambientales, en la actualidad se presenta una mayor tecnificación de los mineros, que están introduciendo maquinaria con mayor capacidad de explotación”. ARIZA, Eduardo, *ob. cit.*, p. 120.

Las cuatro bonanzas han dado origen a no pocos conflictos entre poblaciones indígenas, colonos, mineros colombianos y brasileños, grupos armados irregulares.

Sólo durante la bonanza del oro, las instituciones estatales colombianas, que tienen una mínima presencia en la zona, han ejercido una cierta regulación, mientras que en otras ocasiones los lazos existentes entre los pobladores de ambos lados de la “raya” son los que han permitido el funcionamiento de algunos acuerdos binacionales²². Sin embargo, desde mediados de los años noventa, las buenas relaciones de vecindad local generadas por el tránsito y el incipiente intercambio que ha existido desde épocas remotas, se han visto entorpecidas por la presencia de actores armados ilegales²³.

El trapecio amazónico colombiano junto a Brasil y Perú

El trapecio amazónico colinda con el estado de Amazonas en Brasil y Loreto en Perú, y del lado colombiano incluye territorios de tres municipios y una reserva ambiental situados en las orillas de los dos ejes fluviales que articulan este ámbito. En el río Putumayo se encuentra Tarapacá, y en el río Amazonas se hallan Leticia, Puerto Nariño y el parque Amacayacu, creado en 1975, y que ocupa la parte central del trapecio²⁴. De considerarse como región del Caquetá, pasó a ser comisaría en la década de 1930, intendencia en 1950 y departamento desde 1991.

MAPA 3.

El trapecio amazónico colombiano



Fuente: Mapa construido para este trabajo a partir de *Encarta* 2005.

En el trapecio amazónico existen identidades culturales diferenciadas, cruzadas a su vez por las identidades nacionales de los Estados que allí confluyen. La población se di-

²² En la zona del Taraira, debido al agotamiento del oro de aluvión y a la capacidad de los equipos con que cuentan los *garimpeiros*, se adelantaron conversaciones entre ciudadanos de los dos países y llegaron a acuerdos sin apoyo estatal; Corpes de la Orinoquia, *ob. cit.*, p. 73.

²³ Corpes de la Orinoquia, *ob. cit.*, p. 60.

²⁴ POSADA, Daniel (coord.), *Nuestro patrimonio*. Bogotá, 2001, p. 284.

vide en blancos, quienes son en su gran mayoría los agentes estatales, los mestizos –bien sean de origen local, colonos del interior y de otros territorios amazónicos de Colombia, o procedentes de los otros dos países–, y, finalmente, los indígenas. Los más numerosos y con presencia en Colombia, Brasil y Perú son los Ticuna, seguidos de los Cocama, Yagua–Mishara, Huitoto, Ocaina, varios de los cuales fueron objeto de desalojos con la delimitación territorial en los tres países²⁵.

También en este ámbito la comunicación con sus vecinos es fluvial y aérea con el resto de Colombia, lo que le da un cierto carácter insular²⁶. El aislamiento con respecto al resto del país contrasta con la fuerte vinculación internacional y global del Amazonas en diferentes momentos. En el siglo XIX, la introducción de las embarcaciones a vapor y el negocio del caucho estimularon la economía de esta área trinacional y su vinculación al mercado mundial, lo que trajo no pocas consecuencias para la región como, entre otras, una sustancial modificación de la vida de las poblaciones indígenas. Posteriormente, la extracción ilegal maderera y de distintas especies vegetales y animales, así como el tránsito de cocaína procedente de Perú en los años ochenta y de Colombia en los noventa, y otras actividades ligadas al tráfico ilícito de drogas y armas, han reactivado y actualizado la vinculación de la región al comercio globalizado²⁷.

Este territorio cuenta con dos centros conurbanados, surgidos ambos de estrategias de afirmación de soberanía nacional. Del lado colombiano está Leticia que, en 1867, había comenzado su vida como un villorrio pobre fundado por peruanos, cobraría importancia con la guerra entre Perú y Colombia, y se convertiría en objeto de colonización militar que lo transformaría en una especie de enclave dependiente de Bogotá. Del lado brasileño se encuentra Tabatinga, fundada como un fuerte en 1767 por los portugueses, con el objetivo de legitimar sus avanzadas en territorios hispánicos y establecer una guarnición militar en el río Amazonas. Se amplió a lo largo de la frontera ante el temor de que Leticia generara una expansión social hacia Brasil sin una contrapartida que la detuviera. El aumento de la población y de la economía se produjo no sólo en Leticia y Tabatinga sino también en Benjamín Constant, en torno del emplazamiento militar del comando brasileño de fronteras del Alto Solimoes. Las tres orillas nacionales, incluida Santa Rosa, la población peruana, han generado estrechas relaciones y una complementariedad espontánea de las distintas poblaciones en sus actividades económicas y sociales²⁸. La mayor parte de los pobladores hablan los dos idiomas latinos oficiales o uno intermedio, el “portuñol”, e innumerables lenguas indígenas, que se cruzan entre la gente que convive cotidianamente de manera transfronteriza y comparte la música, el baile, el fútbol, la cultura ribereña y la adhesión a grupos religiosos tanto tradicionales como nuevos.

²⁵ LÓPEZ Claudia Leonor, “Etnicidad y nacionalidad en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú, los Ticuna frente a los procesos de nacionalidad”, en Clara Inés García, *Fronteras: territorios y metáforas*. Medellín, Hombre Nuevo Editores - Universidad de Antioquia - Instituto de Estudios Regionales, 2003, p. 149; SIERRA, Álvaro, “Dos muros en la selva”, *En los confines de Colombia*. Bogotá, *El Tiempo*, 10 de agosto de 2003, p. 37; ARANGO Ochoa, Raúl, *ob. cit.*, “Grupos indígenas”, www.peruecologico.com, 4 de agosto de 2005; Fundación Hemera, “Etnias de Colombia”, www.etniasdecolombia.org, Bogotá, 3 de agosto de 2005.

²⁶ GOULARD, Jean-Pierre, “Cruce de identidades en el trapezio amazónico colombiano”, en Clara Inés García, *ob. cit.*, p. 90.

²⁷ *Amazonia: escenarios y conflictos*. Quito, Centro de Investigación de los Movimientos Sociales (Cedime), 1993.

²⁸ GRISALES, Germán, ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?, en *Aldea Mundo*, edición sobre las zonas de integración fronterizas coordinada por Socorro Ramírez, San Cristóbal, septiembre de 2005.

Este espacio fronterizo articula grandes ofertas turísticas y significativos intercambios académicos y de enseñanza del español y el portugués, dado que cuenta con cuatro universidades y un centro de investigación; por un lado, la del Estado do Amazonas en Tabatinga y la Federal do Amazonas, en Benjamín Constant; por otro, la sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de la Amazonia del Caquetá y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi. Las universidades hacen parte de la Red de Universidades Amazónicas (Unamaz), que propicia encuentros y tiene interés en ayudar al desarrollo de programas académicos regionales.

En suma, los tres ámbitos fronterizos –triple frontera de Colombia con Venezuela y Brasil, transición Orinoquia-Amazonia, triple frontera de Colombia con Brasil y Perú– comparten características comunes, ya que hacen parte de la periferia colombiana, marginada de los distintos circuitos nacionales, y están “sobrerrepresentados” en los más bajos índices de necesidades básicas insatisfechas. Los tres han sido habitados por comunidades indígenas, cuyos resguardos han sido interferidos tanto por la colonización y las bonanzas no reguladas por el Estado como por la presencia de grupos armados ilegales. El último, el trapecio amazónico, es el más poblado y el que tiene las mayores y más diversas relaciones de vecindad con Brasil y la mayor articulación con procesos internacionales y globales²⁹. Las múltiples interacciones entre las poblaciones y los procesos socioeconómicos fronterizos son interferidos por legislaciones antagónicas, por órdenes territoriales discordantes, por sistemas aduaneros enfrentados³⁰, por tradiciones institucionales y operativas con políticas públicas superpuestas, por servicios e inversiones duplicadas, y hasta por diferentes formas de encarar la seguridad. El precario dinamismo binacional no ha permitido superar esas diferencias y avanzar en procesos concretos de cooperación, desarrollo e integración transfronteriza.

2. Bajo movimiento migratorio

En las relaciones transfronterizas el límite, que suele ser bastante invisible, se torna, además, sumamente poroso en dos tipos de situaciones migratorias. La primera, la que se genera por las incursiones de *garimpeiros* brasileños que llegan a extraer el oro, cuyas actividades, además de ilegales, producen repercusiones sociales y ambientales negativas en los dos primeros ámbitos fronterizos cuando ingresan con sus dragas en áreas colombianas de reserva forestal o en asentamientos indígenas, y utilizan a su arbitrio operadores e insumos venezolanos, peruanos o colombianos. La segunda situación se produce en la zona fronteriza más poblada. Allí, personas de ambos países traspasan a diario la línea limítrofe por su recorrido de la vivienda al trabajo, en busca de bienes y servicios según las disponibilidades locales o lo que resulte más conveniente adquirir en uno u otro lado, más aún cuando al menos el 40% de la población de Leticia, Tabatinga y Santa Rosa tienen triple nacionalidad: colombiana, brasileña y peruana.

En cuanto a la migración no fronteriza, el convenio firmado por Colombia y Brasil en 1972 permite que los ciudadanos de un país ingresen sin visa en el territorio del otro

²⁹ Dirección de desarrollo territorial del DNP, “Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos”, 2001; “Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo”, Documento Conpes 3155, DNP, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 20 de diciembre de 2001.

³⁰ El sistema aduanero de Tabatinga está adaptado a los beneficios fiscales que recibe de la zona franca de Manaus, y el colombiano ha tenido regímenes especiales como zona fronteriza.

por un período de noventa días, prorrogable hasta por 180 días, a partir de los cuales se exige una visa, sea de estudios o de trabajo. Según funcionarios de la embajada de Brasil en Bogotá, aproximadamente 5.000 brasileños residen en Colombia, 40% de los cuales ejerce labores en empresas multinacionales y brasileñas, 30% tiene pareja colombiana y estatus de residente, y el 30% restante son misioneros religiosos. Según el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia, un promedio de 14.000 brasileños en distinta calidad han circulado en Colombia desde finales de los noventa, como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1.
Brasileños en Colombia

| Año | Total | Temporal | | | | | | | | Residente | Sin especificar |
|------|--------|--------------|---------|----------|----------|----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------------|
| | | Preferencial | | | Cortesía | Negocios | Ordinaria | Inmigrante | Visitante | | |
| | | Diplomático | Oficial | Servicio | | | | | | | |
| 1997 | 14.975 | 7 | 196 | | 44 | 21 | 10.035 | | 1.147 | 516 | 3.009 |
| 1998 | 17.098 | 127 | 92 | 270 | 70 | 149 | 2.003 | | 13.895 | 492 | |
| 1999 | 13.362 | 130 | 42 | 209 | 23 | 102 | 1.885 | 0 | 10.499 | 472 | 0 |
| 2000 | 14.338 | 151 | 56 | 173 | 61 | 78 | 1.761 | 0 | 11.577 | 481 | |
| 2001 | 11.302 | 95 | 46 | 143 | 53 | 101 | 1.367 | 1 | 9.066 | 430 | |
| 2002 | 14.040 | 149 | 53 | 105 | 18 | 101 | 6.240 | | 5.095 | 497 | 1.782 |

Fuente: DAS, Entradas de extranjeros por calidad migratoria según nacionalidad.

[14]

Por su parte, la embajada de Brasil expide visas a tres tipos de migrantes colombianos. El primero, con el mayor flujo, está constituido por estudiantes de posgrados o doctorados, 350 de los cuales recibieron en 2005 ese tipo de visa, y se trata de un sector que suele regresar a Colombia al finalizar sus estudios. El siguiente grupo es el de los colombianos que trabajan en multinacionales en Brasil –en Petrobras en particular– y que se trasladan a ese país con su familia. El tercer grupo en número –cinco en 2005– y de más reciente migración, es el de personal directivo de empresas colombianas que invierten en Brasil. No es posible establecer con precisión la cantidad de colombianos que se quedan en Brasil con o sin visa; los registrados en los consulados son muy pocos y no representan ni una quinta parte de la población estimada por esas mismas entidades que –como lo muestra el cuadro 2– no alcanzarían a los 20.000, y se encuentran en especial en São Paulo, Brasilia, Río y Manaus; en esta última ciudad parecería ser mayor la población colombiana que reside o circula en torno a diversos tipos de negocios.

Pese a la no existencia de cifras exactas, se observa que se trata de una baja migración, comparada con aquella hacia otros países vecinos como Ecuador, que ha aumentado debido a la agudización del conflicto colombiano. En la escasa densidad de las relaciones de todo orden entre los dos países influye tal vez la lejanía de Leticia con respecto a otras ciudades del interior de Colombia, expulsoras de población, el idioma diferente y el hecho de que no se haya producido un fuerte desplazamiento en las zonas en donde Colombia limita con Brasil que, además, son bastante despobladas.

CUADRO 2.
Colombianos en Brasil

| Consulado | Hombres | Mujeres | Registrados | Población estimada |
|-----------------|---------|---------|-------------|--------------------|
| Belem | | | | |
| Bello Horizonte | | | | |
| Brasilia | 103 | 91 | 194 | 5.758 |
| Curitiba | | | 256 | 370 |
| Fortaleza | | | | |
| Joinville | | | | |
| Manaos | 156 | 31 | 187 | 520 |
| Porto Alegre | | | | |
| Recife | | | | |
| Río de Janeiro | 423 | 272 | 695 | 3.000 |
| San Gabriel | | | | |
| Sao Paulo | | | 2.128 | 7.800 |
| Tabatinga | 15 | 2 | 17 | 17 |
| Subtotales | 697 | 396 | 3.477 | 17.465 |

Fuente: Asistencia a connacionales y promoción de comunidades colombianas en el exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2005.

3. Débil relación bilateral y discrepancias en órganos multilaterales

Luego del difícil proceso de delimitación fronteriza adelantado durante el siglo XIX, y debido a las complejas características de las zonas atravesadas por la línea limítrofe, no faltaron a lo largo del siglo XX confusiones entre Colombia y Brasil para la demarcación de algunos trechos y el establecimiento de un régimen de navegación en ciertos ríos. De ahí que durante todo el siglo XX las interacciones entre las cancillerías de ambos países estuvieran concentradas en solucionar las dudas y los problemas de demarcación a través de comisiones mixtas de inspección de hitos y de elaboración de la cartografía de la “raya”. El resto del amplio espectro de relaciones posibles ha quedado en el olvido. Ni siquiera han sido intensas las relaciones más tradicionales, a través de las representaciones diplomáticas, que más bien han mostrado los desfases propios de las diplomacias de cada país. Mientras en el caso de Brasil predominan los funcionarios de carrera, en el colombiano la escogencia de los embajadores está ligada a la dinámica clientelista del pago de favores políticos, lo que ha impedido tener verdaderos diplomáticos eficaces, ha generado malestar en Itamaraty y ha hecho perder oportunidades para un manejo adecuado de los asuntos fronterizos o binacionales.

El bajo nivel de relaciones también se expresa en el funcionamiento rutinario de mecanismos bilaterales como la Comisión mixta de Cooperación, Educación y Cultura, y la Comisión de Vecindad e Integración. Esta última, creada por los presidentes de los dos países el 3 de septiembre de 1991, sólo se puso en marcha tres años después y no se ha reunido ni siquiera una vez por año, a pesar de la amplia gama de asuntos que debe atender. Con todo, los temarios de sus reuniones –como se aprecia en el anexo 1–, han ayudado al menos a enumerar asuntos centrales de la agenda binacional. La principal limitación de la Comisión consiste en que ha sido un mecanismo asesor que no cuenta con capacidad técnica y operativa, no logra atender distintas dimensiones de la relación ni dar cabida a los diversos actores que participan de manera espontánea en la vida de las fronteras o influyen en su dinámica con diversos programas; otra limitación tiene que ver con la falta de avances reales en la armonización de los diferentes enfoques y mecanismos

[15]

de atención de los distintos temas de la agenda, lo que lleva a que algunos problemas, como el ambiental, estén agravándose día a día ante la ausencia de regímenes comunes de regulación³¹.

Entre Brasil y Colombia no ha habido discrepancia en asumir la Amazonia como patrimonio de los estados que la conforman, como lo plantea el Tratado de Cooperación Amazónica, a diferencia de lo que sostienen diversos organismos internacionales controlados por los países del Norte, que la consideran patrimonio de la humanidad. Las discrepancias se han presentado en torno a otros asuntos. Medios colombianos vinculados a las negociaciones ambientales tienen la percepción de que en su actividad internacional los representantes de Brasil asumen la cuestión amazónica como si fuera asunto de su exclusiva competencia, y no buscan actuar conjuntamente con el resto de países amazónicos. Al mismo tiempo, los medios colombianos perciben incoherencia entre discursos de protección de la Amazonia y concesiones madereras y empresariales que, aunque conllevan destrucción de poblaciones y ecosistemas, son defendidas por Brasil como un esfuerzo por lograr su control y evitar su desnacionalización. En cambio, para sectores brasileños, Colombia ha mirado a la Amazonia sólo como un lugar de lejanas zonas de colonización y de problemas de seguridad, mientras que Brasil lo ha hecho parte central de su identidad y sus intereses nacionales. Esas percepciones no tuvieron procesamiento en los veinte años del TCA, ni lo han tenido en casi una década de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), creada el 14 de diciembre de 1998, para institucionalizar las relaciones amazónicas. Como se aprecia en el anexo 2, el Tratado y la OTCA no han tenido gran dinamismo. Tampoco la Iniciativa Amazónica, propuesta por Brasil en 1992 con el propósito de coordinar algunas posiciones en la Cumbre de Naciones Unidas para el medio ambiente, tuvo mayores desarrollos. A esas diferentes percepciones se le ha agregado el temor de diversos sectores gubernamentales, sociales y de opinión de Brasil de una internacionalización de la Amazonia por el aumento de conexiones globales del conflicto colombiano, y en particular por la creciente presencia, estadounidense entre otras, en la Amazonia colombiana.

Guardando las proporciones en lo que cada uno representa, Colombia y Brasil han tenido coincidencias espontáneas en algunos aspectos de su estrategia de inserción internacional como, por ejemplo, en la adhesión a los regímenes globales –de medio ambiente, derechos humanos, seguridad, comercio– y en su participación en los foros multilaterales. Sus diplomacias enfrentan, aunque de diversa manera, los mismos constreñimientos –entre otros, los cambios internacionales y globales, el peso de la visión economicista de la inserción internacional, la subordinación a las directrices de la política macroeconómica, la renovada centralidad alcanzada por la política doméstica en el proceso de formación de la política exterior–. A más del diferente alcance de sus aparatos diplomáticos, entre ambos países ha existido un fuerte contraste entre la visión universalista propia de la diplomacia brasileña, que se expresa en la manera como asume a su país como jugador y comerciante global, y el fuerte enclaustramiento colombiano en el mundo andino. Más recientemente, las diferencias se han centrado en la distinta relación de ambos países con Estados Unidos.

³¹ Por ejemplo, el ciclo migratorio de los peces se desarrolla en ríos de dos o tres países pero no coinciden los tiempos de veda, los métodos usados ni los mecanismos de control y, además, existe un manejo nacional discordante de la producción y comercialización.

Esas diferencias no sólo tienen que ver con la presencia de Estados Unidos en el conflicto colombiano, sino también con las alianzas que Washington propicia en ámbitos hemisféricos. Un ejemplo se vivió en las votaciones para secretario general de la OEA, en 2005. Brasil acompañó desde el comienzo al chileno José Miguel Insulza mientras Colombia apoyó inicialmente a los candidatos de Estados Unidos, primero el salvadoreño Francisco Flórez y, con su renuncia, al mexicano Luis Ernesto Derbez. Sólo en la sexta y última votación, luego de la renuncia de Derbez, Colombia se unió a Brasil en el apoyo a Insulza³².

Algo similar ocurrió en la votación para presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en julio de 2005, aunque en este caso la discrepancia no reveló un diferente alineamiento internacional sino una natural competencia entre candidatos nacionales. El colombiano Luis Alberto Moreno fue elegido en la primera vuelta con una votación regional de 20 de los 28 países americanos que hacen parte del BID, frente al brasileño Joao Sayad, que obtuvo 7, y en la votación de accionistas el colombiano alcanzó 26 votos, equivalentes al 56,07%, mientras el brasileño obtuvo 13, o sea el 33,64%, y el peruano Pedro Pablo Kuczynski el 1,44%³³. En esta votación, aunque el apoyo de Estados Unidos fue decisivo, también lo fue la campaña colombiana, que logró generar una amplia alianza.

En Naciones Unidas ambos países presentan diferencias en algunos asuntos como la reforma del Consejo de Seguridad, y relativa coincidencia en temas sobre los que votan las asambleas. En cuanto a las diferencias, desde hace muchos años Brasil ambiciona un asiento permanente en el Consejo, dotado además con poder de veto. Colombia no ha compartido esa pretensión, en principio, con el argumento de que siempre se ha opuesto al veto, pero también porque los diplomáticos colombianos perciben que Brasil sólo toma en cuenta sus propios intereses y juega según su particular conveniencia como *outsider* o como “hermano mayor”. Por eso las dos naciones se han visto enfrentadas en distintos grupos de países que trabajan en la reforma del Consejo³⁴. En cuanto a la coincidencia, como lo muestra el anexo 3, Colombia y Brasil han mantenido entre 1997 y 2004 más o menos un tipo de votación similar en las asambleas de Naciones Unidas, aunque paradójicamente Brasil tiene más votos comunes con Estados Unidos que Colombia. En los tres últimos años los votos coincidentes de ambos países con Estados Unidos se han reducido y han aumentado las abstenciones.

[17]

³² Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/ElecciSecretarioGeneral_de_la_OEA,_2005; <http://www.laprensagrafica.com>, 2 y 3 de agosto de 2005.

³³ “Así se votó en el BID por Moreno”, en *El Tiempo*, 29 de julio de 2005, p. 7; VARGAS, Orlando, “Moreno, nuevo presidente del BID”, en <http://www.lespacio.com.co/publicaciones/>; “Colombiano Luis Moreno obtuvo 26 votos para el BID y ganó presidencia”, en http://www.elregionalpiura.com.pe/2005_07/julio/; “Pobreza y desigualdad en América Latina, los retos de Luis Alberto Moreno en el BID”, en *Portafolio*, 28 de julio de 2005, en http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/, 1 y 2 de agosto de 2005.

³⁴ Colombia, junto con un bloque de 18 países que se autodenominan “Unidos por el consenso”, propuso ampliar sólo el número general de miembros del Consejo, que pasaría de 15 a 25 gracias al aumento de los no permanentes, que pasarían de 10 a 20, mientras las cinco potencias mantendrían su asiento y su derecho al veto. Brasil, en cambio, participó en el “Grupo de los cuatro” junto a otros tres aspirantes a miembros permanentes con derecho a veto: Alemania, Japón e India, y con ellos defendió la propuesta de ampliar el número total de miembros a 25 distribuidos así: los permanentes y con poder de veto subirían de 5 a 11 –los cuatro miembros del grupo más dos africanos– y los no permanentes, de 10 a 14; “Brasil, molesto con Colombia”, en *El Tiempo*, 26 de julio de 2005; “Semana clave en reforma del Consejo de Seguridad de ONU”, en *El Tiempo*, 27 de julio de 2005; DEEN, Thalif, “Divisiones paralizan reforma del Consejo”, en <http://www.enkidumagazine.com/art/2005>.

Luego de ser fuertes competidores como productores y exportadores de café, Brasil y Colombia han emprendido en los últimos años una ofensiva diplomática conjunta frente a los cultivadores de Centroamérica y Asia para acelerar y garantizar el programa de retención hasta de un 20% de exportaciones del grano, tal como fue acordado en Londres, en mayo de 2000, por la Asociación de Países Productores de Café y otros cultivadores, con la intención de recuperar los precios internacionales³⁵. Así ocurrió en 2003, en marzo en Brasilia y en septiembre en Cartagena, cuando Lula y Álvaro Uribe acordaron mecanismos conjuntos para el fortalecimiento de la comercialización del café en los mercados internacionales³⁶.

En síntesis, esta primera parte nos muestra fuertes interacciones sociales y ambientales de los pobladores fronterizos colombianos con sus vecinos locales, algunas de ellas articuladas a dinámicas internacionales o globales, mientras se presenta un enorme aislamiento de esas mismas poblaciones con respecto al resto de Colombia, incluso para el último ámbito –el trapecio–, que por razones de soberanía ha dependido directamente de Bogotá. Se revelan así mismo traspaso cotidiano de la línea fronteriza y baja migración binacional, agenda binacional y mecanismos para tramitarla con poco dinamismo, convergencias espontáneas en órganos regionales e internacionales y crecientes divergencias reforzadas por la distinta alineación actual con Estados Unidos.

II. PROBLEMAS COMPARTIDOS Y ACERCAMIENTO EN SEGURIDAD Y COMERCIO

A pesar de los enormes problemas y las posibilidades que ofrece la relación, entre Colombia y Brasil han existido pocos y limitados vínculos bilaterales fuera de las interacciones intraétnicas binacionales o entre los habitantes fronterizos en especial del ámbito más poblado. Sin embargo, la situación ha empezado a cambiar en el nivel intergubernamental y empresarial, en materia de seguridad y comercio.

1. Problemática, percepciones y acuerdos de seguridad

Tres dimensiones centrales nos permiten acercarnos al tema de seguridad en las relaciones colombo-brasileñas: la situación específica en sus diversas manifestaciones locales, nacionales, binacionales o transnacionales; las percepciones de amenaza de diversos actores de ambos lados; y los acuerdos a los que han ido llegando los gobiernos de los dos países para hacerle frente a esa problemática.

Fuentes de inseguridad

Las mayores fuentes de inseguridad fronteriza se derivan de la delincuencia común, de la confrontación armada que vive Colombia y de sus nexos con los cultivos ilegales y el tráfico de drogas. La delincuencia común se concentra en el robo de motos, en particular entre Leticia y Tabatinga, aunque también se relaciona con actividades encadenadas a la criminalidad organizada dedicada al tráfico ilícito de piedras preciosas o a la biopiratería, por ejemplo, de especies silvestres protegidas, así como al contrabando de madera fina aprovechando la no coincidencia en las normas de ambos países sobre veda, tala, extracción, transporte y comercialización del producto. Las normas colombianas prohíben la comercialización y el transporte de ese tipo de madera, pero en Brasil existe un área productora que por su cercanía a la línea limítrofe dificulta las actividades de control, facilita

³⁵ “Brasil y Colombia aceleran retención de café”, en *El Tiempo*, 18 de agosto de 2000.

³⁶ “Comunicado conjunto Colombia-Brasil”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2003, p. 1-4.

la adulteración de autorizaciones y multiplica la dificultad de vigilancia por parte de las autoridades sobre los ríos compartidos³⁷.

La otra problemática de seguridad proviene de la confrontación armada colombiana, aunque no obedece propiamente a su derrame. Dada la naturaleza de la frontera colombo-brasileña, de baja población, difícil acceso y alejada de los centros urbanos, no es ésta una de las zonas más afectadas. Así lo muestran algunos de los indicadores del conflicto. Con relación a lo ocurrido en la totalidad de los municipios y corregimientos fronterizos colombianos antes de su agravamiento, entre 1980 y 1996, en las zonas colombianas próximas a Brasil se registró el 2,53% de la presencia de agentes de violencia; luego, con su agudización entre 1997 y 2003, se registró el 2,04% de los ataques guerrilleros a poblaciones, el 2,54% de secuestros, el 0,97% de cultivos de coca, el 0,77% de acciones terroristas ocurridas en zonas fronterizas colombianas³⁸. La revisión de hechos relacionados con la confrontación ocurridos en esa frontera y registrados por el periódico de mayor circulación colombiana, contenidas en el anexo 4 –y que podrían ser más si se revisa también la prensa brasileña–, nos permite un primer acercamiento a lo que allí ocurre.

En cambio, de esa revisión se desprende que la mayor problemática del conflicto colombiano para Brasil parece estar ubicada en la articulación de la confrontación armada con la actividad del crimen organizado, ligado a las drogas ilícitas y a sus delitos conexos. Esa problemática venía impactando de tiempo atrás la triple frontera brasileña-colombo-peruana, a sus tres ciudades, Tabatinga, Leticia y Santa Rosa, y a otros ámbitos en los que han aumentado los cultivos de hoja de coca, estimulados por actores armados irregulares. El aumento de cultivos y tráfico ha generado varios efectos: mayores requisas y retenciones que limitan las interacciones fronterizas cotidianas, corrupción de autoridades civiles, policiales y militares, deforestación de partes de la selva y contaminación de algunos ríos, así como colonización violenta viabilizada por la bonanza ilegal, o depresión económica y reversión de la colonización cuando se erradican los cultivos. A su vez, la expansión de la producción y el tráfico de cocaína han ampliado el uso y la disputa por el control de ríos para sacar hacia el exterior la droga refinada. Por su lado, los programas de fumigación en el Putumayo han tenido consecuencias ambientales y sociales no atendidas.

Además, la amplia región fronteriza es fuente de interacciones entre la confrontación colombiana y la problemática de Brasil ligada a las drogas: tráfico de precursores químicos, pasta básica, clorhidrato de cocaína, lavado de activos, consumo, transacciones de cocaína por armas³⁹. Hay que recordar la captura y detención, el 19 de abril de 2001, en el territorio colombiano de Barrancominas (Guainía), del narcotraficante brasileño Luis Fernando da Costa, “Fernandinho”, a quien las FARC le daban refugio y protección⁴⁰, o la reseña del periódico *O Estado de São Paulo* de refugios de las FARC en Brasil como parte de

³⁷ Consejo Regional de Planificación Económica y Social, *ob. cit.*; BORRERO Wanana, Milciades, *ob. cit.*; SIERRA, Álvaro, “La Amazonia asediada”, *El Tiempo*, Bogotá, 23 de noviembre de 2003, p. 1-6; SIERRA, Álvaro, “Otra Colombia frente a Brasil”, *ob. cit.*, pp. 32-36.

³⁸ RAMÍREZ, Socorro, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, en *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá, Iepri-Editorial Norma, 2006, pp. 121-168.

³⁹ PROCOPIO, Argemiro, *O Brasil no mundo das drogas*. São Paulo, Ed. Vozes, 1999.

⁴⁰ Además de la condena en Brasil, una juez de Villavicencio, Colombia, halló a Fernandinho culpable de tráfico de drogas en asociación con la guerrilla, exigió al gobierno pedirlo en extradición una vez cumpla la pena que purga en Brasil. “Condenado a 18 años capo brasileño socio de las FARC en narcotráfico”, en *El Tiempo*, 11 de marzo de 2005, p. 1-3.

las mismas transacciones⁴¹. Autoridades de Brasil aseguraron que “Fernandinho”, además de manejar el 60% del negocio de las drogas en ese país, traficaba con armas por Surinam, Brasil, Colombia y Paraguay; y comisarios de la policía federal brasileña aseguraron que con frecuencia capturan personas dedicadas al intercambio de cocaína por armas en localidades fronterizas con Colombia o aviones brasileños con droga y con armas para la guerrilla colombiana⁴².

Percepciones de amenaza

Del lado colombiano, en uno u otro momento, distintos actores gubernamentales y militares, así como miembros de las agencias de inteligencia y de seguridad pública, han ido percibiendo como fuente de inseguridad los desacuerdos brasileños con las políticas colombianas de Seguridad democrática y las relaciones de sectores brasileños con las FARC⁴³. Irrita en diversos medios colombianos que distintos sectores brasileños no vean sus propias implicaciones en el problema de las drogas sino que lo asuman como un asunto exclusivo de Colombia⁴⁴, que se traslada hacia Brasil⁴⁵. Todos ellos han temido que esas percepciones brasileñas presionen en contra de un entendimiento sostenible en materia de defensa y seguridad para hacerle frente a los problemas comunes, y abran el camino a una peligrosa xenofobia anticolombiana. Otros sectores del país, de carácter gubernamental, académico y de formadores de opinión, más que percibir amenazas observan oportunidades y han llamado una y otra vez a atender las preocupaciones brasileñas en materia de seguridad para, a partir de ellas, construir formas de actuación conjunta frente a problemas comunes. Además, insisten en que, a pesar de las posiciones discrepantes entre los actuales gobiernos de Colombia y Brasil, o justamente por ello, Brasil puede desempeñar un papel decisivo en los acercamientos para un diálogo con las guerrillas o con el gobierno venezolano, tendiente a encontrar acuerdos duraderos.

Del lado brasileño, actores externos a la presidencia y la cancillería, en donde existe cierto temor por un eventual desbordamiento del conflicto colombiano, perciben que éste ha internacionalizado la Amazonia y ha agudizado sus problemas de seguridad, incluidos los que desde hace varias décadas padecen las *favelas* de Río de Janeiro. La percepción de otros actores frente al conflicto colombiano está atravesada por sus propias expectativas. Primero, las fuerzas armadas han sabido sacarle partido a su sólida ubicación en el proceso democrático y a su traslado del sur al norte de Brasil, motivado por la agudización del conflicto colombiano y por la crisis de cada uno de los demás países andinos. Ambos factores han contribuido, tanto a que los militares hayan logrado que el proceso de revisión e institucionalización de la política de defensa se ponga a tono con las nuevas percepciones de amenaza, como a que ellos mismos encuentren su lugar en el diseño de las nuevas políticas de defensa, conquisten un nuevo tipo de legitimidad en las cuestiones domésticas, elemento muy importante en sus negociaciones por recursos, y puedan

⁴¹ Editorial, “Uribe y Lula: relación clave”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2003, p. 1-11.

⁴² “Policía brasileña iniciará operación antidroga en la frontera con Colombia”, en *El Tiempo*, 9 de agosto de 2000.

⁴³ La revista VEJA habló de “Tentáculos de las FARC en Brasil”, para mostrar vínculos del grupo guerrillero con el Partido de los Trabajadores de Lula; “Las revelaciones sobre vínculos FARC-PT”, en *El Tiempo*, 15 de marzo de 2005, p. 1-11.

⁴⁴ “Miedo al contagio narco-guerrillero y a los desplazados”, en *El Tiempo*, 23 de agosto de 2000.

⁴⁵ “Brasil refuerza presencia militar en frontera con Colombia”, en *El Tiempo*, 20 de agosto de 2000.

reconstituir una agenda positiva en momentos de crisis de su identidad y de cambio de las funciones que tenían bajo la dictadura y la Guerra Fría. Segundo, los estados del norte de Brasil, que también adelantan una negociación en el proceso de redefinición de la defensa y la seguridad, a partir de su propia percepción de amenaza del conflicto colombiano, tratan de unir cuestiones de política exterior y de defensa –derivadas de la relación con Colombia– con asuntos domésticos –intereses de grandes propietarios de tierra, de comunidades indígenas y de la sociedad política local–. Tercero, el parlamento, que participa en ese diálogo y en la agenda de negociación con las fuerzas armadas, ha venido incluyendo temas de seguridad dentro de sus agendas y ha tomado iniciativas frente al conflicto colombiano⁴⁶. Cuarto, la opinión pública, la intelectualidad y la academia observan con mayor interés el desenvolvimiento del conflicto colombiano⁴⁷, y de alguna manera reproducen las percepciones de los sectores anteriores.

Las diferencias en las percepciones de amenaza corresponden a discrepancias en cuanto a la naturaleza y forma de tratar el conflicto colombiano, su dimensión militar y su aspecto diplomático. Sin embargo, en algunas de ellas pesan más la desinformación o el desconocimiento de los procesos políticos que vive el otro país, desconocimiento que es mutuo, entre otras cosas, porque la información de un país sobre el otro es insuficiente y distorsionada. En el centro de las preocupaciones que tienen forjadores de opinión colombianos están las urgencias nacionales, un gran localismo y muchos prejuicios. Para los brasileños, la información que brindan los medios de comunicación no les ayuda a entender la evolución del conflicto ni la existencia en Colombia de una saturación nacional con la confrontación. Todo ello genera temor de tratar con Colombia, país que no siempre les deja claro si valora la participación de Brasil en su problemática. Este desfase de perspectivas dificulta la construcción de unas relaciones más sólidas y de mecanismos compartidos en materia de seguridad.

[21]

Cooperación y acción contra la inseguridad

Ante la agudización del conflicto, hacia finales de los años noventa Brasilia se limitó a hacer declaraciones genéricas en favor de la paz, de acuerdo con su tradición diplomática de defensa de los principios de soberanía y no intervención en asuntos internos de otros estados. El presidente Fernando Henrique Cardoso otorgó un apoyo discreto a las actuaciones del gobierno de Andrés Pastrana en la apertura y terminación de los diálogos con las guerrillas. Con todo, hubo discrepancias sobre las opciones gubernamentales colombianas y sobre la participación de Brasil en los mecanismos del gobierno de Pastrana. El hecho de que el gobierno colombiano no hubiera incluido a Brasil en la comisión internacional de paz⁴⁸, fue asumido por Itamaraty como expresión de una escasa valoración de su actuación diplomática. A su vez, San Carlos consideró inexplicable la ausencia de Brasil en una mesa de donantes conformada para buscar apoyos al proceso de paz por entonces

⁴⁶ Legisladores de la comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados de Brasil buscan abrir canales de apoyo a la negociación para la paz; “Delegación carioca para la paz”, en *El Tiempo*, 7 de julio de 1999.

⁴⁷ HIRST, Mónica, “Brasil ante el conflicto colombiano”, en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional de Colombia, 2004.

⁴⁸ La comisión de nueve miembros –Venezuela, México y Cuba, junto a Canadá y a seis europeos–, que sesionó entre marzo de 2001 y febrero de 2002, coordinaba a los 26 países amigos de los diálogos con las FARC, dentro de los cuales estaba Brasil.

iniciado. Sin embargo, tan pronto fue elegido Uribe, Cardoso le puso a su disposición la experiencia de Brasil en la búsqueda de soluciones pacíficas⁴⁹.

Luego, entre Uribe y Lula, varios factores contribuyeron a generar temores y distancias iniciales. Los ofrecimientos de Lula en su campaña de mediar en las negociaciones del gobierno con las FARC, suscitaron rechazo en sectores gubernamentales y de opinión colombianos, muy influidos por los anuncios internacionales de los grandes desastres que se seguirían si Lula era elegido, pero sobre todo por el temor de que el acercamiento de Lula y Hugo Chávez ampliara el abanico de la neutralidad anunciada por este último, que igualaba el gobierno elegido con las guerrillas. Luego de su posesión, Lula se comunicó con varios de sus colegas suramericanos y les propuso realizar una reunión sobre diversos temas, entre ellos el de la situación colombiana. Como la iniciativa no había sido consultada con Uribe, la protesta del presidente logró que se cambiara la reunión anunciada por otra que se llevó a cabo en Bogotá⁵⁰. Por último, la “diplomacia del micrófono” practicada por funcionarios de Colombia –el ministro del Interior y de Justicia– y de Brasil –el asesor de Relaciones Exteriores de Lula–, aumentó los temores y la tensión.

Sin embargo, estos malos auspicios pronto se diluyeron cuando Itamaraty y San Carlos, aun en medio del aumento de mutuas prevenciones, lograron fórmulas diplomáticas de entendimiento y llegaron a acuerdos a través de frecuentes reuniones presidenciales, diez en el primer gobierno de Uribe, como se aprecia en el cuadro 3, frente a una en el período de Pastrana⁵¹. El gobierno de Lula ha respetado las decisiones de seguridad tomadas por Uribe, aunque éstas sean con frecuencia criticadas en medios estatales y de opinión brasileña, y además ha ofrecido sus buenos oficios⁵² y ha mostrado su disposición para ayudar a un acercamiento entre los gobiernos de Colombia y Venezuela⁵³. Por su parte, la cancillería colombiana ha mostrado interés en que el gobierno de Brasil ayude a una posible reunión de las FARC con la ONU en suelo brasileño⁵⁴.

Pese a esos acercamientos entre Brasil y Colombia, además de percepciones distintas, han existido otros desacuerdos en materia de seguridad. Éstos se han expresado, ante todo, frente a la naturaleza de la confrontación colombiana, a estrategias como el Plan Colombia, la política de Seguridad democrática y la declaratoria de las guerrillas como terroristas. Así mismo, hay diferencias con relación al interés expresado por el gobierno de Uribe de analizar la posibilidad de conformar fuerzas regionales dispuestas incluso, si fuera necesario, a intervenir militarmente en casos como el colombiano y examinar, para ello, por ejemplo, posibles modificaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Colombia y Brasil no han podido concretar acuerdos sobre el Sivam-Sipam, el ambicioso proyecto brasileño de seguridad y protección ambiental, que pretende controlar el espacio amazónico con aviones, radares y satélites, según ex ministros de De-

⁴⁹ “Brasil interesado en mediar en el conflicto de Colombia”, en *El Tiempo*, 20 de julio de 2002, p. 1-7.

⁵⁰ “Incomodidad por idea del presidente de Brasil”, en *El Tiempo*, 21 de febrero de 2003, p. 1-8.

⁵¹ “Cumbre entre presidentes de Colombia y Brasil”, en *El Tiempo*, 26 de febrero de 2003, p. 1-3; “Colombia podrá utilizar SIVAM contra narcotráfico y terrorismo”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2003, p. 1-5; Uribe y Lula, en Leticia”, en *El Tiempo*, 17 de enero de 2005, p. 1-4.

⁵² “Naciones Unidas invitó informalmente a Brasil a encuentro con las FARC”, en *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2003, p. 1-6.

⁵³ Editorial, “Uribe y Lula: relación clave”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2003, p. 1-11; “Cumbre presidencial en Brasil”, en *El Tiempo*, 11 de marzo de 2005, p. 1-6.

⁵⁴ “Respaldo a encuentro de ONU y FARC, en Brasil”, en *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2003, p. 1-14.

CUADRO 3.**Reuniones presidenciales de Colombia y Brasil 1998-2005**

| Fecha y lugar | Presidenciales |
|-------------------------------------|---|
| 8 de octubre de 1999, Leticia. | 1) Andrés Pastrana con Fernando Enrique Cardoso. |
| 21 de julio de 2002, Brasilia. | 2) Álvaro Uribe visita a Cardoso. |
| 15 de enero de 2003, Quito. | 3) Uribe con Luis Inácio Lula da Silva en la posesión del presidente del Ecuador. |
| 7 de marzo de 2003, Brasilia. | 4) Uribe visita oficialmente a Luis Inácio Lula da Silva. |
| 24 y 28 junio de 2003, Rionegro. | 5) Uribe con Lula en la XIV reunión del Consejo presidencial andino. |
| 1 de septiembre de 2003, Bogotá. | 6) Uribe con el canciller brasileño. |
| 16 de septiembre de 2003, Cartagena | 7) Uribe con Lula en evento del café. |
| 22 de junio de 2004, São Paulo. | 8) Uribe con Lula en rueda binacional de negocios. |
| 19 de enero de 2005, Leticia. | 9) Uribe con Lula en visita oficial. |
| 29 de marzo de 2005, Guayana. | 10) Uribe con Lula, José Luis Rodríguez Zapatero y Hugo Chávez. |
| 14 de diciembre de 2005, Bogotá. | 11) Uribe con Lula en visita oficial. |
| 25 de abril de 2006, Brasilia. | 12) Uribe con Lula en visita oficial. |

Fuente: Cuadro de construcción propia a partir de revisión de prensa hasta junio de 2006 y de las Memorias de la Cancillería al Congreso, de 1998 a 2005.

fensa colombianos porque son muy altos los costos financieros de los servicios ofrecidos por Brasil, y según fuentes brasileñas, por presiones estadounidenses en contra o por incompatibilidad con los acuerdos que Colombia tiene con Washington.

No obstante las percepciones y los desacuerdos entre los dos países, existe un enorme espacio para diversos entendimientos. Así ha venido ocurriendo desde 2003, como se observa en el anexo 5. Los acuerdos muestran un compromiso de mayor cooperación fronteriza y de combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada, como la producción y tráfico de drogas y el terrorismo, considerados según la percepción de amenaza que de ellos tiene cada país y los consensos asumidos en la ONU y la OEA al respecto. Además del funcionamiento rutinario y un poco lento frente a las necesidades de la comisión mixta antidrogas, se han intentado crear grupos de trabajo y se han incrementado las reuniones de alto nivel en materia de seguridad. Una dificultad para que los acuerdos y mecanismos funcionen es la poca disponibilidad de recursos que se les asigna, lo que limita la capacidad de actuar, incluso en el corto plazo.

Para enfrentar las consecuencias del conflicto armado en la precaria situación fronteriza es muy poco lo que, en el terreno económico y social, ambos países han hecho, bien sea por separado o en conjunto. La mayor respuesta a la inseguridad ha sido militar aunque de manera diferenciada. Colombia tiene escasa presencia militar en la zona fronteriza, y ésta es forzosamente móvil en razón del conflicto, y para el control territorial intenta instalar dispositivos policiales en los más importantes poblados. La mayor concentración militar y policial se ubica en Leticia. En cambio, según el comandante del ejército brasileño, hacia mediados de 2003, Brasil contaba en la frontera con Colombia con 5.000 de los 23.000 hombres que tiene desplegados en toda la región amazónica y que equivalen al 12% del total del ejército brasileño⁵⁵. El comando militar amazónico, con centro en Manaus, tiene diez bases, cuatro brigadas de infantería de selva, un grupo de ingenieros, un comando naval y dos aéreos, sin contar la Policía Federal. Con la venia colombiana,

⁵⁵ Colombia: informe de fronteras, julio de 2003, en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/>

como lo señalan oficiales de ambos países, soldados y policías brasileños requisan toda embarcación –sea cual sea su bandera y así vaya por el lado colombiano del río–, piden documentos e interrogan a la tripulación⁵⁶.

Resumiendo, pese a las divergencias, la existencia de problemáticas transnacionales que tienen componentes difíciles de resolver por uno solo de los dos estados, ha llevado a la generación de algunos acuerdos y mecanismos de cooperación, intercambio de información, y cierta coordinación judicial, aérea y militar. En cambio, las medidas de confianza mutua y el funcionamiento de las comisiones binacionales frente al tema de seguridad aún son precarias. Los niveles de acuerdo, aunque son los más significativos que ha logrado el gobierno de Colombia con sus vecinos, no configuran una agenda cooperativa como la que Brasil mantiene con Argentina, Uruguay y Paraguay en el marco del Mercosur, que ha desactivado percepciones de amenaza en el Cono Sur y ha aumentado la coordinación de políticas de defensa y seguridad.

2. Incipiente integración comercial

Dos dinámicas nos permiten acercarnos al estado de la integración entre los dos países: una revisión de la evolución reciente de los intercambios comerciales y los acuerdos CAN- Mercosur.

Temores y primeros acercamientos

Las relaciones comerciales entre Colombia y Brasil han sido escasas. A nivel fronterizo, la economía de subsistencia no permite mayores intercambios. En el ámbito más poblado la actividad comercial se ha emparejado entre Leticia y Tabatinga en cuanto a volumen y movimiento de productos que llegan del interior de Colombia, Brasil o Perú⁵⁷. La industria turística, la artesanía a ella ligada, la explotación de maderas y frutas amazónicas articula algunos pequeños circuitos comerciales regionales. A nivel de los grandes centros productivos de los dos países, los intercambios son deficitarios para Colombia, como lo muestra el cuadro 4. Los montos no alcanzan al 1% de las exportaciones de cada país. De hecho, Colombia le exporta cincuenta veces más a Estados Unidos que a Brasil.

A pesar de su colindancia geográfica, los dos países han mantenido una enorme distancia comercial. Los medios de transporte entre ambos han sido precarios, las rutas aéreas no han sido frecuentes, la infraestructura fluvial ha sido casi inexistente, los costos del transporte marítimo han sido altos, no ha habido libre tránsito por las fronteras y ha faltado agilidad y transparencia en los procedimientos aduaneros. Además, son muy altos los costos y engorrosos los trámites de las exportaciones –transporte, embarque, impuestos por la internalización del producto– y de las importaciones –impuestos, desembarque de la carga en el puerto o aeropuerto y entrega hasta el destino final–. Así, mientras el transporte de un contenedor de Cartagena a Nueva York cuesta US\$1.450, de Cartagena a Río Grande do Sul cuesta el doble⁵⁸.

⁵⁶ SIERRA, Álvaro, *ob. cit.*

⁵⁷ Hay intercambios de combustibles, muebles, ferretería, vehículos, papelería, textiles, cueros, confecciones, farmacéuticos, alimentos, bebidas, licores y tabacos; PALACIOS, Germán, “Leticia, región transfronteriza”, en *Brasil: visión de los vecinos y más allá*, Rio de Janeiro y San José, Flacso - Konrad Adenauer, en proceso de publicación en 2006.

⁵⁸ “Infraestructura, el problema del comercio entre Brasil y Colombia”, en www.portafolio.com.co, 28 de junio de 2005.

CUADRO 4.
Comercio Colombia-Brasil (miles de dólares)

| Año | Exportaciones | Importaciones | Balanza comercial |
|------|---------------|---------------|-------------------|
| 1995 | 104.417 | 438.127 | -333.710 |
| 1996 | 119.100 | 427.952 | -308.852 |
| 1997 | 131.502 | 511.582 | -380.080 |
| 1998 | 101.600 | 467.993 | -366.393 |
| 1999 | 166.898 | 419.083 | -252.185 |
| 2000 | 283.637 | 508.839 | -225.202 |
| 2001 | 166.704 | 575.107 | -408.403 |
| 2002 | 107.823 | 641.823 | -534.000 |
| 2003 | 92.848 | 779.433 | -686.585 |
| 2004 | 141.165 | 941.695 | -800.530 |
| 2005 | 141.235 | 1'254.290 | -1'113.055 |

Fuente: “Estadísticas de importaciones y exportaciones”, www.aladi.org.

El acuerdo parcial de complementación económica N° 39, suscrito el 12 de agosto de 1999 por Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con Brasil, entró en vigencia por dos años y empezó a fortalecer el comercio binacional pero no logró superar las dificultades ni las percepciones negativas de ambos lados. Desde Colombia, entre 2002 y 2003 se expresó un rechazo empresarial y de los gremios económicos al incremento de la relación con Brasil, más fuerte que a la aproximación a la economía estadounidense. Los argumentos fueron contradictorios. Primero, aducían que la economía brasileña podía arrasar con la colombiana porque es más fuerte, la producción de los dos países no es complementaria y afectaría productos metalmecánicos, grasa, calzado, telas de algodón, papel, cartón, cárnicos y lácteos. Segundo, afirmaban que el sector agropecuario, muy vulnerable y protegido en la CAN, saldría afectado en azúcar, soya, maíz, arroz y ganadería. Tercero, argüían que los acercamientos de Venezuela a Brasil estaban dirigidos a remplazar a los empresarios y mercados colombianos por los brasileños. Cuarto, agregaban que Brasil desplazaría a Colombia de la región andina en donde las exportaciones de manufacturas colombianas pasaron del 6,2% en 1969 al 22% en 1997 y al 19,5% en 2002. Para demostrar la perturbación que introducía Brasil en las dinámicas andinas, dirigentes empresariales señalaban que el estilo brasileño no difería del estadounidense, el cual al menos da ventajas arancelarias por la lucha antidrogas, y señalaban como una amenaza la ampliación del Mercosur a través de negociaciones bilaterales de Brasil con Bolivia, Perú y Venezuela, que fueron ingresando como miembros asociados. Junto a esa percepción otros gremios se oponían a profundizar las relaciones con Brasil por una razón contraria. Éstos consideraban que los temas que estaban en ese momento en la mesa de negociación en el ALCA absorberían o superarían los compromisos pactados por los gobiernos en los grupos subregionales; por tanto, no tenía sentido insistir en procesos como el andino y menos en el acuerdo CAN-Mercosur. Hacían énfasis en que, si bien la CAN ha sido un instrumento fundamental para el crecimiento de las exportaciones colombianas, no sería realista asumir que esa tendencia podría mantenerse debido al retroceso –en ese momento– de la integración económica colombo-venezolana, y que había que concentrarse sólo en la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral con Estados Unidos. Unos más destacaban que no veían de parte de Brasil una consideración especial –políticas compensatorias, fondos para equilibrar los efectos, apoyos políticos– para subsanar las asimetrías de los socios andinos. Otros se preguntaban si el gigante regional no llegaba tarde a preocuparse

[25]

por la unidad suramericana, y si el Estado y los empresarios brasileños eran conscientes de que debían pagar el costo que implica la unidad suramericana, la cual le reportaría a Brasil la posibilidad de ejercer un liderazgo internacional más amplio⁵⁹.

Desde Brasil, los tres últimos años del gobierno de Cardoso mostraron el renacimiento de un doble interés hacia Suramérica. Por una parte, un interés comercial y político que tomó impulso con el relanzamiento del Mercosur en abril de 2000, las dos primeras cumbres suramericanas en 2000 y 2002 y la reiteración en ellas de que Brasil no pretendía ejercer el liderazgo en el subcontinente. Pero estos gestos e intenciones fueron impotentes desde el punto de vista de la capacidad económica y militar del gobierno federal para sostener compromisos concretos con los países vecinos, lo que mostró un liderazgo más ideal que real⁶⁰. Lula ha reiterado esas iniciativas y las ha acompañado de mecanismos más concretos, en particular en el terreno comercial. Por otra parte, ha resurgido el interés en las conexiones interoceánicas que ha sido planteado en las cumbres de presidentes suramericanos como parte de la integración física para la cual se han identificado diez ejes y 162 grupos de proyectos por parte de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA). La cuarta cumbre suramericana, el 29 y 30 de septiembre de 2005 en Brasilia, decidió la conformación de la Comunidad Suramericana⁶¹. Ese ha sido otro ámbito de cierto acercamiento colombo-brasileño.

Colombia participa formalmente con una veintena de proyectos en dos ejes del IIRSA, el andino y el amazónico. Este último se propone hacer navegables los ríos amazónicos para la interconexión fluvial e interoceánica, buscar corredores de exportación e importación de bienes, incrementar la explotación de recursos forestales, pesca, artesanías y ecoturismo. Brasil y Colombia se encuentran comprometidas en la conformación de un corredor intermodal que en territorio colombiano, en su tramo carretable, integraría el sur del país a partir del puerto de Tumaco en el Pacífico, desde donde comenzaría a ascender a la región andina hasta llegar a Pasto, descendería por la cordillera hasta Mocoa-Puerto Asís-Puerto Leguizamo sobre el río Putumayo para seguir por el Amazonas hasta Belém do Pará. La zona involucrada y su área de influencia cubren un poco más del 10% del territorio colombiano, una de las zonas más convulsionadas tanto por los bajos índices de desarrollo como por la presencia de guerrillas y paramilitares que han propagado los

[26]

⁵⁹ Algunas reacciones expresadas por diversos gremios, a manera de ejemplo: la Asociación Nacional de Exportadores (Analdex) reclamó prudencia frente a las negociaciones CAN-Mercosur. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) pidió firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos por ser el mayor mercado, el que registra las mayores tasas de crecimiento y con cuya nación hay coincidencia en la lucha contra el terrorismo. Fedesarrollo señaló que Colombia no debía seguir buscando acuerdos con la CAN. El Consejo Gremial de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) dijo que “es una insensatez” conformar la zona de libre comercio con MERCOSUR, y propuso que cada país andino negociara individualmente un acuerdo de alcance parcial con Brasil y Argentina para otorgar preferencias arancelarias mutuas en ciertos productos. Un líder gremial al mostrar la diferencia entre conformar el ALCA y el área de libre comercio con Mercosur por los montos de comercio exigió “Comprarles a quienes nos compren”. “Satanizaron el Mercosur”, en *El Tiempo*, 15 de octubre de 2003, p. 1-13; “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9; HOMMES, Rudolf, “Brasil, Mercosur y Colombia”, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 2003; “Gremios rechazan libre comercio con Mercosur”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2003, p. 1-9; citados en RAMÍREZ, Socorro, “Integración de Colombia con América del Sur y ALCA”, en *Os países da comunidade Andina*. Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), 2004, Tomo I, pp. 195-221.

⁶⁰ PIMENTA de Faria, Carlos Aurélio y CHAVES Cepik, Marco Aurélio, “Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos”, en *Análisis Político*, n° 49, Iepri, mayo-agosto de 2003, pp. 63-82.

⁶¹ “Brasil reitera su llamado a la integración de América Latina”, en www.portafolio.com.co, 28 de junio de 2005.

cultivos de uso ilícito, han creado vías clandestinas de penetración, pistas aéreas y puertos fluviales para el negocio ilegal. El corredor Tumaco-Belém, a condición de garantizar los derechos de sus moradores e involucrarlos en los proyectos, a más de articular entre sí a los tres departamentos del sur, Nariño, Putumayo y Amazonas, y de vincularlos con el resto de Colombia, los ayudaría a comunicarse con las zonas fronterizas que también tienen limitadas alternativas productivas, débil presencia institucional y baja calidad de vida, lo que las hace presa fácil de actividades ilícitas. Igualmente, podría ayudar a mejorar la vía Tumaco-Buenaventura, único acceso al Pacífico colombiano, cuyo puerto podría pasar de recibir barcos de 5.000 toneladas a acoger embarcaciones de 12.000. Otro efecto del proyecto podría ser el acondicionamiento de los pasos colombo-ecuatorianos de San Miguel y Mataje, lo cual reduciría el tiempo y los costos y aumentaría el comercio hacia y desde el Amazonas⁶². Este posible cruce de la Amazonia colombiana por proyectos estratégicos, en una zona sensible desde el punto de vista político, militar, ecológico y multicultural, además de estar asociado a proyectos de infraestructura y comercio, busca también la neutralización del delito transnacional, articulado a la confrontación armada.

El acuerdo CAN-Mercosur

Pese a esa reacción contra el acuerdo CAN-Mercosur, el gobierno de Uribe tomó la decisión de avanzar simultáneamente en su negociación y en la del TLC con Estados Unidos. Como anfitrión del XIV Consejo presidencial andino, realizado en Rionegro, Antioquia, el 22 de mayo de 2003, Uribe invitó a Lula y pidió a los socios andinos adoptar decisiones políticas sinceras sobre las estrategias de cada país y los retos comunes⁶³. El acuerdo CAN-Mercosur, contra todos los pronósticos, convenido en los términos más amplios posibles y respetando acuerdos andinos como la franja de precios, fue firmado por Colombia al finalizar 2003 y entró en vigencia en 2004, lo que permitió la liberación inmediata del comercio para el 24% de los productos colombianos⁶⁴. Además, cada país ha hecho sus propios esfuerzos, y los dos han tomado iniciativas para mejorar las relaciones comerciales.

Desde Colombia, Proexport junto con el BID realizaron estudios para conocer los sectores brasileños que ofrecen un mayor potencial para los empresarios colombianos. Entre sus conclusiones se destaca que existen no sólo buenas posibilidades de realizar exportaciones a Brasil en 17 sectores, sino que, además, en algunos casos, se percibe el interés por afianzar alianzas estratégicas o inversiones cruzadas, generar las condiciones necesarias para ampliar las oportunidades de negocios y lograr una mayor integración

⁶² “La integración física de Colombia con sus vecinos”, *Policy paper* del grupo de integración coordinado por Socorro Ramírez y Édgar Vieira, en el proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante” en el que participan la Academia diplomática de San Carlos, universidades de los Andes, Javeriana, Externado, Rosario, Nueva Granada, el IEPRI de la Nacional y Fescol, Bogotá, 2004.

⁶³ “Presidente Uribe propuso plazo de un año para levantar incumplimientos a fallos del Tribunal Andino”, en *El Tiempo*, 28 de junio, p. 1-6; “Colombia quiere dar pasos a la globalización en cumbre de la CAN”, en *El Tiempo*, 26 de junio, p. 1-2; “Interés por Brasil en vísperas de la Cumbre Andina”, en *El Tiempo*, 24 de junio de 2003, p. 1-2.

⁶⁴ En ocho años, el 97% de los productos entrarán a ese mercado sin arancel, y el resto, los más sensibles, lo harán en un plazo de 15 años. Por su parte, los productos brasileños tendrán un ingreso más lento al mercado colombiano, debido a que se ha establecido un plazo de 12 años para que el 84% de las exportaciones de Brasil queden libres de aranceles para ingresar en Colombia; “Nuevas alianzas y mayor inversión se espera de la relación con Brasil”, en www.portafolio.com.co; “Los beneficios del acuerdo comercial deben servir para fortalecer el intercambio”, en www.portafolio.com.co, 27 de junio de 2005.

entre los dos países⁶⁵. Desde Brasil, Lula creó la Subsecretaría de Suramérica en Itamaraty, fortaleció las embajadas suramericanas e impulsó el programa de sustitución competitiva de importaciones con bienes producidos por países de la región, que lanzó en São Paulo el 23 y 24 de junio de 2004. Además, Lula manifestó el interés brasileño de conformar empresas binacionales y otorgar créditos y apoyos para proyectos que interesan a uno u otro país vecino a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social⁶⁶.

Con el fin de enfrentar las dificultades del comercio, desde marzo de 2003 los dos presidentes decidieron crear un mecanismo bilateral que permita examinar temas de interés mutuo y asuntos multilaterales, e incentivar empresas binacionales que adelanten acciones en el sector siderúrgico propiciando la complementariedad de los potenciales colombiano y brasileño para la producción y exportación de acero aprovechando el carbón energético de Colombia y el hierro de Brasil⁶⁷. Para solucionar la falta de infraestructura que facilite el intercambio de mercancías, los dos gobiernos han proyectado grandes inversiones⁶⁸. Los dos países han realizado macrorruedas de negocios con el fin de acercar a inversionistas y exportadores. La primera, realizada en São Paulo el 22 de junio de 2004, concretó negocios por 16,9 millones de dólares a través de 254 citas entre 107 compradores brasileños y 59 exportadores colombianos⁶⁹. La segunda fue instalada en Bogotá, el 28 de junio de 2005, y contó con la presencia de 270 empresarios de Colombia y Brasil, los cuales realizaron más de 400 citas de negocios⁷⁰ y contactos con posibilidades de ventas por 58 millones de dólares⁷¹.

Los resultados de estos esfuerzos en comercio e inversión son interesantes para Brasil que, como lo muestra el cuadro 4, aumentó un 200% sus exportaciones a Colombia, que en ese mismo período apenas las dobló y siguió con la balanza comercial deficitaria⁷².

[28]

⁶⁵ También Proexport y la Cámara de Comercio de Bogotá han venido desarrollando un programa de apoyo integral tanto a los emprendedores *mipymes* mediante labores de orientación y acompañamiento que faciliten la creación de proyectos sólidos y sostenibles, como a las empresas existentes para ayudarles a mejorar su productividad y competitividad en la inserción internacional, y en particular en Brasil; “Llegó el momento de afianzar los negocios con el ‘gigante’ del sur”, y “Calidad y precio, dos argumentos para conquistar al consumidor brasileño”, en www.portafolio.com.co; “Segunda Macrorrueda Brasil-Colombia”, en www.avanza.org.co, 27 de junio de 2005.

⁶⁶ “Brasil reitera su llamado a la integración de América Latina”, *ob. cit.*

⁶⁷ “Comunicado conjunto Colombia-Brasil”, *ob. cit.*

⁶⁸ “Infraestructura, el problema del comercio entre Brasil y Colombia”, *ob. cit.*

⁶⁹ Los sectores que concretaron negocios fueron los aceites y grasas, alimentos para animales, pesticidas, abonos, químicos, autopartes, farmacéuticos, material quirúrgico, insumos para la construcción, plástico, extractos pigmentos, artículos de dotación, confecciones, editorial y educación; Rueda binacional de negocios Colombia-Brasil, en <http://www.ruedabrasil.com/index>.

⁷⁰ “Segunda Macrorrueda Brasil-Colombia”, *ob. cit.*

⁷¹ Según Proexport, 20 de esos 58 millones podrían ser generados por las exportaciones del carbón energético o metalúrgico, que en esta rueda fue lo más atractivo para el mercado brasileño, y los 38 millones restantes corresponderían a químicos, plásticos, autopartes, aceros, textiles y confecciones, aceites y grasas, criadores de ganado cebú, intercambio de semen y embriones y transferencia de tecnología para el mejoramiento de las razas bobinas, tabaco, productos de molinería, manufacturas, petroquímica, cafés especiales, artículos de dotación, químicos, insumos para las confecciones y turismo; “Un aliado comercial cada vez más cercano”, en www.portafolio.com.co, 28 de junio de 2005.

⁷² Las principales ventas se registraron en manufacturas e insumos básicos y derivados de defensivos agrícolas, artesanías, autopartes, envases y empaques, instrumentos y aparatos, materiales de construcción, metalmecánica, muebles y maderas, plástico y caucho y química y farmacéutica; “Un vasto mercado con oportunidades para explotar”, en www.portafolio.com.co, 27 de junio de 2005.

Para Brasil aumentaron no sólo las exportaciones sino las inversiones en Colombia⁷³. En 2004, las inversiones brasileñas llegaron a 7,5 millones de dólares en sectores como construcción, transporte, metalmecánica, manufactura y comercio, y podrían acelerarse con el conocimiento de los dos mercados y con el TLC con Estados Unidos, dado que las preferencias arancelarias alcanzadas podrían interesar a empresas brasileñas que podrían tomar a Colombia como plataforma de ingreso en mejores condiciones a los mercados estadounidenses⁷⁴. Petrobras y Odebretch tienen planes de expansión acelerada y compra de la operación de otras petroleras o de distribuidores de gasolina, inversiones en exploración y producción de petróleo. Un ejemplo de ello son las exploraciones que está realizando Petrobras con ExxonMobil y Ecopetrol en la costa caribe colombiana, donde además pueden darse desarrollos en metalmecánica, plataformas marinas y astilleros⁷⁵. La industria militar viene participando, desde hace cuatro años, con la firma brasileña Embraer, fabricante de los aviones Supertucano, en la licitación colombiana para la reposición de 24 aviones de combate táctico, cuyo costo es de 234,5 millones de dólares⁷⁶. Pese a los avances, de no cambiar la condición desfavorable de la balanza para Colombia, podrían resurgir los temores del empresariado y de algunos medios colombianos a la economía brasileña.

Recapitulando podemos decir que la seguridad, por interés de Colombia, y las relaciones comerciales, por interés de Brasil en desarrollar una política suramericana de más alto perfil, son las razones para el aumento de las relaciones entre Colombia y Brasil. El gobierno de Uribe cedió en favor de la integración física y comercial suramericana, mientras Lula aceptó concretar acuerdos para el control militar fronterizo. Así, cuando Brasil y Colombia coincidieron en las Secretarías *pro tempore* del Mercosur y la Comunidad Andina concretaron los acuerdos entre ambos bloques. Desde 2003, los dos países ha ido pasando de sus mutuos temores y distancias y de un precario intercambio comercial, a importantes acuerdos y acciones individuales o en conjunto para aumentar los lazos de seguridad y económicos binacionales.

CONCLUSIONES

Las principales tendencias analizadas en las dos partes de este trabajo muestran que la larga y diversa frontera, lejana y marginal con relación a las capitales y sobrerrepresentada en los niveles más bajos de los indicadores socioeconómicos, ha sido durante mucho

⁷³ Primero se realizó la compra de Avianca y luego el grupo Gerdau adquirió entre el 53 y el 60% de las empresas Diaco y Siderúrgica del Pacífico (Sidelpa) y hará parte de Sidemuña y Laminados Andinos (LASA), ambas unidades de Diaco. Gracias a la alianza, Diaco y sus subsidiarias tienen acceso a asistencia técnica, tecnología de punta, asesoría en la distribución y prácticas corporativas del Grupo Gerdau; “Brasil entra al negocio del acero en Colombia”, en *El Tiempo*, 4 de enero de 2005, p. 1-8.

⁷⁴ Por ejemplo, han intentado instalarse en Colombia en textiles las firmas Vincunha y Santista, y en calzado y alimentos Seara, Perdigo, Sadia o Arisco; en petróleo Petrobras; “Nuevas alianzas y mayor inversión se espera de la relación con Brasil”, en www.portafolio.com.co, 27 de junio de 2005.

⁷⁵ “Los inversionistas miran al sector energético”, en www.portafolio.com.co, 28 de junio de 2005; “Despierta la competencia”, en *Dinero*, Vol. 11, N° 225, 18 de marzo de 2005, pp. 36-37; “Un vasto mercado con oportunidades para explotar”, *ob. cit.*; “Los beneficios del acuerdo comercial deben servir para fortalecer el intercambio”, *Op. Cit.*; “Un aliado comercial cada vez más cercano”, *ob. cit.*

⁷⁶ Ese proceso se ha convertido en uno de los más polémicos y ha dado lugar a denuncias de todo tipo. Unos hablaron de presiones estadounidenses en contra de la empresa brasileña y los oferentes que decidieron retirarse, en mayo de 2005, denunciaron que los pliegos estaban dirigidos para que ganara Embraer. ¿Quién gana con caída de licitación de Supertucano?, en http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp

tiempo un lugar fundamentalmente ocupado por los grupos indígenas, algunos de ellos binacionales o trinacionales, y por ecosistemas transfronterizos. Pero también ha sido el espacio de una colonización –la cual daba ciertas vías de escape a los conflictos sociales y a la violencia ocasionados por la ausencia de reformas agrarias en ambos países– que se desarrolló sin acompañamiento y regulación estatal, e incubó nuevos problemas. Estos últimos se han articulado o han sido nutridos por fenómenos delincuenciales de ambos lados a través de múltiples contrabandos y diversas actividades de biopiratería, ligados a dinámicas transfronterizas locales a la criminalidad organizada y a redes globales. Los lazos sociales fronterizos, salvo en el caso de Leticia-Tabatinga han sido fundamentalmente entre los grupos indígenas. En el resto de sectores de los dos países se trata en realidad de una relación que tiene más futuro que pasado. Las relaciones intergubernamentales rutinarias han tomado algún vuelo en los últimos tres años, especialmente en materia de seguridad, y están orientadas a enfrentar efectos del conflicto colombiano e interacciones con éste por parte de muy diversas dinámicas brasileñas. También en materia comercial han comenzado a realizarse acciones de cada lado y se han hecho acuerdos para elevar los bajos niveles de intercambio comercial y de inversiones, así como para superar los problemas de infraestructura que encarecen el transporte de bienes, las mercancías o la prestación de servicios.

Iniciativas positivas tanto de cada lado como conjuntas son aún muy precarias y no enfrentan a fondo los desafíos del corto, mediano y largo plazo de la relación binacional. La enumeración de algunos núcleos problemáticos puede ayudar a pensar en dimensiones que contribuyan a superar distancias, temores y desconocimientos mutuos que continúan erigiendo fuertes barreras en las relaciones binacionales y tienen serias repercusiones regionales. Además, la distancia física, el extrañamiento cultural y la baja densidad de relaciones políticas, económicas o culturales entre países vecinos son contraproducentes para hacerle frente a las tendencias internacionales actuales, las negociaciones hemisféricas en curso, los proyectos regionales de integración suramericana y las complejas dinámicas internas en las que se debate cada uno de los países de la región.

Los temas de seguridad y comercio se han venido convirtiendo en “cuellos de botella” y al mismo tiempo en ejes neurálgicos de la relación. Frente a ambos temas existen percepciones, alternativas y estrategias distintas en los gobiernos de los dos países. No obstante esas diferencias, los dos asuntos son los que han permitido dar los primeros pasos de un reciente acercamiento. El aumento de la periodicidad de las reuniones entre las instancias responsables de esos dos temas, así como los acuerdos y las iniciativas concretas que de allí surjan, tendrían que tener un seguimiento concreto porque se trata de asuntos álgidos que demandan respuestas urgentes cada día. Las medidas de confianza no sólo en el terreno militar y policial, están aún por diseñarse y por ponerse en marcha.

Ahora bien, la agenda bilateral no puede reducirse a seguridad y comercio, pese a la importancia de ambos temas. Las cuestiones ligadas a la vida de la frontera, que no se agotan en las comisiones de demarcación de la línea limítrofe sino que se relacionan también con los extensos y diversos ámbitos fronterizos, las etnias y biodiversidad compartidas, deben tener un lugar importante en la agenda binacional y en los mecanismos bilaterales.

La Comisión de Vecindad y otras comisiones mixtas deben dar espacio también a actores distintos de los gobiernos centrales y los empresarios nacionales. La presencia de autoridades y fuerzas sociales locales de los distintos ámbitos fronterizos colombo-brasileños no es sólo fuente de legitimidad, sino que ayuda a reforzar los espacios de diálogo

[30]

y conocimiento mutuo, y a generar interdependencias positivas. El acompañamiento de los organismos de planeación local y nacional de cada país es indispensable para que la identificación de proyectos en estos órganos de vecindad no se quede en una larga lista de propuestas y recomendaciones, sino que esté acompañada de una capacidad operativa que comprometa a las instancias estatales o a organismos multilaterales capaces de contribuir técnica o financieramente a su ejecución.

Es además indispensable involucrar otros sectores locales y nacionales para el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de las relaciones binacionales: los partidos políticos –existe un parlamento amazónico más bien burocrático, sin ninguna incidencia– y los ámbitos académicos, que han empezado a desarrollar algunas acciones en común⁷⁷, pero sobre todo a los comunicadores que son hoy en día más importantes que los dos anteriores.

El margen de entendimiento en los asuntos regionales es amplio aunque los mecanismos como la OTCA son tan poco dinámicos que restan posibilidades de avanzar en el entendimiento mutuo y en la elaboración de consensos realistas y concretos. Las coincidencias y discrepancias oficiales en temas de la agenda global, como hemos visto, se expresan fundamentalmente en el grado de apoyo o distancia frente a la política estadounidense.

Aunque a nivel oficial Colombia prioriza la relación con Estados Unidos y Brasil con Suramérica, la propuesta de construir la Comunidad Suramericana de Naciones genera en Colombia interés, en especial en cinco campos: infraestructura, comercio, convergencia y no simple absorción de la CAN por el Mercosur, seguridad y entendimiento con los vecinos. Hay también un mayor aprecio por el papel que Brasil pueda desempeñar en diálogos o negociaciones con las guerrillas o por su contribución a la distensión de las relaciones colombo-venezolanas, más aún tras el retiro de la Venezuela de Chávez de la Comunidad Andina. Es de esperar que no se trate sólo de un interés momentáneo de Colombia por ampliar sus exportaciones o que tal Comunidad Suramericana sólo sea para Brasil una oportunidad de aprovechar el potencial energético andino: el gas peruano y boliviano, el petróleo venezolano y ecuatoriano y el carbón colombiano, ante un nuevo ciclo de crecimiento de la economía brasileña, que demandaría más importaciones y nuevos socios.

[31]

⁷⁷ Entre ellas están las iniciativas de universidades amazónicas, de institutos de estudios políticos y relaciones internacionales de universidades como la Nacional de Colombia y la Federal de Brasilia, que con otros centros académicos brasileños y andinos impulsan el programa “Agenda de seguridad andino-brasileña”, o del proyecto de “Inserción internacional de Colombia”, que desarrollan diversas entidades colombianas con el apoyo de la Fundación Ebert.

ANEXO 1.**Comisión de vecindad Colombia-Brasil**

| Lugar y fecha | Temas tratados |
|---|---|
| 1) Leticia, 22 de enero de 1994. | Comercio binacional, intercambio e integración energética, cooperación en el sector minero, infraestructura de transporte y telecomunicaciones, reglamento a la navegación de los ríos amazónicos internacionales, etnias indígenas, recursos naturales y actividades ecoturísticas, vigilancia epidemiológica y sanitaria. |
| 2) Brasilia, 7 y 8 de junio de 1994. | Intercambio e integración energética, cooperación minera, definición de áreas indígenas, educación ambiental y bilingüe, plan para el desarrollo integrado de las comunidades del eje Tabatinga-Apaporis, programas de cooperación en salud, astillero Leticia-Tabatinga, interconexión de acueducto y alcantarillado, convenio de navegación de ríos internacionales, cooperación e integración fronteriza en telecomunicaciones. |
| 3) Bogotá, 22 y 23 de junio de 1995. | Comercio, minas y energía, rueda de negocios en Bogotá, convenio bilateral fitosanitario, red de transporte en la Amazonia, cooperación entre las marinas, tráfico ilegal de especies de fauna y flora, capacitación y transferencia de tecnología para las incubadoras de empresas. |
| 4) Brasilia, 5 de mayo de 1998. | Proyecto siderúrgico binacional para intercambio de carbón colombiano por hierro brasileño, cooperación en las áreas ambiental y aeronáutica. |
| 5) Barranquilla, 25 y 26 de abril de 2000. | Integración y desarrollo fronterizo, asuntos económicos, comerciales y ambientales, continuidad al convenio en salud entre Brasil, Colombia y Perú, estrategia de integración suramericana, integración fluvial de Suramérica. |
| 6) Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre de 2001. | Integración y desarrollo fronterizo, ecoturismo, vigilancia y control sanitario, saneamiento básico con el manejo de residuos sólidos de las dos ciudades fronterizas, telemedicina, seguridad alimentaria, cooperación educativa, capacitación en biotecnología, proyecto siderúrgico, integración física a través del IIRSA, impulso al corredor Tumaco-Belém do Pará, Sistema de Vigilancia Amazónica (Sivam) y Sistema de Protección Amazónica (Sipam). |
| 7) Bogotá, 16 y 17 de octubre de 2003. | Vigilancia y cobertura en salud, cooperación técnica entre Brasil, Colombia y Perú, vacunación en la frontera, infancia y seguridad alimentaria, protección y preservación ambiental de territorios indígenas, etnoeducación, sustitución competitiva de importaciones, dificultades en el comercio entre Leticia y Tabatinga, programa de alcoholes carburantes, proyecto siderúrgico, corredor Tumaco-Belém do Pará, reglamento del tránsito fluvial transfronterizo, proyecto hidroeléctrico río Calderón, ecoturismo, legislación sobre acceso a recursos genéticos. |
| 8) Brasilia, 19 y 20 diciembre de 2005. | Integración de comunidades fronterizas, programa de desarrollo de la franja fronteriza, derechos humanos y de las poblaciones indígenas, vigilancia sanitaria, campañas conjuntas de vacunación, reconocimientos de diplomas educación superior, cooperación técnica y medio ambiente, ecoturismo, manejo conjunto de áreas protegidas, plan de ordenamiento pesquero, legislación sobre recursos genéticos, programa de cultivos alternativos, tráfico ilegal de madera, promoción de comercio e inversiones bilaterales, infraestructura e integración física y energética, capacitación uso de etanol. |

[32]

Fuente: Cuadro construido a partir de las actas de las reuniones de la Comisión.

ANEXO 2.**Reuniones del Tratado y la Organización de Cooperación Amazónica**

| Consejo de Cooperación Amazónica | Ministeriales | Presidenciales |
|---|--|--|
| 1) Lima, 5 y 8 de julio de 1983. | 1) Belém, 23 y 24 de octubre de 1980. | 1) Manaus, 6 de mayo de 1989. |
| 2) La Paz, 25 y 26 de septiembre de 1986. | 2) Cali, 7 y 8 de diciembre de 1983. | 2) Manaus, 10 y 11 de febrero de 1992. |
| 3) Brasilia, 16 y 18 de marzo de 1988. | 3) Quito, 6 y 8 de marzo de 1989. | |
| 4) Bogotá, 2 y 5 de mayo de 1990. | 4) Santa Cruz, 7 y 8 de noviembre de 1991. | |
| 5) Quito, 19 y 22 de julio de 1993. | 5) Lima, 4 y 5 de diciembre de 1995. | |
| 6) Lima, 10 y 11 de octubre de 1994. | 6) Caracas, 6 de abril de 2000. | |
| 7) Lima, 30 de noviembre de 1995. | 7) Santa Cruz de la Sierra, 22 de noviembre de 2002. | |
| 8) Caracas, 10 y 11 de marzo de 1997. | 8) Manaus, 14 septiembre 2004. | |
| 9) Caracas, 5 y 6 de octubre de 1998. | 9) Iquitos, 25 noviembre de 2005. | |
| 10) Caracas, 4 y 5 de abril de 2000. | 10) Lima, 27 de abril de 2006. | |
| 11) Santa Cruz, 20 de noviembre de 2002. | | |
| 12) Manaus, 13 de septiembre de 2004. | | |
| 13) Iquitos, 25 de noviembre de 2005. | | |
| 14) Lima, 20 y 21 de febrero de 2006. | | |

Fuente: Cuadro de construcción propia a partir de datos tomados de <http://www.otca.org.br>

ANEXO 3.**Coincidencias de Colombia y Brasil con Estados Unidos en las resoluciones aprobadas en asambleas de la ONU, 1997-2004**

| | | Voto común | Voto opuesto | Abstención | Ausencia | Total | Coincidencia | Voto+consenso |
|----------------------|----------|------------|--------------|------------|----------|-------|--------------|---------------|
| 52° Asamblea en 1997 | Brasil | 29 | 39 | 4 | 0 | 72 | 42,6% | 85,6% |
| | Colombia | 24 | 42 | 6 | 0 | 72 | 36,4% | 84,4% |
| 53° Asamblea en 1998 | Brasil | 25 | 35 | 4 | 0 | 64 | 41,7% | 87,2% |
| | Colombia | 19 | 38 | 7 | 0 | 64 | 33,3% | 85,9% |
| 54° Asamblea en 1999 | Brasil | 28 | 44 | 5 | 0 | 77 | 38,9% | 85,2% |
| | Colombia | 26 | 49 | 2 | 0 | 77 | 34,7% | 83,7% |
| 55° Asamblea en 2000 | Brasil | 23 | 35 | 7 | 0 | 65 | 39,7% | 86,7% |
| | Colombia | 23 | 38 | 4 | 0 | 65 | 37,7% | 85,8% |
| 56° Asamblea en 2001 | Brasil | 18 | 44 | 9 | 0 | 71 | 29,0% | 84,6% |
| | Colombia | 17 | 50 | 4 | 0 | 71 | 25,4% | 82,8% |
| 57° Asamblea en 2002 | Brasil | 26 | 58 | 6 | 0 | 90 | 31,0% | 81,8% |
| | Colombia | 24 | 60 | 3 | 3 | 90 | 28,6% | 80,7% |
| 58° Asamblea en 2003 | Brasil | 16 | 61 | 8 | 0 | 85 | 20,8% | 78,8% |
| | Colombia | 15 | 60 | 8 | 2 | 85 | 20,0% | 78,7% |
| 59° Asamblea en 2004 | Brasil | 10 | 57 | 12 | 0 | 79 | 14,9% | 79,6% |
| | Colombia | 7 | 59 | 13 | 0 | 79 | 10,6% | 78,9% |

Fuente: Cuadro construido para este artículo a partir de Department of State, *Voting Practices in the United Nations*, Washington, Informes al Congreso de Estados Unidos, 1997 a 2004.

ANEXO 4.**El conflicto colombiano y Brasil**

| | |
|-----------------------------|---|
| 20 de febrero de 1986 | Una columna guerrillera, que el ejército brasileño vinculó al M-19, asaltó Marití, Brasil, un pequeño puerto sobre el río Caquetá frente a La Pedrera, Colombia, saqueó los abastecimientos de un internado indígena y robó una antena de microondas. |
| 7 de marzo de 1991 | Soldados brasileños enfrentaron a guerrilleros de las FARC que trataban de transportar armas en el río Taraira. |
| 26 de febrero de 1998 | Las FARC atacaron un destacamento del ejército brasileño en el que murieron tres soldados y dos mineros colombianos. |
| 1 de abril de 1998 | Brasil cerró el paso por el río Taraira y militares ametrallaron una lancha con soldados colombianos, los detuvieron y luego los liberaron. |
| 4 de noviembre de 1998 | Aeronaves militares colombianas aterrizaron en la pista brasileña de Querarí para responder a las FARC el ataque a la base de policía en Mitú. Itamaraty protestó y señaló que Colombia sólo tiene autorización de utilizar la pista –la única de la zona– para operaciones humanitarias y no de combate. |
| 4 de junio y agosto de 1999 | Brasil lanzó la “Operación Tabatinga” destinada a identificar y detener traficantes de droga, la “Operación Intimidación” para evitar incursiones de la guerrilla colombiana en su territorio y la “Operación Cobra”, para proteger su frontera. |
| 9 de agosto de 2000 | La policía federal brasileña inició una operación de combate al narcotráfico en la frontera con Colombia. |
| 25 de agosto de 2000 | El canciller brasileño expresó que su país teme que el uso de agentes químicos para erradicar los cultivos ilícitos en Colombia tenga un nefasto impacto ambiental en la Amazonia. |
| 20 de agosto de 2000 | El gobierno de Brasil instaló en Tabatinga un comando de administración de crisis con representantes de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, el ejército, la fuerza aérea, la policía federal y los servicios de información militar; y anticipó la compra de helicópteros Cougar AS-532 para transportar soldados y un lanzamisiles. |
| 17 de abril de 2001 | Brasil auspició encuentros de los aparatos de inteligencia para discutir las repercusiones militares del Plan Colombia. |
| 3 de septiembre de 2002 | Brasil duplicó presencia militar en frontera con Colombia en los últimos cinco años con el envío de tres mil hombres más, según fuentes del comando militar de la Amazonia. |
| Junio de 2003 | Brasil lanzó la “Operación Timbó” para el control de la frontera. |

[33]

| | |
|----------------------|---|
| 24 de agosto de 2005 | La Interpol capturó en São Paulo al miembro de las FARC Francisco Antonio Medina Collazos, quien desde hace diez años manejaba una comunidad religiosa y un periódico en Brasil, y ya había sido detenido, en septiembre de 2000, en Foz de Iguazú, pero había sido liberado por falta de pruebas. Antes la revista <i>Veja</i> había afirmado que la agencia brasileña de inteligencia tendría documentos que señalan que alias "Oliverio Medina, el cura, o Camilo", fue el encargado de ofrecer cinco millones de dólares a miembros del Partido de los Trabajadores (PT) para las campañas políticas en 2002. El PT rechazó la acusación y dijo no tener relaciones con las FARC. |
|----------------------|---|

Fuente: Cuadro elaborado a partir de una revisión de *El Tiempo*.

ANEXO 5.

Acuerdos colombo-brasileños en materia de seguridad

| | |
|----------------------------|---|
| 17 y 18 de octubre de 2002 | Colombia y Brasil celebraron en Bogotá la V Reunión de la comisión mixta, en desarrollo del acuerdo de asistencia recíproca para la prevención, el control y la represión del uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, suscrito el 12 de marzo de 1981 y del acuerdo de cooperación para impedir el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales, del 7 de noviembre de 1997. |
| 7 de marzo de 2003 | Los presidentes Lula y Uribe constituyeron un grupo de trabajo entre los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia para promover la cooperación e intercambio de informaciones en la prevención y represión de la criminalidad y del terrorismo, extradición y cooperación judicial en materia penal. El gobierno colombiano le propuso al brasileño conformar una comisión binacional que permita coordinar las operaciones de las fuerzas militares de ambas naciones en la zona limítrofe. |
| 12 de marzo de 2003 | Colombia convocó el seminario regional de seguridad con la asistencia de cancilleres y ministros de Defensa de siete países, incluido Brasil. El evento acordó conformar un grupo de trabajo con la tarea de hacerle seguimiento al tráfico ilícito de armas, explosivos y precursores, controlar las fronteras y las finanzas ilícitas, cooperar en inteligencia y en la lucha contra las drogas y sus delitos conexos. |
| 28 de junio de 2003 | Ministros de Defensa de Brasil y Colombia firmaron acuerdo de seguridad fronteriza y convocaron a la comisión mixta antidrogas a evaluar los progresos en el combate al desvío de precursores químicos, al tráfico de armas y al lavado de dinero. |
| 24 de julio de 2003 | Primera reunión del grupo bilateral Colombia-Brasil para la represión de la criminalidad y el terrorismo acordó fortalecer la cooperación para el intercambio de información entre autoridades competentes de cada país. |
| Noviembre de 2003 | Primera ronda de conversaciones entre el estado mayor del Brasil y las fuerzas armadas de Colombia acuerda compartir información de vuelos ilícitos en la frontera, transferir datos de interés en tiempo real entre los respectivos centros de comando y control. |
| 11 de febrero de 2004 | Los gobiernos de Colombia, Brasil y Perú suscribieron un convenio para trabajar de manera coordinada en el control y la vigilancia de la frontera común amazónica con el fin de reprimir el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional, el tráfico de armas, municiones y explosivos y el contrabando de precursores químicos. El convenio prevé intercambio de información táctica y de inteligencia de carácter estratégico durante el desarrollo de operaciones, alertando previamente a las unidades fronterizas. |
| Junio de 2004 | Primera reunión bilateral de inteligencia entre la fuerza aérea de Brasil y la fuerza aérea de Colombia. |
| 10 de octubre de 2004 | El Congreso colombiano discute la ratificación del acuerdo de mutua cooperación, que había sido firmado con Brasil, en Cartagena el 7 de noviembre de 1997, y que permite que en el combate contra el narcotráfico los ejércitos de Colombia y Brasil crucen la frontera sin incurrir en una invasión. |
| Marzo de 2005 | Conversaciones preparatorias para la realización del ejercicio combinado entre las fuerzas aéreas de Colombia y las de Brasil acuerda "Planes operativos vigentes" (POV) para realizar la operación Colombia-Brasil (Colbra) I, de vigilancia, traslado y supervisión de aviones con el fin de simular la entrega de aeronaves ilícitas en espacios fronterizos. |
| Abril de 2005 | Ejercicio combinado Colbra I en Leticia, Colombia y San Gabriel de Cachoeira, Brasil. |
| Mayo de 2005 | Reunión en Bogotá de evaluación de resultados de Colbra I por parte de los comandantes de las fuerzas aéreas de ambos países, analiza continuidad y ratificación permanente del POV que se firmó transitoriamente para el Colbra I. |

Fuente: Cuadro construido a partir de las Memorias de la Cancillería colombiana al Congreso, 1998-2005, página electrónica de los ministerios de Defensa de Colombia y Brasil, 28 de agosto de 2005.

[34]