

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

ESPECIALIZACIÓN:

ALTA GERENCIA DE LA DEFENSA NACIONAL

POSIBILIDADES GEOESTRATÉGICAS DE COLOMBIA Y BRASIL

DESPERDICIAS POR DESINTERÉS MUTUO

AUTOR:

MARCOS ANDRÉS BARRERA CASTIBLANCO

Trabajo de Grado para optar el título de Especialista en Alta Gerencia de la Defensa Nacional

DIRECTOR

Luis Gabriel Ferrer

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal identificar los elementos más importantes, tanto positivos como negativos, de las relaciones bilaterales entre los países suramericanos de Brasil y Colombia, utilizando tres elementos especialmente importantes. El primer elemento es la relevante y creciente posición sobre todo en materia económica de Brasil en el escenario geopolítico internacional, que lo presenta ante el mundo como una potencia media y con alta incidencia en organismos multilaterales.

El segundo elemento es revisar la relación Brasil – Colombia, mostrándose muy distante históricamente mediante un análisis por periodos presidenciales desde 1985 en adelante y finalmente el tercer elemento es el leve acercamiento en materia de relación bilateral Colombia – Brasil durante la primera década del siglo XXI y las razones fundamentales que permitieron el acercamiento.

Palabras clave

Relaciones bilaterales, fronteras, Réspice Polum, Réspice Similia, acuerdos binacionales, seguridad y defensa.

Introducción

Las relaciones bilaterales Brasil – Colombia en materia comercial, cultural y en el campo de Seguridad y Defensa han presentado en el transcurso del siglo XX una serie de debilidades fundamentalmente de orden interno de ambos países, tema que radica principalmente por parte de Colombia en el temor de los decisores políticos por alejarse de los lineamientos de política exterior que hacen tan estrecha la relación de Colombia con los Estados Unidos, temor que existe desde el momento mismo de la pérdida de Panamá a comienzos del Siglo XX, específicamente el 03 de Noviembre de 1903, suceso histórico que irónicamente en vez de alejar radicalmente la política exterior colombiana de la norteamericana lo que desencadenó fue un profundo temor por parte de Colombia para ser un actor en el escenario internacional que fuera en búsqueda de sus intereses y se desarrollara autónomamente.

Por el contrario tras el suceso de la pérdida de Panamá y más por acción de los Estados Unidos en administraciones como la de Woodrow Wilson (1913 – 1921) se terminó estrechando profundamente las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, que como el mandatario colombiano Marco Fidel Suárez (1918 – 1921) lo expresó es una relación de Colombia de Réspice Polum (Kornat, 1983) con los Estados Unidos, mirando hacia el norte, para de esta forma alinear intereses de la mayor potencia en el continente americano con los países suramericanos empleando a Colombia como pivote geoestratégico en la región en el denominado Rimland (Sloan, 1988) de los Estados Unidos.

Hecho que persistió como común denominador en las actuaciones internacionales de Colombia hasta la presidencia de Belisario Betancur Cuartas (1982 – 1986) en la que por primera vez en lo corrido del siglo XX se intentó modificar la tradicional forma de actuar en el escenario internacional, buscando un acercamiento con los vecinos, recomponer la deteriorada relación con países como Cuba y Nicaragua tras la administración de Julio Cesar Turbay Ayala (1978 – 1982) con el primero por el apoyo a grupos guerrilleros en su propio territorio y con el segundo por las fuertes tensiones en materia de definición de límites territoriales.

Así pues las administraciones de la década de los ochenta procuraron tanto como les fue posible dar un giro en su forma de relacionarse internacionalmente con los países de la región suramericana, pero la creciente ola de violencia, sumada a la cada vez mayor incidencia de los dineros del narcotráfico en la vida nacional le hizo imposible a Colombia desligar su participación en escenarios internacionales con los Estados Unidos puesto que era quien apoyaba de frente la lucha contra el narcotráfico en toda su cadena desde la producción hasta la distribución, razón por la cual se explica la débil y lejana relación bilateral de Colombia con Brasil.

POSICIÓN GEOESTRATÉGICA DE COLOMBIA Y BRASIL DESPERDICIADA POR DESINTERÉS MUTUO

Colombia debería realizar una revisión de los acuerdos binacionales de Seguridad y Defensa con Brasil para que incluyan la integración de esfuerzos en el control de las fronteras comunes en el marco del sistema SIVAM – SIPAM, constituyendo así un mayor compromiso y una acción interagencial más activa entre Brasil y Colombia; que busque fortalecer el comercio legal fronterizo, atacar la minería ilegal y reducir los índices de tráfico de personas.

¿Colombia, vecino de un actor con creciente importancia en la geopolítica internacional?

Los diferentes países de la zona sur del continente americano después de una etapa de asentamiento del sistema democrático y economías de libre mercado ocurridas en el transcurso de la década de los noventa, irrumpieron para quedarse, positiva y favorablemente en los diferentes asuntos de la agenda internacional, en primera medida por el interés geopolítico de grandes potencias del mundo, adicional a la ya existente de Estados Unidos, como en el caso de Rusia, India, China y algunas potencias europeas occidentales como Alemania, sumado a la creciente intención de fortalecer un bloque regional.

Al ser los países suramericanos actores internacionales de progresiva importancia en la geopolítica internacional, sumado al crecimiento económico sostenido con excepción de Argentina; en que según The Economist en 2014, el crecimiento económico de la Argentina será de 2,9%, muy por debajo de otros países de su entorno, pues, Chile y México crecerán este año al 3,6%, Colombia al 4,8% y Perú al 5,5% (Pampillón, 2014); junto a la mayor participación

durante los últimos años en el mercado global, han sido vistos de manera dinámica y destacada por la comunidad internacional; especialmente por China y Rusia; haciendo muy atractiva la región para el intercambio socio cultural, pero fundamentalmente económico.

Ahora bien sin lugar a duda, Brasil se ha convertido en una de las 10 mayores potencias del mundo (Infante, 2010), teniendo por supuesto un papel fundamental en el revitalizado posicionamiento, especialmente económico frente al mundo tanto de Brasil mismo como de la región suramericana, en la medida en que su campo de acción en materia económica ha crecido exponencialmente, logrando entre los años 2003 y 2010 un crecimiento promedio anual del 4,1 % del PIB (Redacción Española, 2013) constituyendo a Brasil en la mayor potencia regional y en una de las potencias medias en el escenario mundial.

Así pues, en la primera década del siglo XXI, teniendo como figura descollante la administración presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (01 de Enero de 2003 – 31 de Diciembre de 2010), administración en la que Brasil dio el salto de un país con potencial para ser potencia, caracterizada exclusivamente por elementos culturales y un buen desempeño económico interno, a ser una potencia media tangible, fuerte, con desarrollos tecnológicos y económicos en industrias como el biodiesel, los agro-negocios, la biotecnología, la ciencia aeroespacial, la tecnología militar, junto a un crecimiento constante en el tamaño de sus empresas multinacionales como el Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, Caixa Económica Federal – CAXCA, Petrobras, Itaú, Electrobrás, Cemig, Vale, JBS Friboi, Gerdau y que además lo llevó a ser elegido para ser sede de los dos eventos deportivos más importantes del mundo, Mundial de Fútbol Brasil 2014 y Juegos Olímpicos Rio de Janeiro 2016.

Por su posicionamiento económico y la relevancia internacional, Brasil es reconocido como un actor principal en la geopolítica mundial, con altas aspiraciones como potencia y Estado

consolidado, aspiraciones que implican para Brasil un proceso de legitimación, en especial en el cono sur del continente americano, cuestión que aún tiene ciertas falencias, razón por la cual Lula Da Silva trazó como prioridad en su política internacional el fomento de una fuerte integración sudamericana en la denominada cooperación Sur – Sur (SEGIB, 2009) la cual tiene tres principios básicos:

En primer lugar, la horizontalidad. Con el fin que los países suramericanos colaboren entre sí, más allá de las diferencias de desarrollo relativo, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones. El segundo aspecto que define, resalta y fortalece la cooperación Sur – Sur es el consenso. La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país suramericano, en marcos de negociación, como las comisiones mixtas. Finalmente para que la participación y cooperación denominada Sur – Sur tenga impactos efectivos y positivos entre sus participantes debe tener como condición primordial La equidad. La Cooperación Sur-Sur debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios se distribuyan de manera equitativa entre todos los países suramericanos participantes (SEGIB, 2009). Así pues con estos componentes de alianza, junto con el desarrollo de esfuerzos por la democratización de aspectos bilaterales, sumado a negociación regional y global, los países latinoamericanos tienden a una cada día más fuerte agenda de comercio internacional.

Todos estos propósitos se han encaminado, de un lado al fortalecimiento regional y de otro a lograr ser el vocero más importante llegando a ser el líder natural de la región, requiriendo un reconocimiento de los demás países, siendo este uno de los principales inconvenientes de las aspiraciones de Brasil (Danese, 2001) por celos y egos nacionalistas de otros Estados también latinoamericanos.

Las evidencias más grandes respecto al choque de intereses que se pueden identificar en la materia son las claras y constantes negativas de Argentina o México para que Brasil ocupe un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sumado a algunas duras derrotas en el campo internacional como lo son el no conseguir el nombramiento de João Sayad en la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, siendo vencido por Luis Alberto Moreno (Actual Presidente el BID) o la derrota del candidato brasilero como director de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ambos en el año 2005.

Bajo este análisis de posicionamiento regional por parte de Brasil, se identifica que una de las relaciones binacionales más distantes en Suramérica es la de Brasil – Colombia, fundamentalmente por dos razones: La primera es una historia marcada por diferencias, sin ser conflictos, en la concepción de la política exterior de los dos Estados, en la cual en términos generales ha primado un desinterés mutuo. (Tickner, 2010) Y la segunda es la fijación de Colombia actuando como vocero de intereses extra regionales fundamentalmente de Estados Unidos; siendo receptor del denominado Soft Power (Nye, 2003), lo que permite identificar a Colombia como aislado regional, en razón de la ruptura de relaciones armónicas con vecinos tradicionales, aunado a la censura recurrente de países de la región, a decisiones impulsadas por Colombia dirigidas a beneficiar intereses de los Estados Unidos. (Cardona, 1991)

Las relaciones binacionales Brasil – Colombia, aparecen como tema secundario en las respectivas agendas de ambos países, por ello los intercambios culturales, políticos y económicos de Brasil y Colombia se han caracterizado por ser de baja intensidad; muy en contra del deber ser en una adecuada relación vecinal entre Estados, que involucra, entre otros, una Política Exterior entrelazada, relaciones comerciales activas, permanente incentivo a los tratados existentes, activa cooperación, mediante el fortalecimiento de actuaciones interinstitucionales en

temas de seguridad y defensa, que en suma le permitiría a Colombia atacar, en el sentido positivo de la expresión, la frontera compartida con Brasil.

Colombia entonces tendría la oportunidad de acercarse a las fronteras que comparte con Brasil, enmarcadas en lo que debería ser el efectivo control de las zonas limítrofes, la cual conforme con datos de Cancillería en abarca en extensión cerca de 1645 kilómetros (Cancillería Colombiana, 2014) como se evidencia en la Figura 1; mediante lo cual realizaría un efectivo y real control de grandes problemas de ilegalidad que se presentan en la frontera, que se enmarcan en tres grandes campos.



Figura 1: Frontera Terrestre Colombo - brasileña

Fuente: Cancillería Colombiana, 2014

Primero el comercio ilegal fronterizo, haciendo que las relaciones binacionales se vean seriamente debilitadas, puesto que al existir un comercio legal con controles junto a interacción de actores para un correcto flujo de información Brasilia – Bogotá conduciría a una relación más

cercana, sin embargo, los temores históricos sumado al desconocimiento mutuo hace que se comporten como vecinos distantes, desconocidos, temerosos y que sólo en los últimos años se acerquen mutuamente, urgidos por los problemas de seguridad, realmente más motivados por el interés comercial o geopolítico global (Ramírez, 2006), tema que es absolutamente evidente en la desequilibrada balanza comercial que tiene Colombia frente a Brasil, reflejo de ello es el creciente balance negativo en materia de importaciones vs exportaciones:

Tabla 1: 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: ALADI

Lo más complejo del desconocimiento y las frías relaciones binacionales, es que no se soportan en tratados de apoyo, ni en alianzas, ni en herramientas binacionales que conducen a un muy frágil el futuro de las relaciones económicas bilaterales Brasil – Colombia como lo expresa el Banco de la República mediante su Informe Sobre Inflación de Junio de 2013; en el cual es expresamente claro que Colombia prefiere respecto a sus socios comerciales tener más cercanía con otros países de la región como Chile, Perú o México que con Brasil, deteriorando la posibilidad de tener un apoyo económico y político vecinal de primer orden en el escenario internacional; lo que se refleja en la proyección de crecimiento con los socios comerciales de Colombia en su respectivo orden:

Tabla 2: Proyección de crecimiento de los socios comerciales de Colombia

Proyecciones de crecimiento de los socios	2012	Proyecciones para 2013			Proyecciones para 2014		
		Mínimo esperado	Escenario Central	Máximo esperado	Mínimo esperado	Escenario Central	Máximo esperado
Principales socios							
Estados Unidos	2,2	1,2	1,7	2,2	1,5	2,5	3,5
Zona del euro	(0,6)	(1,0)	(0,6)	(0,2)	(0,7)	0,7	1,5
Venezuela	5,6	(1,0)	0,0	1,0	(1,0)	1,0	3,0
Ecuador	5,0	3,0	4,0	5,0	3,0	4,0	5,0
China	7,8	7,2	7,6	8,0	7,0	7,6	8,2
Otros socios							
Brasil	0,9	1,8	2,6	3,4	2,6	3,6	4,6
Perú	6,3	5,2	5,8	6,4	4,5	5,5	6,5
México	3,9	2,5	3,2	3,9	3,0	4,0	5,0
Chile	5,5	4,0	4,5	5,0	3,5	4,5	5,5
Total socios comerciales (ponderado por no tradicionales)	3,5	1,8	2,4	3,0	2,2	2,9	3,8
Países desarrollados*	1,2		1,2			2,1	
Países emergentes y en desarrollo*	4,9		5,0			5,4	
Total mundial*	3,1		3,1			3,8	

Fuente: FMI, Cálculos del Banco de la República, 2013

En segunda medida Colombia debería atacar con carácter fuerte y decidido, la minería ilegal, en especial en la zona de frontera, dado que hoy por hoy afecta a más de 200 municipios en todo el País, con una muy alta estadística de ilegalidad, cercana el 63% de unidades productivas mineras sin títulos ni permisos de explotación (Portafolio, 2014), muchos de ellos en la frontera con Brasil, haciendo que muchos de los grupos ilegales se aglomeren en las zonas de frontera, generando inestabilidad económica, altos índices de criminalidad vinculada, con la minería ilegal como el tráfico de armas, tráfico de sustancias químicas, enriquecimiento ilícito o el lavado de activos, que vinculan a Colombia y a Brasil mediante tratados internacionales firmados por ambas naciones como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997.

Sin embargo, Colombia debe hacer muchos más esfuerzos en materia de control de recursos naturales por su inadecuada e ilegal explotación, puesto que conduce a un incontrolable delito transnacional que Brasil solo no puede atacar, y que así pudiera Brasil mediante el SIVAM – SIPAM atender, tendría alcance hasta el límite de sus fronteras con Colombia, lo que en últimas demuestra que atacar las fronteras con que Colombia comparte con Brasil en el marco de la minería ilegal es una de las más grandes materias pendientes del Estado colombiano, existiendo pocos acuerdos bilaterales en la materia, como el Acuerdo de cooperación amazónica en desarrollo de los recursos minerales en el área fronteriza, firmado el Febrero de 1988 (Ministério das Relações Exteriores do Brasil MRE , 2014).

En tercer lugar se encuentra el tráfico de personas es el tipo de delito transnacional más desatendido en la frontera Colombo – Brasileña, no solamente por el Estado colombiano, Brasil ha dejado de lado éste tipo de delito en razón a que frecuentemente prioriza la delincuencia organizada en materia de drogas ilícitas, tráfico de estupefacientes o explotación de recursos naturales, con lo cual la delincuencia organizada en el marco de tráfico de personas ha encontrado un corredor limpio para llevar a cabo sus cometidos ilícitos, haciendo a Colombia uno de los países de Latinoamérica con mayor incidencia en este delito y a Brasil uno de los mayores corredores para el paso de personas provenientes de diferentes zonas del mundo en especial del continente asiático y africano.

Así pues, teniendo como parámetro la consideración de los factores de política exterior, comercio además de cooperación en seguridad y defensa, es evidente que Brasil se ha convertido en un actor internacional de alta incidencia, elemento que redefiniría positivamente también la política exterior, junto a la política económica y macroeconómica colombiana si se

acercara a un vecino territorialmente muy cercano para transformarlo en un socio estratégico en procura de los intereses nacionales mutuos.

Realizar un contexto del comportamiento de las relaciones binacionales entre Brasil – Colombia desde la mitad de los años ochenta cuando se presenta la restauración del sistema democrático en Brasil, hasta el final del siglo XX y los primeros años del siglo XXI.

Unidos pero de espaldas

La relación Brasil – Colombia se muestra muy distante, escenario que históricamente ha enmarcado las agendas internacionales de los dos países, permitiendo identificar las tendencias de la política exterior durante las últimas décadas fácilmente, por periodos presidenciales tanto de Brasil como de Colombia

Se tiene como punto de partida el año de 1985, en el cual se presentó la transición de una dictadura al sistema democrático en Brasil, siendo uno de los aspectos políticos más importantes del siglo XX en Brasil, puesto que la política exterior del gobierno militar de Brasil que precedió el salto a la democracia, buscó una identidad a través de una mayor independencia en el escenario internacional, bajo el modelo de amplia inversión estatal con nacionalismo económico que sentó las bases para posteriores resultados que internacionalmente se conocieron como el Milagro Brasileño (Singer, 1973)

Para la década de los 70's Colombia estaba llegando al fin del denominado Frente Nacional que se dio entre los dos partidos tradicionales (Liberal – Conservador) para turnarse la presidencia de la república entre los años de 1958 a 1974 procurando alivianar los altos índices de violencia que se presentaban en el País, sin embargo, la violencia política se perpetuó, mutando hasta convertirse incluso en una fuente de riqueza por su funesto matrimonio con el narcotráfico; obligando al País a alinearse con los intereses específicamente de los Estados

Unidos, guiando a Colombia a una política exterior básicamente unidireccional en el denominado Rápice Polum. (Kornat, 1983)

Los factores de más alta incidencia para la época en el ámbito regional fueron de un lado el cambio de concepción económica, pasando del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones – ISI (Garay, 2004) a un modelo de apertura al libre mercado impulsado desde EE.UU y de otro lado, una fuerte tendencia al cambio de regímenes políticos hacia la democratización teniendo como insumo principal, una serie de cambios constitucionales muy profundos, lo que por la adaptación de los estados a esas nuevas circunstancias, mantuvo frías las relaciones binacionales Brasil – Colombia.

Con el proceso de transición hacia la democracia en Brasil que se produjo de forma acordada en los diferentes sectores sociales; mantuvo como herencia de los gobiernos militares una cordial pero medida interacción binacional con Estados Unidos, de manera especial en aspectos económicos, adicionalmente mostró una fuerte posición frente a la explotación y uso de recursos naturales (Hurrell, 2001).

Los resultados más importantes se presentaron en vínculos multilaterales como el Acta de Iguazú, firmado en la ciudad de Foz de Iguazú firmada entre los gobiernos de Brasil y Argentina, que sería el acuerdo que daría paso a diversos programas de cooperación e integración en los últimos años de la década de los 80's, entre ellos diversos acuerdos de seguridad en especial en lo relacionado con el control nuclear, como la Declaración Conjunta de Iguazú del año 1988.

Otro paso en actuación recíproca regional fue el trabajo de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay en 1985 como Grupo de Apoyo a Contadora que entraron a afirmar la labor ya adelantada por México, Venezuela, Colombia y Panamá en ejercicio desde 1983 actuando de manera distinta Colombia en una política exterior de Rápice Similia (Ministerio de Relaciones

Exteriores, 1970) para la solución pacífica de los conflictos centroamericanos; que finalmente en 1986 se integraría en un solo gran cuerpo con la adhesión de Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay para conformar el denominado Grupo de Río en 1990. En el transcurso del año 1988 se firmaron ocho acuerdos binacionales en temas fundamentales como comercio binacional, cooperación para explotación petrolera, fortalecimiento de comunicaciones y transporte entre Brasil – Colombia.

Tras el triunfo de Fernando Collor de Mello en las elecciones correspondientes al período presidencial 1990 a 1994 en Brasil, se presentó el hecho de no poder completar su período presidencial por fuertes bullicios de corrupción, llevando al vicepresidente Itamar Franco a asumir la presidencia de Brasil en 1992, administración cuya preocupación fue la de acabar un gobierno con poco protagonismo, imposibilitando seriamente la estructuración de una política internacional fuerte y coherente con los nuevos desafíos.

Cabe resaltar que Brasil, más allá de su escasa presencia en la escena internacional, no dejó de lado la región, profundizando así en temas como control nuclear y flujo comercial; en 1991, con los presidentes Menem de Argentina, Sanguinetti de Uruguay y Rodríguez de Paraguay se firmó el tratado de Asunción para la constitución y formalización de MERCOSUR, punto de partida de una integración comercial en la región, que conduciría a propuestas como un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCS) en vez del Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA propuesta por EE.UU.

En Colombia, el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994), convocó a una Asamblea Constituyente (Constitución Política de Colombia, 2011) que dio origen a la Constitución de 1991, sin embargo el narcotráfico desde los años 80's infiltró muchos de los sectores de la sociedad colombiana que redireccionaron el conflicto, razón por la cual se decide vincular el

desarrollo económico y mejores resultados comerciales del País con el vencimiento del narcotráfico, llevando a Colombia a suscribir programas comerciales por el combate al narcotráfico, como el Sistema de Preferencias Generalizadas – SGP de la Unión Europea (Unión Europea - Dirección General de Comercio, 2004), en la cual se busca mediante la integración comercial erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible, o la Ley Acto Andino de Promoción de Comercio y Erradicación de Drogas (ATPDEA en inglés) de EE.UU. Lo anterior evidencia que el tema del narcotráfico como elemento desestabilizador de los intereses nacionales se volvió el más importante campo a atacar dirigiendo incluso la política exterior colombiana frente al mundo.

Dada la multiplicidad de intereses internos que se hacía necesario atender por parte ambos países, la relación binacional en ese periodo fue muy débil con apenas 6 herramientas internacionales enfocadas fundamentalmente en el tema fronterizo, en los que se destacan la Comisión Mixta de Inspección de los marcos de la frontera brasileño – colombiana. Acta Décima Conferencia del 28 de Mayo de 1993, junto a un muy importante Ajuste al convenio de Cooperación Jurídica complementario al tratado de asistencia recíproca para la prevención de uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicos; aunque el hecho más significativo es la multiplicidad de esfuerzos binacionales enfocados en la creación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Brasileña el 26 de noviembre de 1993, para dar así cumplimiento efectivo a los compromisos presidenciales asumidos en la declaración conjunta del 3 de septiembre de 1991, teniendo como base la denominada política de Buena Vecindad (Hardy, 2006) de Gaviria – Collor de Mello.

En 1995 llega a la presidencia de Brasil Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999 y 1999 - 2003), buscando la estabilización económica para reducir la hiperinflación e impulsar con

mucha fuerza la modernización de la economía brasileña, integrándose a las necesidades del mercado internacional, entendido como globalización; dicha posición conllevó a una relación más fuerte con Estados Unidos, sin descuidar la inserción en la economía internacional al respaldar el proceso de integración MERCOSUR como escenario estratégico para Brasil.

De otro lado colombiana en el periodo de Ernesto Samper (1994 – 1998), sufrió unos máximos históricos de ingobernabilidad al descubrirse la presunta financiación del narcotráfico a la campaña presidencial de Samper; situación que aunque no condujo a la separación del cargo del presidente de la república, sí condujo a un profundo debilitamiento del Estado incrementando exponencialmente el prestigio de Colombia en la escena internacional, limitando también cualquier actuación regional, puesto que los mayores esfuerzos se concentraron en no debilitar más las relaciones binacionales con Estados Unidos, principal socio político y comercial de Colombia, conllevándole a un aislamiento regional, perdiendo así la oportunidad de capitalizar la enorme coyuntura que representaba su presencia en la secretaría de la OEA sumada a la presidencia de los países No alineados – NOAL (Cancillería, 2014).

Tras la elección de Andrés Pastrana como presidente de la república (1998 – 2002) se normalizaron las relaciones con EE.UU, los esfuerzos diplomáticos se dirigieron de manera preponderante a capitalizar la ayuda Estados Unidos para el fortalecimiento de las fuerzas armadas de Colombia, siendo fundamental para la positiva recepción del Gobierno estadounidense la coyuntura del 11 de septiembre de 2001 con lo cual se ató el tema interno colombiano con la lucha contra el terrorismo que iniciaron los Estados Unidos, traducándose en la ayuda financiera del Plan Colombia. (Verdú, 2003)

Sin embargo el Plan Colombia en la región produjo mucho más escozor que aceptación en especial con Venezuela, pero por la especial atención a la solución de los temas internos de

Colombia se dejó de lado la relación con otros Estados como es el caso de Brasil en la cual en los 8 años de los gobiernos Samper y Pastrana solo se firmaron seis instrumentos de apoyo binacional pero que se concentraron de manera específica en el ataque y control del narcotráfico en su conjunto, pero dejando de lado, como ya había sucedido en periodos de gobierno anteriores, la muy necesaria integración binacional Colombia – Brasil en materia de control fronterizo de comercio, de minería ilegal y de tráfico de personas.

Como resultado de esa serie de dificultades de acción propias de sus contextos en el caso de Brasil y de Colombia que definieron reajustes al interior de los Estados (Ravenhill, 2014) no se adelantaron mayor número de procesos o acuerdos de cooperación binacional para impactar así positivamente el desarrollo económico y social de las dos naciones sino que se centró el ejercicio en temas demasiado puntuales de tráfico de drogas, conforme con las necesidades de cada uno pero no se proyectó un marco general de actuación a futuro que mezclara positivamente los intereses de ambos Estados, en materia de comercio ilegal, minería ilegal y tráfico de personas.

La oportunidad ha estado permanentemente servida sobre la mesa en el marco del intacto y creciente potencial del programa SIVAM – SIPAM el cual es el programa de sistema de vigilancia de las fronteras, especialmente la Amazonía, de los organismos de seguridad brasileros y de orden estatal, que es SIVAM (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2006), junto con una parte civil de protección de la Amazonía. Los entes de seguridad se encargan de la soberanía, la protección territorial brasileras, junto con la infraestructura Aero – espacial de la fuerza aérea y de desarrollo Aero espacial de las fuerzas militares brasileñas. Mientras tanto la parte civil se encarga de la protección e Internacionalización de la selva amazónica fortaleciendo la percepción de disminución de las amenazas fronterizas y el fortalecimiento de la soberanía territorial brasileras. (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2006)

En definitiva, probablemente la necesidad de buscar un socio estratégico que atendiera las necesidades más sentidas del Estado colombiano fue lo que llevo a medidas como el Plan Colombia, (Verdú, 2003) que se dio de manera increíblemente rápida , posicionando a Colombia como uno de los tres países con mayor participación en la cooperación militar de Estados Unidos, apenas por debajo de Israel, haciendo enormemente dependiente a Colombia de los compromisos adquiridos con los Estados Unidos, con lo cual las oportunidades recíprocas que se presentaban permanentemente con Brasil, continuamente se veían desatendidas, se les daba la espalda, sin visualizar la oportunidad de prevenir o de atacar de manera temprana grandes debilidades que hoy persisten en el marco bilateral colombo – brasilero.

Entre las debilidades más destacadas por su alta incidencia sobre todo en el desarrollo social o en el crecimiento económico se identifica el comercio ilegal fronterizo, que debilita enormemente las bases económicas tanto de Colombia como de Brasil, por la evasión y elusión de impuestos, junto al descontrolado uso de sustancias químicas no controladas, el curso libre de recursos naturales en el marco de la minería ilegal, que generan altísimos impactos ambientales además de también fuertes desequilibrios en una de las mayores fuentes de ingresos de la nación por regalías, al conceder permisos de explotación y exploración de recursos naturales; más aún cuando se presentan altos índices de tráfico de personas tanto salientes de Colombia hacia otras zonas del mundo, como en el caso de los nacionales continentales africanos que usan el corredor Brasil – Colombia como países de paso para llegar a otras zonas del continente como Panamá, México, Estados Unidos o Canadá, constituyendo a Colombia en el tercer país en tráfico de personas de Latinoamérica luego de Panamá y Venezuela, con cerca de 35.000 migrantes ilegales al año de las cuales el 90% de esas 35.000 personas padecen alguna clase de explotación (Vanguardia, 2009).

En contraste, el pacto amazónico que dio paso a la conformación del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) 1978 (Kilka, 2006) que se transformaría para dar paso a la (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA- 1995), entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, Surinam y Guyana creada con el fin de activar, mejorar y dinamizar las relaciones entre entes territoriales de zonas fronterizas como Leticia – Tabatinga, pero la OTCA no ha presentado resultados significativos; de hecho si se han venido presentando serias dificultades en coordinación binacional Colombia – Brasil como en el caso de la búsqueda de ampliación de cobertura del modelo SIVAM/SIPAM al conjunto de países amazónicos, modelo que cuenta con las siguientes características técnicas:

Tabla 3: Características técnicas del programa SIVAM/SIPAM 2006

SENSORES
05 Radares Primários LP-23
07 Radares Primários ASR-23 SS bidimensionais de longo alcance
07 radares Secundários Condor Mk 2 mono-pulso
06 Radares Móveis TPS-B34 Primário/Secundário 3D
05 AEW&C Embraer EMB 145 (R-99A)
03 aeronaves Embraer EMB 145 de sensoriamento remoto (R-99B)
10 Radares Metereológicos EEC-Gamic
295 outros sensores: Clima (81), Relâmpagos (14) e Hidrológicos (200)
5 Receptores (Estações) de Imagem Satélite
04 sistemas ILS
03 (Estações) HF DFS de navegação
99 Aviões ALX mono e bipostos
TELECOMUNICAÇÕES
424 Terminais leves de recepção de Satélites (VSAT)
26 Terminais de dados Satélite
5 Estações de comunicação Hubs SATCOM
32 Estações de rádio Terra-Ar (224 Rádios)

SENSORES
21 Estações de retransmissão de comunicações
1.028 Terminais de Acesso de Dados
PROCESSAMENTO DE DADOS
03 Centros de Coordenação Regionais localizados em Manaus, Porto Velho e Belém
01 Centro ATC 'en-route', na cidade de Brasília
01 Centro de Coordenação Geral, na cidade de Brasília
TESTE E CERTIFICAÇÃO
04 Aviões de inspeção de Vão Hawker 800XP

Fuente: FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2006

Las dificultades como se evidencia no se presenta en materia de características técnicas ni capacidad instalada, se orienta más en el sentido de dificultades operacionales en el control de fronteras, por las limitaciones o la exclusividad del control de espacio aéreo para el caso de Colombia con los Estados Unidos o por limitaciones tecnológicas entre países, dado que Colombia no cuenta con un equilibrio tecnológico a la par de Brasil, imposibilitándole alinear esfuerzos en el modelo SIVAM/SIPAM tan exitoso para Brasil, e incluso el desinterés propio del Gobierno Colombiano en no invertir recursos económicos para el desarrollo de programas de control fronterizo, ni tampoco para la alineación de programas ya existentes como los empleados por Brasil.

Esta desatención del Estado colombiano se reflejará en los instrumentos internacionales aún vigentes que ofrece el ministerio de relaciones exteriores de Brasil, como el caso de controles fronterizos de enorme importancia como el proyecto de vigilancia de fronteras conjuntos SIVAM/SIPAM del que Colombia no es un actor de primer orden, mientras que Perú y Brasil, han controlado trazas ilegales mediante el monitoreo regional sumado al control del tráfico aéreo sobre las fronteras, combatiendo actividades ilegales con especial énfasis en el narcotráfico, con

un apalancamiento de 1.395 millones de dólares para cubrir cerca de 5.2 millones de Kilómetros, equivalente a 32 países europeos (InfoDefensa, 2012).

Acercamiento plagado de temores

Brasil con el camino trazado de fortalecer su política exterior en la región, se enfoca en el periodo presidencial de Lula Da Silva en el denominado estilo de cooperación Sur – Sur (SEGIB, 2009), creando una serie de instituciones y proponiendo un conjunto de normatividad internacional que permita la ayuda multilateral entre los países integrantes de la región del cono sur del continente americano, lo que le viene dando una preponderancia reconocida y haciendo repensar a los países de la región sus relaciones tradicionales con las potencias internacionales.

En el tiempo de coincidencia presidencial de los presidentes Álvaro Uribe Vélez por Colombia y Luis Inácio Lula por Brasil, en comparación a los casi 20 años anteriores, empieza a construirse una agenda binacional, a través de la cual Brasil y Colombia promovieron tener herramientas estratégicas para reconsiderar el histórico desinterés mutuo abriendo paso a la visión a un mundo globalizado con un necesario intercambio de todo tipo de bienes por parte de las dos naciones.

La convergencia de intereses se precisó en dos grandes puntos: Primero el Real interés y efectivo ejercicio del fortalecimiento de la cooperación en temas de seguridad y defensa y en segundo lugar La negociación y acuerdo de una proporcionalidad en las condiciones del intercambio económico entre los dos Estados (Galofre, 2004)

De este modo se dieron las puntadas iniciales para crear caminos de comunicación tanto regional como Binacional Brasil – Colombia, superando de este modo la desconfianza histórica entre los dos países.

Así pues en la búsqueda de superar la desconfianza mutua por el desconocimiento del otro Estado, el tema de la seguridad se convirtió en la puerta de ingreso al vínculo binacional, teniendo una especial importancia claramente para Colombia por su conflicto interno, por tanto aquello que en principio sería un obstáculo en la relación binacional por temas de inseguridad fronteriza, que como se observa en la imagen es uno de los principales enfoques de manejo fronterizo de Brasil, esto en buena medida terminó descongelando las relaciones Brasil – Colombia, facilitando los acercamientos dados los temas de interés mutuo.

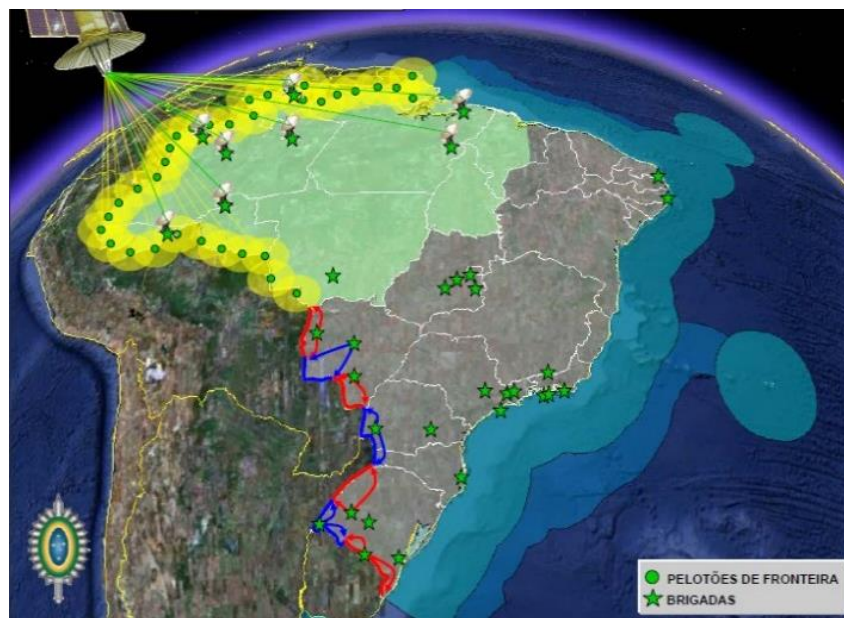


Figura 2: Monitoreo de las fronteras del Brasil

Fuente: Morel, 2013

Esto se debe a que las mismas problemáticas en cada una de las naciones cuentan con una realidad y un impacto distintos más allá de tener un mismo origen, por tanto para Colombia es en el marco de la Política de Seguridad Democrática – PSD (Rodríguez) el ataque unificado y directo a los grupos terroristas, mientras que en el caso de Brasil la preocupación está encaminada en el tema del tráfico de estupefacientes, armas, sustancias químicas ilegales, sumados al enorme riesgo económico que representa el lavado de activos provenientes del

narcotráfico; fundamentalmente en la zona amazónica fronteriza Colombia – Brasil, la cual es la que reviste la mayor dificultad en su control.

Aunque más allá de este tipo de acercamientos, el hecho de Estados Unidos incidir tanto dentro del conflicto colombiano, manteniendo incluso la presencia y capacidad de movilización de la fuerzas pública, le permite a Estados Unidos influir en temas afines con la región amazónica (Ramirez, 2006); limitando así un más fluido intercambio económico en temas como biotecnología, recursos naturales, minería, conectividad binacional, imposibilitando un distanciamiento definitivo entre las naciones, como lo evidencia la firma durante la visita de Lula el 19 de Julio en Bogotá y el 20 de julio en Leticia, ambas en 2008, en donde se firmó un Memorando de Entendimiento para la Cooperación en el Combate a la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Accesorios, Explosivos y otros Materiales Relacionados y un Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Defensa. (Embajada de Colombia en Brasil, 2009)

La relación binacional se ve fortalecida de manera trascendental en el hito de la prestancia del Gobierno Lula para brindar helicópteros brasileiros apoyando la liberación de secuestrados en el año de 2009, junto con la ampliación de reuniones y declaraciones bilaterales Colombia – Brasil y un cada vez mejor flujo de información y el vínculo para el decomiso de armas brasileiras en territorio colombiano, una gestión cada vez más ágil en el proceso de extradición binacional como fue el caso de Juan Carlos Ramírez Abadía, alias Chupeta en 2007; O, el 28 de abril de 2008, cuando el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobin, visitó a Colombia y presentó ante el Gobierno colombiano la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa para hacer parte del equipo regional de control de delitos transnacionales y el marco jurídico

internacional para facilitar la interacción entre estados suramericanos, evidentemente fortaleciendo el vínculo binacional Brasil - Colombia.

En materia conjunta se ha avanzado en fortalecer la OTCA, junto a la creación de una fuerza multinacional de protección del Amazonas a través del SIVAM/SIPAM en 2002, con un compromiso de Entendimiento para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes, pero Colombia continua teniendo una participación significativamente débil en comparación con otros países de la región como el caso de Perú y Bolivia para vincularse al programa brasilero de SIVAM/SIPAM, que hoy por hoy ya cuenta con control y vigilancia fronteriza satelital, control geostacionario de la zona amazónica, un desarrollo tecnológico de punta para salvaguardar sus recursos naturales buscando contrarrestar los enormes riesgos del descontrol de las fronteras por parte de los vecinos de Brasil, especialmente por parte de Colombia, puesto que como ya se mencionó, Perú y Bolivia están mucho más comprometidos, tienen una muy fuerte decisión política de relacionarse con el programa SIVAM/SIPAM, original de Brasil, que le ha permitido fortalecer a Brasil su posición regional exteriorizando al mundo un poder instalado mediante sus capacidades de control fronteriza con enormes avances tecnológicos.

CONCLUSIONES

Colombia deber realizar una revisión y ampliación de los acuerdos binacionales con Brasil en el campo de seguridad y defensa que le permitan dar un giro de su unidireccionalidad en materia de política exterior para afianzar el control en las fronteras comunes con Brasil fortaleciendo el flujo comercial con otros países y permitiendo la diversificación de productos.

Brasil tiene una muy fuerte incidencia regional pero especialmente global en materia de política exterior apalancado en un enérgico crecimiento económico en las últimas décadas, erigiendo a al vecino suramericano como una de las más fuertes posibilidades de alianza regional para mejorar el flujo económico y las condiciones de calidad de vida de los habitantes de la zona de frontera compartida, pudiendo ser de enorme utilidad el modelo ya implementado por Brasil denominado SIVAM – SIPAM, constituyendo así un mayor compromiso entre Estados, además de una más activa acción interagencial; lo cual podría ser la clave para fortalecer el comercio legal fronterizo, atacar la minería ilegal y el reducir los índices de tráfico de personas.

En el marco del comportamiento de las relaciones binacionales entre Brasil – Colombia desde la mitad de los años ochenta cuando se presenta la restauración del sistema democrático en Brasil, hasta el final del siglo XX y los primeros años del siglo XXI se evidencia un permanente desinterés de ambos países en la relación bilateral, preocupándose más en necesidades de orden nacional internos o en relaciones de política exterior con miradas hacia distintas direcciones, conduciendo a acercamientos mínimos entre ambas naciones, comparados con la amplia zona fronteriza que comparten.

En el transcurso de la primera década del siglo XXI con las variantes en el escenario internacional, se presentó por parte de Brasil un cambio de postura frente a los vecinos de la

región, con un propósito integrador y con permanentes iniciativas que acerquen a los integrantes de la zona sur del continente a una postura en bloque para hacer más fuerte la presencia en el escenario geopolítico internacional, pero que ha tenido fuertes restricciones al proyecto regional por parte de Estados como Colombia que no de manera directa pero si por la necesidad de atención de aspectos de orden local no dedica sus esfuerzos a la mancomunada tarea de proyectos mutuos.

Referencias

- Banco de la República. (2013). *Informe sobre Inflación*. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/isi_jun_2013.pdf
- Cancillería Colombiana. (Octubre de 2014). *Movimiento de los no Alineados*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/consensus/non-aligned>
- Cancillería Colombiana. (2014). *Frontera Terrestre Colombia - Brasil*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/content/frontera-terrestre-colombia-brasil>
- Cardona, D. (Enero - Junio de 2007). *¿Hacia dónde va la política exterior de Colombia? Apuntes para el debate*. Colombia Internacional. Volumen (65°).
- Constitución Política de Colombia. (2011). *História de la Constitución*. Recuperado de www.constitucioncolombia.com/historia.php
- Danese, S. (2001). *¿Liderazgo Brasileño?. Foreign Affairs en Español*, p. 172.
- Embajada de Colombia en Brasil. (2009). *Cronología general de las relaciones bilaterales*. Bogotá: MRE.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA. (2006). *Serviço de Vigilância da Amazônia*. Base Aérea de Porto Velho, RO: 2°/6° GAv - 2° Esquadrão do 6° Grupo de Aviação.
- Galofre, M. (2004). Brasil-Colombia: ¿Vecinos en proceso de acercamiento?. *Policy Paper.*, p.4-6.
- Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá, Colombia: Banco de la República.
- Hardy, A. T. (2006). Estados Unidos y América Latina: La época de la Buena Vecindad. *offnews.info*. Recuperado de: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=4874>
- Hurrell, A. (2001). *The foreign policy of modern Brazil*. Oxford: Prentice Hall .

- Infante, J. (2010). Brasil: Un país que sueña. Desarrollo social con liberalismo macroeconómico. *Crónica Universitaria*. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/brasil-desarrollo-social-liberalismo-macroeconomico.htm#2
- InfoDefensa. (2012). Perú y Brasil analizan el proyecto de vigilancia de fronteras SIVAM-SIPAM. *Información Defensa y Seguridad*. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2012/01/13/noticia-peru-y-brasil-analizan-el-proyecto-de-vigilancia-de-fronteras-sivam-sipam.html>
- Kilka, M. d. (2006). *Intervencao ecológica? uma análise de risco para os paises signatários da organizacao do tratado de cooperacao amazonica*. Santa María: Universidade Federal de Santa María.
- Kornat, G. D. (1983). Formulando la política exterior colombiana . *CEREC*. Volumen (629), p. 52 - 77.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). (2014). *Atos em vigor Assinados com a República da Colômbia*. Recuperado de <http://www.2.mre.gov.br/dai/bocolom.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1970). *Memorias de relaciones exteriores 1968 - 1969, Alfons López Michelsen*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Morel. (2013). *Monitoreo De Las Fronteras Del País Va A Costar R\$ 12 BI*. Recuperado de <http://www.zona-militar.com/foros/threads/brasil-estrategia-defensiva.19678/page-16>
- Nye, J. J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid, España: Taurus.
- Pampillón, R. (2014, 22 de Febrero). Argentina de mal a peor. *Expansión*. Recuperado de <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2014/02/argentina-de-mal-a-peor.php>
- Portafolio. (2014, 03 de Septiembre). Minería ilegal afecta a más de 200 municipios. *Portafolio*.
- Ramirez. (2006). Colombia-Brasil: Distante Vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. *Análisis Político*, p. 18 - 19 .
- Ramírez, S. (Noviembre de 2006). Colombia – Brasil: Distante Vecindad Se Fortalece En La Seguridad Y El Comercio. *Análisis Político, Vol. 19(Nº 58)*. Recuperado de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052006000300001&script=sci_arttext#tab4

Ravenhill, J. (2014). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University press.

Redacción Española. (2013, 16 de Febrero). El crecimiento económico de Brasil durante los últimos 10 años. *Iran Spanish Radio*. Recuperado de <http://spanish.irib.ir/an%C3%A1lisis/art%C3%ADculos/item/136420-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-de-brasil-durante-los-%C3%BAltimos-10-a%C3%B1os>

Rodríguez, C. R. (s.f.). Control Territorial, legitimidad y consolidación de la Política de Seguridad Democrática. *Fuerzas Armadas*, p. 6 - 17.

SEGIB, S. G. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. SEGIB, Madrid.

Singer, P. I. (1973). El milagro brasileño: causas y consecuencias. *Fondo de cultura económica*.

Sloan, G. R. (1988). Geopolitics in United States Strategic Policy 1890–1987. *Harvester Wheatsheaf*: Palgrave Macmillan.

Tickner, A. (2010). Brazil as a Regional Power: Views From the Hemisphere. *Brazil as a Regional Power: Views From the Hemisphere*. Ponencia.

Unión Europea - Dirección General de Comercio. (2004). *El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea*. Bélgica: Comunidades Europeas. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf

Vanguardia. (2009, 02 de Septiembre). Colombia, tercer país en tráfico de personas de Latinoamérica. *Vanguardia*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/historico/38459-colombia-tercer-pais-en-trafico-de-personas-de-latinoamerica>

Verdú, C. P. (2003). *El Plan Colombia y sus implicaciones internacionales*. Alicante: Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo.