

Brasil-Colombia: ¿de vecinos distantes a socios estratégicos?

Daniel Flandes

GIGA, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo

Brasil y Colombia viven momentos históricos muy diferentes: el primero se encuentra en una profunda crisis que parece no tener salida a mediano plazo; y el segundo está a pocos pasos de una histórica resolución de su conflicto interno que le abriría una ventana de oportunidad para desempeñar un nuevo rol en la región.

Brasil despegó de la liga de campeones (como lo reflejó la emblemática portada del *The Economist* del 2009 con la estatua del Cristo Redentor como cohete subiendo a nuevos horizontes) y aterrizó en la categoría de economía “especulativa” según la agencia de riesgo Standard & Poor en 2015. En contraste, Colombia demuestra un sólido crecimiento por encima de un 4% desde 2010. El país comenzó siendo una de las cuatro potencias secundarias de Sudamérica, pero últimamente superó a Argentina y Venezuela en el *ranking* regional debido a los graves problemas económicos y políticos, respectivamente. Chile también se encuentra atrás de Colombia debido a su base material limitada. Resulta que, en términos materiales, Colombia queda como la única potencia secundaria en Sudamérica.

Ese desarrollo no significa que los dos actores estatales se encuentren en el mismo nivel, sino que son los dos actores con mayor capacidad de actuar en Sudamérica, lo que implica una creciente responsabilidad regional. Por desgracia, los gobiernos de Juan Manuel Santos y Dilma Rousseff tienen en común que están muy enfocados en sus respectivas situaciones domésticas, descuidando en cierta medida el campo de la política exterior. Brasil y Colombia son los

dos actores estatales con los mayores recursos y con el mayor potencial constructivo a nivel regional, y si colaboraran podrían conducir el destino de América del Sur.

El análisis del estado actual y de las perspectivas de la relación bilateral permite un pronóstico sobre la conversión de este potencial en la práctica. La relación brasileña-colombiana es una relación ambigua. Por una parte, hay muchas áreas de intereses convergentes y de cooperación que implican oportunidades de beneficio mutuo, pero el otro lado de la moneda muestra diferencias estratégicas profundas entre los dos Estados. Las contribuciones a este “Foro de debate” discuten ambas perspectivas.

Oportunidades de colaboración: socioeconomía y seguridad transnacional

Un área que muestra muchas oportunidades de beneficio mutuo es el comercio bilateral, que creció un 73% entre 2009 y 2014, llegando a un volumen de 4 billones de dólares en 2014. Otro campo muy prometedor es el tema de ciencia y tecnología, particularmente las tecnologías de energías renovables como los biocombustibles y biorrefinadas, que han entrado progresivamente en la agenda bilateral demostrando un gran potencial de cooperación entre Brasil y Colombia.

Mariana Carpes destaca en su ensayo la pericia de Brasil en programas para combatir la pobreza (Fome Zero), facilitar créditos para la construcción de vivienda (Minha Casa, Minha Vida) y el empoderamiento financiero de la mujer (Bolsa Família), entre otros. La autora argumenta que estas experiencias exitosas de Brasil podrían ser incorporados en Colombia después de la posible desmovilización de la guerrilla. Considerando que los dos países demuestran un coeficiente GINI casi idéntico y que según los últimos datos de la CEPAL

los porcentajes de pobreza (10,6% en Colombia vs. 15,7% el Brasil) y de indigencia (1,3% en Colombia vs. 4,5% en Brasil) son más bajos en Colombia, un enfoque de aprendizaje mutuo y con altura de miras parece lo más indicado. Por otra parte, la reducción de la pobreza en un país de 200 millones de habitantes es una tarea más desafiante que en un país de 50 millones.

Benjamín Herrera y Sören Scholvin exploran el tema de la infraestructura como base de las relaciones económicas entre los dos países. Ellos nos recuerdan que la geografía de Colombia conduce a que la economía y la infraestructura estén orientadas hacia el norte, porque la proyección hacia Brasil se encuentra bloqueada por los Andes, la Orinoquia y la Amazonía. Además, la vinculación con Brasil se realizaría a través de territorio venezolano, como estaba planeado en la Iniciativa de Infraestructura Sudamericana (IIRSA). Los dos autores notan que hasta la fecha la extensión de la infraestructura en la Orinoquia no constituye una prioridad para el gobierno colombiano. Además, el estado de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela actualmente no indica que esto cambie.

La cooperación en seguridad fronteriza en el Brasil y Colombia se expresa a través de los ejercicios combinados COBRA, realizados en la Amazonía. Eduardo Pastrana y Diego Vera destacan la importancia de la colaboración policial y de inteligencia contra el crimen transnacional, sobre todo en el marco de las “Operaciones Ágata”. El formato de cooperación lleva ocho versiones desde 2011 analizando las conexiones entre las guerrillas y bandas armadas colombianas y principales grupos traficantes de Brasil.

En el campo de la seguridad pública destaca el enfoque semejante de restablecimiento del control estatal en comunidades dominados por las organizaciones criminales. Lucas Soares Portela alude a la visita

del gobernador de Río de Janeiro, Sérgio Cabral, a Colombia en 2007 y argumenta que hay una influencia indirecta entre el modelo colombiano y el de pacificación aplicado en Río de Janeiro. El autor observa que el modelo aplicado en Bogotá y Medellín está compuesto por más etapas que el modelo de Río de Janeiro, cuya principal diferencia es la fase posterior a la ocupación: el modelo brasilero cuenta con un sistema de monitoreo de las acciones policiales. En comparación, el colombiano va más allá y provee medios para la retroalimentación del sistema, generando informaciones para ser utilizadas en nuevas operaciones policiales. Otra diferencia es la mayor participación de recursos civiles e iniciativas privadas en el modelo colombiano. La potencial aproximación entre Brasil y Colombia en el área de seguridad pública también es una posibilidad de responder a la dimensión transnacional del problema del crimen organizado debido a la extensa interconexión entre actores criminales colombianos y brasileros.

Obstáculos de la cooperación: divergencias estratégicas

Mientras que las áreas marcadas por convergencia ofrecen oportunidades concretas de colaboración bilateral en sectores específicos, aquellas que se caracterizan por sus divergencias son ámbitos más abarcadores y estratégicos que involucran terceros actores: la visión geopolítica, incluyendo el rol de potencias externas, y el orden económico sudamericano.

El factor crucial que separa las visiones geopolíticas de Brasilia y Bogotá es el papel e influencia de los Estados Unidos en América del Sur, particularmente en temas de seguridad y defensa. Una hipótesis es que solamente en la medida que se reduzca la presencia de actores estadounidenses

de seguridad y defensa en Colombia, sería posible fomentar una confianza sostenible entre Brasil y Colombia en este ámbito.

La mayoría de las principales divergencias estratégicas entre Brasil y Colombia están directa o indirectamente relacionados con el actor norteamericano. Entre ellos se encuentran las bases estadounidenses en Colombia y el acuerdo entre Colombia y la OTAN con el objetivo de intercambiar información, luchar contra el terrorismo y el crimen organizado. El tratado puede ser interpretado como una respuesta al Consejo de Defensa Suramericano, particularmente porque incluye una cláusula que prohíbe la divulgación de informaciones a los países vecinos.

En su contribución, Eduardo Pastrana y Diego Vera detectan importantes diferencias en términos de doctrina y estrategia entre Brasil y Colombia. Las políticas colombianas no diferencian conceptual y operativamente seguridad y defensa, decantándose muchas veces por soluciones militaristas para problemas internos, lo cual es reforzado por la doctrina militar de Washington y el papel predominante del Ministerio de Defensa sobre la Policía Nacional. En Brasil se separa institucional y doctrinariamente seguridad y defensa, aunque a nivel operativo el Ejército brasileiro tiene un papel activo en la seguridad pública. Otra diferencia conceptual consiste en la percepción y definición de organizaciones criminales como grupos terroristas por parte de Colombia en sintonía con los EE. UU., mientras que Brasil no los reconoce de esta forma.

Pastrana y Vera concluyen que las concepciones geopolíticas distintas no parecen alojadas solo en las doctrinas del Partido de los Trabajadores (Brasil) o de Unidad Nacional (Colombia) como cabezas de gobierno, sino también en sus FF. AA., en sus élites y, en particular, en una vertiente autonomista de Itamaraty. Una pregunta que los dos actores estatales tienen que responder

para delimitar el potencial de cooperación en el ámbito de seguridad es si se trata de dos culturas de defensa y seguridad profundamente diferentes, y en caso afirmativo, si hay voluntad política para superar estas diferencias. En estos términos el no apoyo de Colombia a la búsqueda de un asiento permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, apenas parece ser la punta del iceberg.

Eduardo Velosa verifica en su ensayo que hay una divergencia entre Brasil y Colombia respecto al lugar que proporcionan en su respectiva política exterior a otra potencia extrarregional: la República Popular de China (RPC). Mientras que Colombia ve a la RPC exclusivamente como socio económico, Brasil fue el primer socio “estratégico” de la RPC con miras a la promoción de un mundo más democrático y multipolar. El autor también observa que esta sincronía se encuentra limitada justamente con miras a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras que ambos están de acuerdo en la ampliación del Consejo para que sea más representativo del mundo actual, China (como Colombia) no apoya la candidatura brasilera como miembro permanente con derecho a veto.

Un resultado del conjunto de diferencias en el ámbito de seguridad es que Brasil no tiene un rol destacado en la política colombiana de defensa o en sus adquisiciones de armas (con EE. UU., Alemania e Israel como tradicionales proveedores). El formato de la cooperación militar (ejercicios e intercambios) de Bogotá con Brasilia no excede de manera cualitativa el que tiene con otros vecinos como Ecuador. Un interés mayor demuestran los intensivos contactos de los militares colombianos con sus pares en los países de la Alianza del Pacífico, donde destaca la cooperación con las fuerzas armadas chilenas.

La segunda gran línea divisoria que separa Bogotá y Brasilia concierne al orden

económico sudamericano. Brasil impulsa un regionalismo poshegemónico; el cual busca enfocarse menos en los aspectos comerciales de la cooperación y más en temas como la infraestructura, la seguridad, la concertación política, entre otros. Asimismo, procura promover la construcción de una región suramericana más independiente de la injerencia estadounidense.

Rafael Castro y Daniel Flandes interpretan el compromiso colombiano con la Alianza del Pacífico (AP) como estrategia de contestación institucional, por medio de la que Bogotá propone una institución alternativa al Mercosur, impulsado y liderado por Brasilia. La AP defiende un modelo de regionalismo distinto al que promueve Brasil, puesto que le permite a Estados Unidos promover su agenda de libre comercio en América Latina, implementando un modelo de regionalismo abierto (más pro mercado), que es contrario al regionalismo poshegemónico brasilero (más intervencionista). Los autores verifican en el ámbito institucional-económico –sea intencionado o no– una contestación normativa de Colombia a Brasil, dado que el regionalismo abierto que propone la AP se encuentra en contradicción en diversos valores e ideas con el concepto poshegemónico.