



# EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES ENTRE A COLÔMBIA E O BRASIL

Eduardo Pastrana Buelvas

Working Paper nº 14, Julho de 2011



# Evolução e perspectivas das relações entre a Colômbia e o Brasil

**Eduardo Pastrana Buelvas**

## Introdução

Sem dúvida, a Política de Segurança Democrática (PSD), como coluna vertebral da estratégia política que Álvaro Uribe implementou em seus dois períodos presidenciais (2002-2010), determinou o curso político e a orientação ideológica da política externa da Colômbia durante os oito anos de seu mandato. Por esse motivo, as relações internacionais se desenvolveram como complemento quase exclusivo das estratégias internas de segurança. A PSD se dedicou a confrontar seis ameaças domésticas específicas, identificadas como de interesse prioritário, a saber: o terrorismo, encarnado fundamentalmente no grupo guerrilheiro denominado Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), o negócio das drogas ilícitas, as finanças ilícitas, o tráfico de armas, munições e explosivos, o sequestro e a extorsão, e o homicídio<sup>1</sup>.

Portanto, no âmbito doméstico, a prioridade da ação estatal e governamental centrou-se na busca do controle estatal da totalidade do território, tendo as forças armadas (Polícia e Forças Militares) um papel central, embora se reconhecesse que, paralelamente, era necessária uma atividade forte por parte das demais entidades territoriais (Presidência, 2003: 16).

No que se refere à estruturação das Relações Exteriores, a PSD situava a obtenção da segurança interna como pilar do entendimento com os demais atores da Comunidade Internacional, apelando para o multilateralismo no marco dos convênios, tratados e acordos existentes contra o terrorismo internacional. Tal propósito contemplava como um de seus instrumentos-chave a cooperação bilateral partindo do princípio da corresponsabilidade de todos os países sobre a cadeia que vai desde os precursores químicos até os consumidores de narcóticos, passando pelas organizações delinquentes e as redes de terrorismo internacional (Presidência, 2003: 20-21).

Tem sido exposto com frequência o papel dominante do Presidente e seus objetivos de buscar veementemente cooperação contra o narcotráfico e o “terrorismo” nas trajetórias

---

<sup>1</sup> O objetivo geral da PSD era reforçar e garantir o Estado de Direito em todo o território, fortalecendo a autoridade democrática, entendida como autoridade institucional, império da lei e da participação cidadãs no marco governamental. Os objetivos específicos da PSD eram cinco: a consolidação do controle estatal do território, a proteção da população, a eliminação do negócio das drogas ilícitas na Colômbia, a manutenção de uma capacidade dissuasiva, e o alcance da eficiência, transparência e prestação de contas pelo sistema governamental. A *segurança* como conceito era entendida como a proteção do cidadão, e a democracia por parte das forças do Estado, e seu componente *democrático* estribava-se no compromisso de solidariedade e cooperação com a PSD por parte de toda a sociedade (Presidência, 2003: 12-13).

que traça para suas conexões com a região andina e as estruturas continentais, além de seu esforço permanente para inserir-se nos mercados globais. Também tem se visibilizado continuamente o papel central que cumprem as relações bilaterais com os Estados Unidos para moldar e satisfazer essas metas governamentais.

Todavia, por trás do modelo governamental que articula a segurança estatal como passo prévio ao desenvolvimento, além da resolução de seus dilemas interiores e da extensão dos vínculos com os norte-americanos, existe um jogo de interesses-chave e de fatores de identificação positiva tradicional entre as elites econômicas, políticas e militares colombianas com respeito a esse modelo e ao bom entendimento com os Estados Unidos. Essa identificação, particularmente forte na era Uribe, afetou seriamente as boas relações de vizinhança com os países andinos e criou uma sombra de desconfiança com o Brasil, além de limitar notoriamente a motivação e a participação da Colômbia nos processos de integração regional. A percepção doméstica mostrou-se quase unânime em torno dos pressupostos da PSD, do ceticismo a respeito da utilidade política dos espaços sul-americanos, do afã pela ratificação do Tratado de Livre Comércio (TLC)<sup>2</sup> com os Estados Unidos, e da incerteza sobre a posição do Brasil diante do conflito interno e das crises diplomáticas com a Venezuela.

Ao final do governo de Uribe, e no início da administração Santos, tornou-se evidente um clima de opinião que expôs um desgaste das elevadas expectativas das relações colombianas-norte-americanas. Isto gerou uma pressão pela busca de outros espaços de inserção econômica, pela normalização das relações diplomáticas com a Venezuela e o Equador, pelo melhor aproveitamento do potencial do Brasil e para recuperar a confiança da região a fim de apagar a sensação geral de certo “isolamento” colombiano. Os Estados Unidos continuam a ocupar um lugar importante na agenda externa comercial e política da Colômbia, mas a posição governamental sugere uma preocupação crescente em diversificar as relações externas e situar-se no centro de gravidade dos processos de integração regional.

### **A era Uribe: “estadunização” da política externa e isolamento da América do Sul**

A relevância das relações da Colômbia com os Estados Unidos tem sido tradicionalmente elevada ao comprometer paralelamente e mesmo combinar temas comerciais, políticos, diplomáticos e de segurança. Estes são os elos essenciais das relações bilaterais: a ratificação pendente do TLC entre a Colômbia e os Estados Unidos por parte do Congresso norte-americano, e a prorrogação do ATPDEA (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*). Mediante tal mecanismo unilateral, os Estados Unidos vêm outorgando, desde meados dos anos 90, preferências alfandegárias a um universo amplo das exportações colombianas que entram no mercado norte-americano, baseadas no princípio da corresponsabilidade na luta contra o narcotráfico. Também têm sido temas centrais nas relações bilaterais a cooperação militar, financeira e humanitária

---

<sup>2</sup> A Colômbia e os Estados Unidos assinaram um Tratado de Livre Comércio em 2006, o qual redefiniria as relações comerciais entre ambos os países. Este tratado permitiria a redução alfandegária bilateral e, segundo o governo colombiano, serviria de motor da economia nacional e estimularia o investimento externo no país. Todavia, este tratado, desde sua assinatura em 2006, não foi ratificado pelo Congresso norte-americano, por razões de política interna.

para os temas do narcotráfico e dos grupos armados ilegais no interior do “Plano Colômbia” (Pastrana, 2010: 53).

Ainda que não sejam recíprocas, a intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos e a renovação da cooperação sempre ocuparam o primeiro lugar na agenda diplomática colombiana. Na era Uribe, o Ministério do Comércio contemplava o TLC com os Estados Unidos como “o caminho para definir o trato comercial com o resto do mundo” (Pastrana, 2008: 3; Cepeda e Sánchez, 2010: 459).

Neste sentido, a forma diligente de preparar o TLC e a tentativa de reforçar a cooperação norte-americana poderiam ter se baseado em outras duas estratégias erráticas. Por uma parte, colocar toda a confiança nas negociações com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos e o Departamento de Estado, esquecendo a influência de outros atores – que hoje travam o TLC – institucionais, políticos e de organizações da sociedade civil. Por outra parte, tentar que o TLC se convertesse no mecanismo para assegurar uma “aliança estratégica” a partir da Colômbia e dos Estados Unidos para o hemisfério, que inclusive subsumisse o ATPDEA e as lutas contra o narcotráfico e o terrorismo, ligando a PSD às diretrizes ideológicas da administração Bush (Pastrana, 2011: 208-209; Pulecio, 2005: 14).

A partir do bilateralismo se poderia gerar um efeito multiplicador ou efeito “carambola”<sup>3</sup> sobre a região andina, que os vizinhos da Colômbia (particularmente a Bolívia, o Equador e a Venezuela) temem e denunciam como uma porta aberta ao intervencionismo dos Estados Unidos. Tais temores se relacionam com a possível ampliação da cobertura do “Plano Colômbia” – como propunha a administração Clinton em 2001 com a “Iniciativa Regional Andina” (IRA ou ARI)<sup>4</sup> – e com os efeitos negativos do caráter transfronteiriço do conflito colombiano e da estratégia de combate frontal (Bonilla e Cepik, 2004: 74; Leite e Montez, 2007: 198; Duarte e Trindade, 2010: 109).

Um grande obstáculo à aproximação regional tem sido a maneira desequilibrada pela qual se negociou com os norte-americanos, passando por cima dos arranjos comunitários na CAN, por fora do processo de integração comercial sul-americano, e fazendo caso omisso das consequências regionais de não negociar em bloco, tal como expressaram países como a Venezuela, a Bolívia, o Equador e inclusive o Brasil. Assim, desvaneceu-se o aprofundamento das relações comerciais com os países vizinhos e o entorno regional, e até mesmo foram revertidos processos de integração como o andino. Em consequência disso, a CAN se fragmentou, a Venezuela se orientou para o MERCOSUL e o governo de Hugo Chávez acelerou os processos alternativos como a ALBA (Vieira, 2010: 57; Ramírez, 2008: 2).

É necessário reconhecer que, ao longo das dez Cúpulas presidenciais sul-americanas que se realizaram de 2000 a 2008, evidenciaram-se controvérsias políticas sobre o processo de integração econômica e política, as situações nacionais, os modelos de condução política, e as lideranças da Venezuela e do Brasil. Nem tudo é culpa da Colômbia, mas o processo cumulativo de tais controvérsias afetou o ambiente de concórdia entre os sul-americanos e colocou freio às dinâmicas de negociação em temas

<sup>3</sup> Nota do Tradutor: “Carambolar” significa atingir dois objetivos de uma só tacada.

<sup>4</sup> U.S. Department of State (2003). Andean Regional Initiative (ARI): FY2003 Supplemental and FY2004 Assistance for Colombia and Neighbors. <http://www.fpc.state.gov/documents/organization/23496.pdf>

comerciais, de integração energética e de infraestrutura, de integração política e de segurança coletiva (Ramírez, 2008: 2).

É inegável que uma das razões que o governo colombiano utilizou para se apartar um pouco do processo regional e voltar-se para os Estados Unidos foi o fracasso da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2003 (Pulecio, 2005: 16). Esta posição foi reforçada pela interpretação governamental inicial do papel do Brasil e da Venezuela como contrários ao livre comércio e como atores de contrapeso ideológico e político aos Estados Unidos. Tal interpretação tinha fundamento no vínculo estreito que seus presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez tiveram, ao longo de sua história política, com movimentos políticos e sociais, cujo denominador comum foi a recusa sistemática à ingerência econômica, militar e ideológica dos norte-americanos na América do Sul (Duarte e Trindade, 2010: 109; Márquez, 2010: 472-473; Pastrana, 2011, 225; Pastrana, 2009: 68-69).

Contudo, os esforços e *lobbies* do segundo governo Uribe, relativos a um maior alinhamento com os Estados Unidos, não prosperaram diante da crescente “reticência” por parte do parceiro norte-americano. Devido ao mal-estar governamental pelo corte e reorientação social dos montantes destinados a apoiar financeira e militarmente a PSD, e a partir das declarações da administração Obama, através dos meios de comunicação, foram apresentadas três razões para explicar o “golpe contra o Plano Colômbia”: a mudança nas prioridades em segurança dos Estados Unidos; seu desejo de que se conseguisse uma completa “nacionalização” do programa (isto é: que a Colômbia assumisse os custos); e a crise financeira norte-americana (Londoño, 2011: 264-269).

Este revés bilateral para a PSD, somado ao fato de que o ATPDEA não se prolongou além de 2010 e ao bloqueio permanente por parte do Congresso norte-americano ao TLC com a Colômbia, não representou estímulos negativos para a busca de alinhamento intergovernamental. Em meio às tensões políticas entre a Colômbia, de um lado, e o Equador e a Venezuela de outro – com alusões belicistas –, o papel “estabilizador” dos Estados Unidos ecoou no ânimo governamental colombiano e em alguns meios de opinião (Londoño, 2011: 250-262).

Por outra parte, a polarização das posições na UNASUL aumentou em virtude da revelação pública sobre a negociação colombiana-norte-americana para a assinatura de um tratado que implicava no uso de sete bases colombianas, cujo propósito era o de aumentar o alcance operativo do programa de cooperação antidroga e contra insurgente. Por sua parte, a Colômbia defendia o acordo como exclusivamente doméstico e exigia que a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) examinassem o armamentismo e a conduta belicista da Venezuela. Em contraposição, a Venezuela, o Equador e a Bolívia tentaram inclinar a plataforma sul-americana para que ela condenasse o tratado colombiano-norte-americano (Manaut, Celi e Jácome, 2010: 12).

A pressão permanente exercida pelo Brasil sobre as estruturas de integração regional – como a UNASUL – provocou posições desencontradas no interior da opinião pública colombiana. Durante seus oito anos de mandato, o governo de Uribe considerou que a proximidade política entre a Venezuela e o Brasil na era Lula, assim como o interesse de ambos no futuro do conflito armado interno, eram “pedras no sapato” para a consolidação dos interesses nacionais. Do mesmo modo, se percebia que tal proximidade poderia contribuir para a criação de um cenário favorável, no qual tanto as

FARC poderiam oxigenar sua posição política, como teriam maior ressonância as vozes da sociedade civil, que exigiam uma saída negociada para o conflito, (Pastrana e Vera, 2008, 224-227; Ramírez, 2010: 548-552).

Antes do início da era Santos, o governo colombiano considerava que a oferta política da UNASUL e a oferta de segurança no interior do CDS eram “pouco atraentes”, considerando que o que a agenda externa colombiana buscava era o “compromisso firme” de todos os sul-americanos na condenação coletiva e no combate ao terrorismo e ao narcotráfico, traduzido em “fatos”. Denunciava-se, por parte da Colômbia, a tolerância de governos como o venezuelano e o equatoriano com relação à presença em seus territórios de acampamentos das FARC, assim como também o alto risco fronteiriço e regional que revestiam os planos de aquisição de armamento e produção nacional por parte da Venezuela.

Neste contexto, o Brasil aparecia diante da opinião colombiana como muito tolerante com os excessos políticos de Hugo Chávez, e muito silencioso frente às provas que expunham a presença de guerrilheiros no Equador e na Venezuela, as quais comprometiam, segundo o governo colombiano e as forças armadas, funcionários venezuelanos e equatorianos com as FARC (Echandía, Bechara e Cabrera, 2010: 165-166; Pastrana e Vera, 2008: 230-232; Tarapués, 2008: 168-170).

### **Visões e percepções do governo de Uribe sobre o Brasil na região**

O governo Uribe procurava permanentemente uma ampliação dos vínculos comerciais com o Brasil, considerando não somente o atrativo de seu mercado, como apreciava também seu papel de ponte para o MERCOSUL e sua importância como motor econômico do mesmo. Isso foi tentado pela via intercomunitária CAN-MERCOSUL e pela via bilateral mediante fórmulas como as “rodadas de negócios”. Em que pese essa intenção, as divergências políticas em torno da forma de liberalizar o comércio, assim como a tensão negociadora no interior da OMC entre os Estados Unidos e o Brasil, foram um fator de letargia. A Colômbia, com os olhos postos no TLC com os Estados Unidos, tendeu a secundar, de maneira passiva, a posição dominante dos Estados Unidos sobre o comércio global em Doha<sup>5</sup>, enquanto o Brasil buscava o apoio de outras economias em desenvolvimento e emergentes, gerando coalizões de respaldo para alcançar regras mais equilibradas mediante o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e pressão negociadora no G-20.

Diferentemente do utilitarismo minimalista do governo colombiano, a visão coalizionista internacional do Brasil sempre foi propensa à busca de um fim comum (equilíbrio comercial) mediante o intercâmbio de informação, a realização de acordos coletivos prévios às negociações plenas, e o apego a uma diplomacia de atuação conjunta (Alkerman, 2009: 7). Não obstante, o fato de privilegiar um coalizionismo com países estruturalmente semelhantes e não com seus sócios naturais tem despertado certo desconforto em toda a região. Esta busca de identidade entre as novas potências trouxe certa paralisação institucional ao MERCOSUL e um descuido relativo, por parte do Brasil, a respeito da Argentina e dos dois sócios menores (Paraguai e Uruguai) (Vigevani e Ramanzini, 2009: 90-92).

---

<sup>5</sup> Colombia le pide a Estados Unidos que la demande ante la OMC. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-443564>

Por outra parte, produziu-se um “distanciamento amável” entre as administrações Lula e Uribe com respeito à integração da região, cujo fundo político, por trás das discrepâncias técnicas, sugeriu uma desconfiança mútua prudente, mas permanente. Lula parecia privilegiar os interesses da liderança brasileira no MERCOSUL e em Doha, pensando em melhorar a capacidade de negociação nacional e do bloco, enquanto Uribe considerava essa liderança um tanto prejudicial diante dos Estados Unidos e um fator de afastamento de seu sócio de maior interesse comercial. E mais, quando a CSN se transformou na incipiente UNASUL para relançar a integração regional, Uribe qualificou o novo organismo como politicamente débil, enquanto não oferecesse uma plataforma concreta de integração comercial; e sujeito ao risco de converter-se em um espaço instrumental para promover os interesses políticos e ideológicos de países críticos dos Estados Unidos e do “Plano Colômbia”\*, como o próprio Brasil ou a Venezuela (Varas, 2008: 2).

Evidentemente, tal posição ressaltava as fraturas políticas dos blocos sul-americanos e se apoiava no atraso evidente de um dos principais objetivos da Declaração de Cusco em 2004: conseguir a convergência definitiva entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile, aperfeiçoar uma única zona de livre comércio e gerar integração política e social, partindo de uma base econômica (Ramírez, 2011a: 137-138).

Essa “decepção relativa” do governo Uribe diante do lento avanço da integração comercial sul-americana e a sensação da prevalência dos ritmos do Brasil no MERCOSUL e na UNASUL foram estímulos adicionais para a intensificação do bilateralismo e a busca de outros TLC. Dali derivaram as negociações dos acordos comerciais com o Chile, o Peru, a Guatemala, Honduras, El Salvador, o Canadá, o EFTA (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein), o Panamá e a Coreia do Sul.

Desta forma, a rota “TLC com os Estados Unidos e com a UE” começou a demarcar uma nova aposta de integração triangular por fora dos blocos regionais, entre a Colômbia, o Chile e o Peru, o que se podia ver como uma opção que já inclui o TLC entre eles, o chamado Arco Pacífico Latino-americano, ao qual se poderia somar o México como sócio comum. Tal projeto prevê também a integração de suas bolsas de valores no sistema de informação MILA (Mercados Integrados Latino-americanos), como alternativa coletiva à liderança econômica brasileira<sup>6</sup>. A última etapa de tal processo foi a assinatura do “Acordo do Pacífico”, celebrado entre a Colômbia, o Chile, o Peru e o México, em Lima, em 28 de abril de 2011.

Posto isso, até o fim de seu mandato, Uribe condicionou a integração com o Brasil e a integração sul-americana à\* desobstrução de seu TLC com os Estados Unidos e à recuperação da integração andina via MERCOSUL. Isso se deu com base na expectativa, é claro, de que esse espaço econômico e o Brasil flexibilizariam sua posição diante das negociações com os Estados Unidos, enquanto acelerava sua própria agenda para assegurar para si o acesso a mercados múltiplos como o centro-americano.

Na dimensão política, as tensões leves e as discrepâncias práticas foram uma característica convencional das relações colombiano-brasileiras na era Uribe-Lula, ainda que expressas em tom cordial. Ambas as administrações estiveram sempre de acordo na recusa ao terrorismo e no combate ao narcotráfico, mas suas diferenças essenciais se

<sup>6</sup> Rivera, Raúl (2011, marzo 25). Brasil: ¿socio, patrón o rival? Revista América Economía. <http://www.americaeconomia.com/revista/brasil-socio-patron-o-rival>. Acessado em 18 de abril.

caracterizaram pela maneira de encarar ambas as ameaças, pela magnitude regional atribuída por eles ao conflito armado interno colombiano, e pela percepção de ambos a respeito do envolvimento dos Estados Unidos nos dilemas sul-americanos de segurança.

O Brasil, por sua parte, tentou sempre distanciar-se de um compromisso frontal contra as FARC ou de integrar a Amazônia a um “Plano Colômbia ampliado”, mas sem perder de vista um pragmatismo bilateral que o levou, desde 2003, a incrementar a cooperação policial e militar para vigiar a fronteira e compartilhar informação. Os antecedentes de cooperação neste âmbito remontam à era Pastrana (1998-2002) quando se impulsionou a estratégia policial binacional COBRA. O propósito de cooperação do Brasil pareceu manter-se entre a contenção dos efeitos transfronteiriços do conflito para evitar uma situação de “derrame”, o manejo independente de seu problema de cartéis de traficantes, e a busca de fórmulas alternativas para contribuir para a solução do conflito armado da Colômbia. Não obstante, o Brasil sempre respeitou as decisões de segurança do governo colombiano (Duarte e Trind\*ade, 2010: 108- 109; Ramírez, 2004: 155).

### **Equilibrismo do governo Lula na crise colombiana-venezuelana**

A percepção dominante entre os meios de opinião – sobretudo os próximos ao oficialismo uribista – e no gabinete de Uribe tendeu a ser de que o Brasil “poderia cooperar mais” em matéria de segurança. Por isso, sua distante “neutralidade” nos conflitos bilaterais com a Venezuela foi qualificada como decepcionante, particularmente diante do tema das provas que as forças armadas da Colômbia exibiram sobre os acampamentos das FARC nesse país e seus nexos com funcionários venezuelanos por volta de 2010. Para o governo, a posição “equilibrista” do Brasil, que se caracterizou por cooperar sem intervir diretamente no conflito interno ou assumir a visão uribista sobre o mesmo, nem tomar posição no conflito bilateral, foi incômoda e incompreendida por parte da Colômbia.

Postas assim as coisas, o governo de Uribe pareceu resignar-se, até 2005, de que o Brasil respaldasse a soberania da Colômbia nos foros internacionais, mas negando-se a qualificar os grupos insurgentes como “terroristas” (interpretação do uribismo). Igualmente, negando-se a outorgar-lhes o status político de “beligerantes” (interpretação venezuelana até 2009), e conservando a percepção de que o “Plano Colômbia” era, fundamentalmente, uma estratégia militar e não uma alternativa social ou de paz (Moreano, 2006: 167). Esta posição moderada lhe permitiu ser aceito pelo governo Uribe e pelas FARC como mediador e facilitador em processos de liberação de sequestrados por parte das FARC em 2009, 2010 e 2011. O Brasil se perfilou, desta maneira, diante da opinião nacional como um ator internacional mais neutro do que a Venezuela, que perdeu a confiança da Colômbia em 2008 devido a contatos não autorizados e a seu reconhecimento das FARC como ator político legítimo.

As pressões do governo colombiano sobre o Brasil tenderam a aumentar à medida que se aguçou a crise com a Venezuela, propiciando dois momentos difíceis entre Lula e Uribe. Por um lado, a assinatura do acordo colombiano-norte-americano para o uso de três bases aéreas, duas terrestres e duas navais por parte de tropas e empreiteiros e de tecnologia dos Estados Unidos em 2009. Por outro, a reiteração das provas contra o presidente Hugo Chávez sobre sua tolerância às FARC quando chegava ao fim o mandato de Uribe em 2010 (Carvajal, 2011: 281; Londoño, 2011: 235).

Quanto ao primeiro, ainda que o acordo tenha se justificado durante a cúpula presidencial da UNASUL como de propósito exclusivo para o combate interno ao narcotráfico e ao terrorismo (Ugarte, 2010: 31), o Brasil se mostrou particularmente inquieto, coincidindo em parte com as críticas da Venezuela, Equador e Bolívia sobre a espionagem e a intervenção norte-americana. Uribe realizou uma visita “relâmpago” a seu homólogo brasileiro para dissipar as apreensões geopolíticas, reafirmando, inclusive, o compromisso bilateral com a paz e o comércio regional. Apesar disso, a posição do Brasil convergiu com a dos vizinhos: a Colômbia teria que exibir e explicar a todos os termos e alcances de seu acordo (Carvajal, 2011: 290-291).

Diante desta adversidade política, voltou à baila a tese do governo colombiano sobre o “armamentismo” sul-americano, questionando a idoneidade do CDS para indagar sobre um tratado soberano, exigindo simetria para que os demais (particularmente a Venezuela e o Brasil) também expusessem com transparência o propósito e os alcances de seus acordos de cooperação em defesa (Ugarte, 2010: 33; Carvajal, 2011: 286). Em consequência disso, quando veio à luz o acordo de cooperação militar assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, as posições oficialistas nos meios formadores de opinião chegaram a se referir a um “tratamento desequilibrado” à Colômbia por parte do Brasil e do acordo da UNASUL.

Portanto, o clima de opinião uribista considerava que o tratado entre Brasil-Estados Unidos não havia recebido os mesmos questionamentos que o colombiano, e os mais desconfiados interpretavam a decisão brasileira como uma forma de “compensar” os possíveis preconceitos do tratado colombiano-norte-americano sobre suas fronteiras ou políticas estratégicas. No entanto, o Brasil havia tomado o cuidado de apresentar previamente essa iniciativa na UNASUL, e os termos de seu acordo demonstraram claramente que não haveria cessão de soberania brasileira nem presença, nem ingerência de pessoal norte-americano em território sul-americano (Carvajal, 2011: 283-284).

### **O setor privado colombiano diante do papel econômico do Brasil**

Por sua parte, os grupos econômicos da Colômbia consideram que o Brasil é um destino atraente para diversificar as exportações colombianas, levando em conta, entretanto, os tropeços econômicos e políticos com a Venezuela. Todavia, as exportações para o Brasil são ainda baixas, considerando o montante destinado aos Estados Unidos em 2010 (16.918 milhões de dólares norte-americanos) como primeiro e tradicional sócio comercial do país, concentrando 42,5% da oferta colombiana<sup>7</sup>. O Brasil é o sexto destino das exportações colombianas depois dos Estados Unidos, da UE, da CAN, da China e da Venezuela<sup>8</sup>.

Pelo lado das importações, a dependência em relação aos norte-americanos parece reduzir-se, embora os Estados Unidos continuem ocupando o primeiro lugar, com 25,8%, seguidos pela China (13,5%), México (9,5%), Brasil (5,8%) e Alemanha (4,1%)<sup>9</sup>. Em outras palavras, ainda que a proximidade comercial com os Estados Unidos continue no topo das prioridades da agenda colombiana, o esforço da diversificação

---

<sup>7</sup> Proexport (2010). Informe de Exportaciones e Importaciones. <http://www.proexport.com.co>. Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

beneficiou outras relações de intercâmbio distintas às mantidas com a CAN, como sucede atualmente com o Brasil.

Dessa perspectiva, e com algumas diferenças e reservas segundo o setor econômico específico, os empresários colombianos parecem ver com bons olhos o modelo brasileiro e o potencial comercial e de investimento bilateral, dado o grande tamanho de seu mercado interno e de sua população. Do mesmo modo, parecem coincidir em que o Brasil é um motor econômico e político para a integração regional, ainda que não plenamente consolidado ou legitimado.

No caso da Associação Nacional de Industriais Colombianos (ANDI), foi manifestado que o bloqueio comercial por parte da Venezuela beneficiou indiretamente a diversificação de destinos, incluindo o Brasil, para os produtos nacionais. Do mesmo modo que a assinatura extensiva de TLC e o fomento ao investimento estrangeiro com regras claras são caminhos acertados na internacionalização da economia colombiana.

Em consequência disso, a ANDI recomenda continuar apostando na atração do investimento direto na mineração<sup>10</sup>, um estrato no qual o Brasil está começando a participar poderosamente, atendendo particularmente àquilo que o Plano Nacional de Desenvolvimento da administração Santos chamou de uma das “locomotivas” da economia nacional na próxima década. No entanto, o setor reconhece que, no longo prazo é preciso assegurar-se de que também exista uma transferência do conhecimento e mecanismos para transformar as estruturas produtivas dentro dos acordos que forem realizados.

Com respeito à integração sul-americana e ao papel condutor do Brasil, a ANDI reflete um sentimento comum entre os grupos econômicos colombianos: o Brasil ainda não exerce toda a liderança que poderia na região. Com efeito, ainda não parece disposto a assumir os custos desse papel dirigente, suas relações políticas e econômicas com os Estados Unidos não são de todo claras (seria sócio ou antagonista dos norte-americanos?), e se “deveria aceitar” um TLC com os Estados Unidos para aproximar-se mais aos que já o fizeram<sup>11</sup>. Para os industriais, o papel mediador e civilista do Brasil nas crises sul-americanas se contradiz um pouco, considerando seu silêncio diante das agressões verbais do presidente venezuelano e seu chamado nacional para “preparar-se para a guerra” durante o episódio de sua recusa ao acordo militar colombiano-norte-americano. Embora tenha sido sentido também o desinteresse por parte dos Estados Unidos<sup>12</sup>.

Em suma, a liderança econômica e política do Brasil é apreciada pelos setores empresariais, sobretudo por sua vocação para impulsionar o comércio regional e os projetos de interconexão física e energética como o IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), dado o preocupante atraso da Colômbia nesta matéria (Vieira, 2010: 60). Contudo, costumam inquietar-se por duas razões: em que

---

<sup>10</sup> *El Colombiano*. <http://www.elcolombiano.com>. Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>11</sup> Villegas, Luis Carlos (2008, octubre 10). Presidente de empresários colombianos echa de menos el liderazgo del Brasil. *Vanguardia Liberal*. <http://www.vanguardia.com/historico/9884-presidente-de-empresarios-colombianos-echa-de-menos-el-liderazgo-del-brasil>. Acessado em 18 de abril de 2011.

<sup>12</sup> Archivo (2009, noviembre 24). *El Tiempo*. Empresarios colombianos critican el “silencio” de EE.UU. en la crisis con Venezuela. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6660287>. Acessado em 4 de abril de 2011.

medida o Brasil promove sua própria imagem e seus interesses; e quanto horizontal e democrático se manterá seu comportamento a respeito de seus aliados menores, sobretudo nas iniciativas sul-americanas para o exterior (Grabendorff, 2010: 169).

As opiniões da Sociedade de Agricultores da Colômbia (SAC) refletem uma inquietude contínua para o Governo nacional. Segundo o setor agrícola, nas negociações, a Colômbia deveria examinar com lupa os mecanismos para ampliar o intercâmbio com o Brasil – e outros países –, defendendo a sustentabilidade de uma esfera tão vulnerável diante da abertura, sem paliativos nem estímulos suficientes para o crescimento, como é o caso da agropecuária. Desmontar as barreiras alfandegárias diante do Brasil é interpretado por este setor como especialmente arriscado e como uma estratégia equivocada para aumentar as importações e controlar a revalorização do peso. Isso beneficiaria exclusivamente a competitividade de outros setores e poderia ocasionar o aumento do déficit comercial com o Brasil e a desestruturação do aparato produtivo nacional<sup>13</sup>.

Neste sentido, a Colômbia tem atualmente com o Brasil, em termos da balança comercial, o terceiro maior déficit (1.208 milhões de dólares norte-americanos) depois do que possui com o México (3.056 milhões de dólares norte-americanos) e com a China (3.061 milhões de dólares norte-americanos)<sup>14</sup>. Isto coincide com as advertências de que enfrentar diretamente o tamanho colossal dos setores primários brasileiros como o de café, ou tabaco, ou carne, ou laticínios, e inclusive setores industriais chave como o de autopartes, poderia erodir não somente o mercado internacional que o país tentou estabilizar, mas, além disso, provocar impacto negativo sobre a oferta doméstica<sup>15</sup>.

Para o caso da Federação Nacional de Ganaderos (Fedegán) e os setores de laticínios, assinar acordos sumamente assimétricos e sem medidas específicas para reduzir o impacto do choque direto com economias mais desenvolvidas pode levar ao desaparecimento destes setores e à deterioração social do campo<sup>16</sup>. Observa-se que a negociação do TLC com a UE não foi boa e teme-se o advento de outros acordos desequilibrados, como poderia suceder com o Brasil. Ainda que tanto a SAC como a Fedegán expressem estas reservas diante das relações de intercâmbio comercial com a potência vizinha, ambos os setores mostram-se fortemente atraídos pelo modelo brasileiro de uso extensivo da terra para a produção massiva de alimentos e a aplicação de tecnologia ao setor pecuário<sup>17</sup>.

No lado oposto, a Associação Nacional de Instituições Financeiras (ANIF) manifesta que considera viável um maior intercâmbio bilateral e ressalta a magnitude em ascensão do investimento brasileiro, mas faz quatro observações. Em primeiro lugar, as expectativas mútuas de integração econômica poderiam se ressentir se se toma a baixa média histórica de crescimento anual do PIB de ambos (aproximadamente 4%), mesmo considerando apenas o ano de 2010, o Brasil superou a Colômbia em 3,3% (Clavijo, 2011: 1). Em segunda instância, uma análise do crescimento dos fatores de produção

<sup>13</sup> *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/economia/articulo-224174-agricultores-rechazan-anuncio-de-rebaja-de-aranceles-agropecuarios>. Acessado em 4 de abril 2011.

<sup>14</sup> Proexport. Op. cit.

<sup>15</sup> Proexport e Ministerio de Agricultura, Comercio e Turismo (2010, enero). Importaciones colombianas e balanza comercial. <http://www.mincomercio.gov.co>. Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>16</sup> Fedegán (2010, mayo 21). <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=12449>. Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>17</sup> Latinpymes (2010, Septiembre 28). <http://www.latinpymes.com>. Acessado em 4 de abril de 2011.

parece mostrar uma retomada da capacidade da indústria brasileira em que pese a valorização cambial, enquanto a Colômbia parece ser ameaçada por um processo lento, mas progressivo, de desindustrialização (Clavijo, 2011: 2). Em terceiro lugar, a economia brasileira ainda se encontra relativamente “fechada” a um aumento das importações, comparando a taxa de abertura comercial da Colômbia e do Brasil em 2010, de 31% e 18,9% respectivamente (Clavijo, 2011: 2).

Em última instância, não obstante o clima para o investimento no Brasil ser bom, e na Colômbia moderado, e ainda que a segunda tenha uma posição fiscal melhor do que a do primeiro, os governos de ambos os países – Rousseff e Santos – enfrentam pressões setoriais para a introdução de reformas estruturais (Clavijo, 2011: 2). Isto gera entre produtores e investidores de ambos os lados um nível alto de incerteza que reduz a margem de oportunidades bilaterais.

### **Santos e o giro pragmático da política externa colombiana**

Em contraste com seu antecessor, o atual presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, promoveu uma reviravolta na ação externa de seu governo, na qual se esboçam os contornos de uma nova orientação da política externa. Seu objetivo estratégico aponta para uma diversificação geográfica e temática, caracterizando-se desde o princípio por um pragmatismo e um multilateralismo negociador<sup>18</sup>. Em primeiro lugar, a América Latina começa a ser, de novo, para a Colômbia, o cenário geográfico, cultural e histórico para o desenvolvimento de suas relações internacionais. Portanto, é positivo que os vizinhos latino-americanos começem a assumir um papel central no quadro da nova política externa colombiana, onde as relações com a região começam a se desenvolver mais por convicção do que por obrigação.

Nesse contexto, destaca-se o que poderia ser denominado “nova estratégia sul-americana” da política externa do governo Santos, a qual interpreta as potencialidades geopolíticas e geoconômicas que sua vizinhança lhe oferece. Em segundo lugar, a Colômbia começou, a partir de uma perspectiva temática, a relativizar em sua agenda externa a importância que tinham no passado – para seu relacionamento com o mundo – assuntos como o narcotráfico, a segurança e o terrorismo. Questões relacionadas com a agenda global começam a ocupar um lugar na formulação das estratégias de política externa da Colômbia, tais como a mudança climática, a biodiversidade, os direitos humanos, a energia, o desenvolvimento social, as migrações, a cooperação científica e acadêmica, assim como os temas de reforma das estruturas de governança global.

Nessa linha de ideias, o novo governo não considera que esteja sacrificando metas ou resultados em segurança interna por “manter boas relações com os vizinhos”, mas restaurando canais de intercâmbio de informação e de cooperação bilateral, construindo pontes para recuperar a credibilidade internacional (Ramírez, 2011b: 79 Ayuso, 2010: 2). O pragmatismo implica na capacidade de manter os objetivos essenciais, mas introduzindo mecanismos flexíveis. Santos não somente busca a continuidade da PSD – aplicando novos métodos –, como evidencia, ao mesmo tempo, uma “reviravolta em direção ao centro” do espectro político. Verifica-se o abandono da lógica “amigo-inimigo”, a recuperação da legitimidade política, a normalização do funcionamento do

<sup>18</sup> Pastrana, E. (2011, febrero 3). La estrategia sudamericana del gobierno Santos. *Semana.com*. <http://www.semana.com/noticias-opinion/estrategia-sudamericana-del-gobierno-santos/151265.aspx>. Acessado em 25 de abril del 2011.

Estado, e o impulso em direção a “reformas desde cima”, evitando os extremos (Novoa, 2010: 2-3).

Portanto, as FARC e o narcotráfico continuam sendo objetivos militares para dentro e diplomáticos para fora, mas o novo governo está consciente de que a diplomacia da segurança deve administrá-los de tal maneira que não coloque em risco objetivos como a integração regional e a diversificação das relações exteriores (Ramírez, 2011b: 95). Quatro fatores que poderiam contribuir para explicar esta mudança são: a atenuação do alinhamento antiterrorista Bogotá-Washington na era Obama, a mudança na correlação de forças entre as forças armadas colombianas e as FARC (as segundas muito debilitadas ainda que não eliminadas), o desgaste da retórica antiterrorista frente aos grandes resultados militares que a PSD conseguiu obter; e, em último lugar, a inconformidade crescente da cidadania e das elites republicanas diante dos resultados não desejados da política do “vale tudo” com o fim de preservar a estabilidade governamental (Novoa, 2010: 3-4).

Postas assim as coisas, o governo Santos busca passar de uma diplomacia reativa e defensiva a uma moderada, proativa e flexível, deixando de considerar os governos de outras tendências ideológicas como “inimigos da PSD” ou aliados do inimigo interno. Desta forma, evita-se entrar em cenários diplomáticos de “soma zero” ao tratar de fortalecer a imagem externa ou a governabilidade ao custo de debilitar a ação externa ou a credibilidade de governos críticos dos Estados Unidos ou do “Plano Colômbia” (García, 2010: 1-3).

Enfim, a reviravolta pragmática na política externa colombiana poderia ser esboçada por meio de três elementos intergovernamentais: enfatizar os interesses ou espaços comuns em lugar dos pontos de conflito; “vender” a todos a ideia de que a Colômbia é um sócio econômico e político atraente, interessado na região; e, finalmente, voltar a situar o conflito armado em uma dimensão mais doméstica, ainda que sem renunciar à cooperação bilateral e sem descartar uma eventual saída negociada com as FARC (Ramírez, 2011b: 81; García, 2010: 4).

### **Existem possibilidades de uma associação estratégica colombiana-brasileira?**

A normalização das relações diplomáticas – e paulatinamente as comerciais – com a Venezuela e o Equador beneficia inevitavelmente um aprofundamento das relações múltiplas com o Brasil. Essa mesma moderação da diplomacia da segurança correspondeu com o fim da administração Lula, que declarou que nenhum lema justifica o terrorismo, comprometendo-se a apoiar o governo colombiano, mas também a não intervir em gestões de paz ou de segurança interna sem o aval da administração Santos. Nesse mesmo espírito de convergência, foram assinados oito acordos para intensificar a cooperação bilateral.

O primeiro busca gerar desenvolvimento e intercâmbio social na fronteira Letícia-Tabatinga, facilitando vistos de residência, estudo e trabalho. O segundo busca melhorar a cooperação policial em termos de investigação, capacitação e intercâmbio de informação criminalística, antidrogas e de tráfico de substâncias ilícitas e, inclusive, a promoção de algumas operações conjuntas. O terceiro motivará a investigação científica e acadêmica entre a Colciencias e a Capes do Ministério da Educação do Brasil. O quarto oferece assistência técnica do Brasil ao cultivo e transformação nacional do

cacau e da borracha. O quinto pretende ampliar e melhorar a oferta educativa em Letícia a cargo do Senac e do Senai do Brasil.

Além disso, o sexto oferece desenvolvimento comum de fronteiras, financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF) ao Estado do Amazonas no Brasil e aos Departamentos de Amazonas, Vaupés e Guainía na Colômbia, para propiciar infraestrutura, emprego e proteção ao meio ambiente. O sétimo vinculará o programa brasileiro “KC 390”, aproximando os Ministérios da Defesa, e buscará a capacitação colombiana dentro de um programa local de construção e produção industrial de uma aeronave de múltiplos propósitos, com esse mesmo código, com vistas à aquisição de 12 dessas aeronaves pela Colômbia, e eventualmente, a geração de uma associação industrial para sua produção. O oitavo acordo toca no tema dos biocombustíveis, delineando a cooperação técnica para sua produção e uso com vistas à promoção comum do mercado internacional desta fonte de energia alternativa<sup>19</sup>.

As boas perspectivas para as relações bilaterais, com repercussões regionais positivas, são altas desde então. Além disso, tanto a Presidenta, Dilma Rousseff, como seu Ministro de Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, são considerados, na região, mais pragmáticos e menos ideológicos do que seus antecessores. Do mesmo modo, partir do impulso do Brasil para o MERCOSUL, ao pretender que se converta em um organismo mais aberto a todos os países da região para dinamizar a integração econômica sul-americana depois de um lapso de estancamento, a Colômbia obtém uma oportunidade estratégica para começar a negociar sua entrada como membro permanente.

A partir dessa perspectiva, a Colômbia pode aproveitar o clima de opinião favorável na região e no interior do governo brasileiro na era Rousseff em relação à administração Santos para começar a gestão política. No entanto, deverá contemplar as implicações normativas e programar os ajustes técnicos que o estado formal de membro exige, considerando tempos de aplicação e os custos da adesão (Ramírez, 2011b: 83).

Ainda assim, o governo Santos pode encontrar no Brasil e no MERCOSUL duas portas para exercer uma liderança andina, conservando seu bom perfil diante dos Estados Unidos, dado que já vem se dando conta que a contenção que o Brasil representa para o poder hegemônico não comporta uma ruptura com respeito a este, nem um distanciamento. Isto se deduz do alto índice de investimentos norte-americanos neste país e da assinatura de acordos bilaterais que aprofundam a cooperação (Varas, 2008: 3), como no caso dos biocombustíveis e do acordo militar.

Para resguardar a aproximação com o Brasil, sem que seu mercado se constitua em uma “ameaça”, pode ser crucial a transferência tecnológica e de saberes para encontrar pontos de equilíbrio e nichos de complementaridade e inovação. A este respeito, o setor agroindustrial colombiano vê com muito bons olhos o intercâmbio de modelos e experiências de maximização e sustentabilidade do uso da terra como os do Brasil. Em termos estratégicos, hoje se fala da ampliação e administração da terra fértil como recurso de poder no sistema internacional, considerando a crise alimentar global. Por

---

<sup>19</sup> Pastrana, E. (2010, septiembre 6). Colombia y Brasil frente al reto de construir una asociación estratégica. Semana.com. <http://www.semana.com/noticias-opinion/colombia-brasil-frente-reto-construir-asociacion-estrategica/144136.aspx>. Acessado em 10 de abril de 2011.

outro lado, levando em conta o incremento mundial nos preços dos alimentos e matérias primas e a crescente demanda por parte de mercados de consumo básico tão grandes como os da China, da Índia e do próprio Brasil.

A segurança energética é atualmente uma inquietação bilateral convergente diante do desabastecimento global e da volatilidade dos preços no mercado petrolífero em meio às crises políticas no Magreb e no Oriente Próximo. O Brasil e a Colômbia tentam se posicionar entre os primeiros ofertantes mundiais de biocombustíveis, e buscam mecanismos para desenvolver conjuntamente este setor, tanto para a manutenção do mercado doméstico, como para a consolidação externa. O desejo de integração energética com o Brasil dentro de acordos bilaterais ou múltiplos é uma constante na agenda externa colombiana, incluindo fontes tradicionais como o petróleo, o carvão, a eletricidade e o gás.

Em matéria de investimentos, o capital brasileiro foi fortemente atraído para o país, e o governo colombiano vem desenvolvendo espaços para criar confiança e mesas de negociação com esse país. A entrada impetuosa do empresário colombiano-brasileiro Germán Efromovich e seu grupo Synergy (Avianca), em 2004, tem estimulado outras tantas empresas. Neste contexto, destacam-se a Votorantim, a Sandvik, a Petrobrás e a Gerdau<sup>20</sup>, demon\*strando o crescente interesse dos investidores do país vizinho nos setores de energia (carvão e petróleo), mineração, manufaturas e metalurgia. Recentemente, fala-se na entrada do magnata brasileiro Eike Batista (oitavo multimilionário mundial) e da Aux Canada no campo da exploração nacional de ouro, prata e cobre<sup>21</sup>.

O Brasil foi um promotor e mediador permanente das relações andinas e do papel central da Colômbia na integração sul-americana devido a seu renovado interesse na UNASUL. Tendo ganhado o voto de confiança do Brasil e da coletividade sul-americana para exercer, por um ano, na figura da ex-chanceler colombiana, María Emma Mejía, a Secretaria Geral do organismo, e retornando a uma ótica multipolar das relações internacionais, a Colômbia terá a oportunidade de, em meio das diferenças, liderar a integração e negociar a coesão política junto ao Brasil. Com a entrada em vigor do Tratado Constitutivo e a paulatina posta em marcha das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS), o governo colombiano deixará de queixar-se da “falta de dentes” da estrutura regional para ser o motor do cumprimento dos compromissos e da consolidação de valores comuns como a transparência, o civilismo e a multilateralidade<sup>22</sup>.

Mais do que encabeçar as “boas relações”, a Colômbia tem a oportunidade de integrar problemas comuns em defesa, segurança e desenvolvimento, desde a negociação democrática e a empatia, saindo de um ponto de vista centrado em si mesma e inclusive inserindo suas preocupações nacionais em marcos de diálogo coletivo e de reciprocidade. O Brasil pode contribuir para a promoção dos interesses em segurança e

---

<sup>20</sup> Periódico *Portafolio*. <http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-4121580>. Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>21</sup> *El Tiempo*. [http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9019425.html](http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9019425.html). Acessado em 4 de abril de 2011.

<sup>22</sup> Pastrana, E. (2011, marzo 16). Colombia a la cabeza de UNASUR: adiós a la “patria boba” del aislacionismo. *Semana.com*. <http://www.semana.com/opinion/colombia-cabeza-unasur-adios-patria-boba-del-aislacionismo/153431-3.aspx>. Acessado em 4 de abril de 2011.

cooperação da Colômbia, mostrando-se como um aliado fundamental no MERCOSUL, na UNASUL e no CDS, dentro de um marco pluralista e livre de radicalismos ideológicos.

Neste sentido, destaca-se a adesão, por parte da Colômbia, ao Acordo Marco sobre Cooperação em matéria de Segurança Regional entre os Estados do MERCOSUL e os Estados Associados. Tal acordo busca a cooperação e assistência recíproca para prevenir e atacar as atividades ilícitas como o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e explosivos, o tráfico de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, além de vinculá-lo ao Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME). O pragmatismo da política externa brasileira pode ser chave para o tratamento pausado e calculado de pontos de conflito entre os governos andinos, ademais de seu papel como promotor da segurança regional desde a cooperação diplomática, militar, policial e tecnológica (Grabendorff, 2010: 167-169).

A proteção e o desenvolvimento fronteiriço entre ambos os países também vem recebendo novas forças com a reativação da Comissão de Vizinhança e Integração Colômbia-Brasil em sua XIII versão para a sustentabilidade, vigilância e integração da Amazônia, além de situar transversalmente o apoio às comunidades endógenas e à cooperação técnica e científica para o uso e conservação dos recursos disponíveis. A segurança e a sustentabilidade da Amazônia sempre foi um ponto de encontro com potencial de integração bilateral e regional. Neste sentido, continua sendo essencial a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que em 2010 foi relançada com propostas de atualização, expressando o desejo de construir uma agenda estratégica e a busca de recursos financeiros, com grande relevância para as reuniões do grupo de trabalho *ad-hoc* em encontros tanto em Bogotá como em Brasília.

Além do comércio, a segurança fronteiriça é uma chave de integração bilateral e ambos os países reconhecem fatores de risco comum, como o narcotráfico e o tráfico de armas. Em que pese certa margem de desconfiança por parte da administração Uribe sobre a afinidade ideológica Lula-Chávez, o Brasil demonstrou incessantemente sua recusa às FARC e sua capacidade de ação na fronteira para evitar o transbordamento dos efeitos do conflito colombiano, ainda que apoie as iniciativas de resolução pacífica.

Igualmente, o Brasil tem interesse em dar assistência técnica e capacitação militar e policial regional. Isto vem tomando forma mediante o Acordo Tripartite de cooperação contra o narcotráfico e o crime transfronteiriço entre a Colômbia, o Brasil e o Peru, que foi adotado na era dos ministros de Defesa Silva e Jobim, em 2010; e das compras dos quatorze aviões Tucano EMB-312 e dos vinte e cinco aviões Super Tucano EMB-314 (Bromley e Guevara, 2009: 170).

A segurança regional e global é um setor que pode gerar tanto controvérsias bilaterais como acertos de convergência, sobretudo no momento em que ambos os países compartilham assentos temporários no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em que pese o Brasil apoiar a representação colombiana, desde já se reflete a distância ideológica em um caso específico como as votações para a intervenção militar da comunidade internacional na Líbia, contra o regime ditatorial de Muamar el Gadafi. A abstenção do Brasil, ao considerar que as operações em curso iriam além da zona de

exclusão aérea solicitada pela Liga Árabe, contrastou com a votação a favor por parte da Colômbia, que se situou com a opinião majoritária (10 a favor e 5 abstenções).

O dito até aqui reflete não somente uma realidade estrutural de poder que dá ao Brasil uma maior autonomia em suas posturas internacionais, mas também uma fissura profunda nas concepções de segurança global e de mecanismos de intervenção legítima entre ambos os países latino-americanos. A Colômbia e o Brasil têm uma grande oportunidade de promover conjuntamente ali os direitos humanos, o civilismo internacional, o multilateralismo e o respeito irrestrito pelo direito internacional e a solução pacífica dos conflitos.

Não obstante, a Colômbia ainda não parece convencida da necessidade de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU para o Brasil ou para qualquer país sul-americano – dado que os Estados Unidos tampouco o respalda – e resta muito caminho a percorrer em termos da segurança do próprio continente e do papel integrador do Brasil neste setor.

## Conclusões

Em contraste com seu antecessor, o atual presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, promoveu uma reviravolta na ação externa de seu governo, na qual se esboçam os contornos de uma nova orientação da política externa, cujo objetivo estratégico aponta para uma diversificação geográfica e temática. Este novo cenário beneficia poderosamente as relações com o Brasil e a América do Sul, sem anular a estabilidade nas relações “especiais” que se buscam com os Estados Unidos.

O retorno ao multilateralismo dentro de um marco de ação pragmático tem permitido ao governo colombiano não somente receber uma resposta positiva por parte do Equador e da Venezuela a seus interesses de segurança, como também o aproximou do Brasil dentro de um entendimento simétrico de cooperação. Isso contribui para o tratamento coordenado de problemas comuns como o narcotráfico e a delinquência dentro de arranjos exclusivamente regionais.

A perspectiva colombiana frente ao papel de liderança comercial, política e de segurança do Brasil na região foi mudando gradualmente, de modo que a contenção política e comercial que este país exerce diante dos Estados Unidos não busca substituir sua hegemonia global nem converter-se em outro foco de interdependência desigual na América do Sul, mas adequar espaços de governança negociada, onde se construam regras mais equitativas e transparentes.

Na era Uribe-Lula, foi paulatinamente se modificando a percepção de que o Brasil era opositor ao livre mercado, à segurança colombiana e ao alinhamento colombiano-norte-americano. Esta mudança de percepção é atribuível ao bom ânimo que a administração Lula sempre demonstrou para mediar as controvérsias bilaterais com a Venezuela e para participar nas deliberações por parte das FARC, oferecendo inclusive seus serviços em um eventual processo de paz, mas respeitando a soberania nacional. Igualmente, relaciona-se com o aumento dos investimentos brasileiros na Colômbia e na intensificação gradual do intercâmbio comercial binacional. Em geral, a Colômbia e o Brasil vêm assinando uma série de acordos de cooperação multitemática e de integração

amazônica, intensificando o bilateralismo comercial, de investimento e de segurança fronteiriça.

O momento para aprofundar as relações com o Brasil e para dar-lhes uma forma que produza repercussões regionais positivas em favor da integração regional é altamente propício na atualidade. A Colômbia e o Brasil estão compartilhando espaços comuns de liderança favorecidos pela assunção da Secretaria Geral de UNASUL por parte da Colômbia e o encontro de ambos os países sul-americanos no Conselho de Segurança da ONU como membros não permanentes.

O Brasil é um sócio potencial – centrado ideologicamente – e o governo de Santos parece situar-se igualmente no centro devido ao reformismo, que impulsiona as elites depois de quase quatro anos de isolamento regional. O Brasil pode contribuir para situar, no eixo da agenda sul-americana, as principais preocupações colombianas, enquadrando-as em um marco civilista, pluralista e de negociação.

## Bibliografia

- Bonilla, A y Cepik, M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. En Cepik, M. y Ramírez, S. Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones. Bogotá: FESCOL-IEPRI-UFRGS, 37-94.
- Bromley, M. y Guevara, I. (2009). Arms modernization in Latin America. The Global Arms Trade: A Handbook. Editado por Andrew T. H. Tan. Routledge. pp.166-177.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 273-307.
- Cepeda, J. y Sánchez, F. (2010). Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 452- 463.
- Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. Revista Brasileira de Política Internacional: 53, 91-114.
- Echandía, C.; Bechara, E. y Cabrera, I. (2010). Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Álvaro Uribe. En Mathieu, H. y Niño, C. (Editores). Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, anuario 2010. Bogotá: FESCOL, 136-172.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil de coloso a potencia regional. Nueva Sociedad: 226, 158-171.
- Leite, I. y Montez, M. (2007). O Governo Uribe: Militarização, Procesos de Paz e política Externa. En Soares, M. y Vasconcelos, M. (Organizadores). A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 175-206.
- Londoño, J. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? En Cardona, D. (Editor). Colombia una política exterior en transición. Bogotá: FESCOL, 235-272.
- Márquez, M. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. En Pastrana, E; Jost, S. y Márquez, Martha Lucía, Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes. Bogotá: Editorial Javeriana/ KAS, 465-479.
- Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. Iconos: 24, 161-170.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências na Internet

Alkerman, S. (2009). Luchas conjuntas de Países Emergentes en torno a las Políticas Agrícolas en la OMC: Seguridad Alimentaria, Estrategias de Desarrollo y de Inserción Internacional. Annual meeting of the ISA - ABRI Joint International Meeting. Rio de Janeiro: Pontifical Catholic University. Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: [http://www.allacademic.com/meta/p381262\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p381262_index.html)

Ayuso, A. (2010). LA HORA DE SANTOS: ¿Un nuevo encaje internacional para Colombia? España: Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Revisado el 4 de abril de 2011 desde internet: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america\\_latina/la hora de santos un nuevo\\_encaje\\_internacional\\_para\\_colombia](http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/la hora de santos un nuevo_encaje_internacional_para_colombia)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## O AUTOR

**Eduardo Pastrana Buelvas** é Doutor em Direito pela Universidade de Leipzig, Alemanha. Atualmente é Diretor do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Javeriana de Bogotá, e editor da Revista Papel Político. É consultor da Konrad-Adenauer-Stiftung da Colômbia. É professor convidado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Leipzig, Alemanha.