

Colombia y Brasil: vecinos irrelevantes

Autores

Luis Fernando Vargas-Alzate

Doctorando en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia.

lvargas3@eafit.edu.co

Santiago Sosa

Magister en Negocios Internacionales con énfasis en Relaciones Internacionales, Universidad EAFIT. ssosanor@eafit.edu.co

Resumen

El presente artículo aborda el bilateralismo entre Colombia y Brasil, abriendo la posibilidad de determinar el grado de relevancia mutua que tradicionalmente han tenido estos dos actores activos de la política suramericana. En primera instancia, el ejercicio analítico centra su atención en dos miradas conceptuales desde las cuales se posibilita hacer una lectura, en parte preliminar, sobre el diálogo regional adelantado por ellos. En segunda instancia el texto hace un recorrido retrospectivo básico con objeto de contextualizar en su recorrido histórico lo que han sido los vínculos formalizados entre Colombia y Brasil desde el momento en que establecieron su primer acuerdo bilateral. En tercer lugar, aterriza en el presente, analizando los factores más importantes que los están ligando, no sólo en lo político sino también en materia de defensa, comercial y de inversiones. El artículo finaliza en su sección concluyente, demostrando que la relevancia entre los dos Estados suramericanos ha sido notablemente baja y que la perspectiva de mejoramiento está lejos de evidenciarse.

Palabras claves

Colombia, Brasil, relación bilateral, constructivismo.

Abstract

This article analyzes the bilateral relations between Colombia and Brazil in order to determine the mutual relevance that these active players in South American politics have traditionally had. First, the study focuses on two conceptual outlooks from which the regional dialogue between both countries can be analyzed. Second, the text presents a basic retrospective on the bilateral relations in order to contextualize the links that have been formed between Colombia and Brazil ever since they established their first bilateral agreement. Third, now focused on the latest developments, the text analyzes the most important factors in the relation, not only politically but also in defense, commerce and investment. Finally, the article concludes that the relevance between the two South American states has been notoriously low and that an improvement in perspective is far from being evident.

Key words

Colombia, Brazil, bilateral relations, constructivism.

Introducción

La relación bilateral entre Colombia y Brasil ha sido, por tradición, una relación distante y de baja productividad, a pesar de su cercanía geográfica. Inicialmente hubo un escenario histórico que condujo a vínculos débiles entre ambos actores políticos: mientras Colombia se construyó con base en el sistema político desplegado en Francia y Estados Unidos, posterior a sus revoluciones, Brasil tomó un rumbo diferente, afiliado a la monarquía europea. Luego, en el siglo XX, cuando Colombia apareció más estable frente al sistema democrático, Brasil vivió considerables momentos de inestabilidad bajo el mandato de los militares.

Al despuntar el siglo XXI, si bien ambos Estados han implementado diversas estrategias al interior del mismo marco democratizador, siguen siendo distantes en sus intereses y maneras de adelantar sus planes y programas. Ha existido un proceso de construcción de la relación bilateral que continúa su avance, pero que los sitúa en rumbos diferentes, por lo que se plantea la necesidad de analizar el porqué de la mutua irrelevancia evidenciada hasta el presente.

Este artículo aborda la construcción de dicha bilateralidad, con un marcado enfoque en la actividad política y económica entre ellos durante la primera década del siglo XXI, e intenta explicarla desde el constructivismo, como un enfoque teórico de las Relaciones Internacionales, en contraste con el uso de aproximaciones al comercio internacional, en particular la teoría del socio comercial natural, que otorga gran importancia a la proximidad geográfica, para explicar el comercio entre naciones (Wonnacott y Lutz 1989; Krugman 1991; Summers 1991; citados en Krishna, 2003).

El texto está organizado de la siguiente manera: primero, se presentan las diversas teorías económicas que explican la estrechez de la relación entre dos países con un particular enfoque en la cercanía geográfica, así como una crítica a las mismas. Segundo, y a partir de lo anterior, se realiza una breve revisión del constructivismo en Relaciones Internacionales y se expone cómo éste será útil para el análisis que se pretende emprender aquí. Tercero, se presenta la metodología del trabajo. Cuarto, se exponen y discuten los resultados obtenidos en el análisis de las relaciones políticas, de seguridad y defensa, comerciales y de inversión entre Colombia y Brasil. Finalmente, se concluye que ambos autores son mutuamente irrelevantes, si bien se deja percibir un cambio durante los últimos años, el cual podría continuar y profundizarse en el mediano o largo plazo. No obstante, luce insuficiente para hacerlos vecinos relevantes.

Proximidad geográfica y comercio

Uno de los resultados empíricos mejor establecidos en la teoría económica es que el comercio bilateral disminuye conforme aumenta la distancia entre los socios (Disdier y Head, 2008). Por tanto, la distancia es uno de los factores determinantes para éste. En efecto, como lo explican Céline Carrère y Maurice Schiff (2005), a pesar de los avances tecnológicos, el comercio sigue disminuyendo conforme la distancia entre los socios asciende. Más aún: la importancia de la distancia en la determinación del comercio bilateral ha aumentado con el paso del tiempo.

De acuerdo con Min Zhou (2010), tanto las instituciones globales como la actividad económica global en sí promueven el comercio bilateral, pero la distancia geográfica y las diferencias políticas y culturales continúan ejerciendo

una fuerza considerable en contra del comercio. En otras palabras, es más probable que un país establezca lazos comerciales con otros países cercanos y con quienes tenga ya establecidos ciertos vínculos o comparta ciertas ideas o valores. Más aún, la proximidad geográfica y cultural genera mayor comercio con el paso del tiempo, por lo que el comercio global podría fragmentarse debido a líneas geo-culturales, lo cual reforzaría el regionalismo económico. De acuerdo con lo anterior, no sólo se trata de una vecindad geográfica, sino también política y cultural. Más aún, los países que estén juntos en un tratado comercial y una alianza política común tienen un volumen marcadamente superior al de dos países que sean parte de uno u otro pero no de ambos (Mansfield y Bronson, 1997).

De los anteriores elementos se nutre la ya mencionada teoría del socio comercial natural (*natural trading partner*), la cual afirma que dos países se beneficiarían de un tratado comercial si el volumen del comercio antes del tratado mismo es significativo y si son geográficamente cercanos (Panagariya, 1997). Este último elemento es particularmente importante para la teoría (Wonnacott y Lutz 1989; Krugman 1991; Summers 1991; citados en Krishna, 2003).

Sin embargo, dicha teoría ha sido bastante criticada puesto que los beneficios percibidos por el acuerdo no son tan grandes como se creen, ni compensan las pérdidas tributarias de los países en el acuerdo por la reducción en aranceles (Bhagwati y Panagariya, 1996; Panagariya, 1997; Bhagwati, Greenaway y Panagariya, 1998) e incluso pareciera que la evidencia no da soporte a la teoría: como lo explica Pravin Krishna (2003), por ejemplo, no hay bases empíricas que demuestren la aplicabilidad de la teoría para el caso de los Estados Unidos y su comercio con sus vecinos. Se concluye, por tanto, que la proximidad geográfica está en entredicho en la teoría económica.

Dado lo anterior, debe buscarse otra teoría para entender las relaciones entre Colombia y Brasil. No sólo ello, la conceptualización anterior no da cuenta necesariamente del dinamismo de las relaciones políticas entre dos países, por lo que se hace necesario recurrir a sustentos teóricos que permitan el análisis de los diversos ámbitos de la relación colombo-brasileña y contrastar los hallazgos con lo expuesto hasta aquí. La siguiente sección presenta la teoría

constructivista en Relaciones Internacionales, la cual será usada para el análisis de la distancia entre los países a pesar de su cercanía geográfica.

El enfoque constructivista

En Relaciones Internacionales es útil partir por explicar la interacción global como una construcción constante en la que interfieren múltiples y novedosos actores, acciones y situaciones. En palabras de Wendt (1992), y para apelar al constructivismo en esta sección, la dinámica de relaciones entre los Estados y sus actores domésticos es útil y necesaria para avanzar en la construcción de una relación internacional de cualquier tipo. Dentro de la disciplina internacionalista, los constructivistas, tanto modernos como postmodernos, se han interesado en comprender cómo las prácticas presentes al interior de las sociedades constituyen sujetos de estudio.

La realidad en torno a lo anterior es que también esas prácticas están cerca de lo percibido en los análisis, por ejemplo, sobre las fuertes tendencias liberales que promueven múltiples transformaciones en los intereses de las instituciones parte del sistema internacional¹, es decir, no existe exclusividad. Sin embargo, la lectura constructivista ofrece una fusión de intereses del orden cognitivo, intersubjetivo y pragmático en la cual las identidades e intereses son endógenos a la interacción, en lugar de una lectura racionalista-conductual en la que esos aspectos son exógenos (Wendt, 1992), como tradicionalmente se aborda desde otras lecturas teóricas de la disciplina internacionalista.

Con lo anterior, es importante precisar que para el efecto de estudiar la reciprocidad entre Colombia y Brasil como una relación en constante movimiento (evolutivo o involutivo), el constructivismo aporta un camino útil e interesante que facilita su lectura. En términos de Fierke (2010), los constructivistas destacan que en la idea de construcción social se sugiere diferenciar los cruces de contextos de análisis de una realidad objetiva singular, lo que aumenta las probabilidades de alcanzar lecturas más completas sobre sujetos de estudio determinados. Los constantes cambios acaecidos en el

¹ Ello se puede analizar, por ejemplo, en el trabajo de *Andrew Moravcsik* (1997). Según el autor, las relaciones Estado-sociedad (es decir, las relaciones entre el Estado y el contexto social doméstico y transnacional) tienen un impacto fundamental en el comportamiento del Estado, en tanto las ideas, los intereses y las instituciones sociales forman las preferencias del mismo. Sin ser constructivista, *Moravcsik* lo explica desde una explicación orientada hacia esa mirada conceptual.

sistema internacional son insumo base para el análisis constructivista, a diferencia de las variadas aproximaciones estado-céntricas, que se caracterizan por ser notablemente estáticas.

Sumado a lo expuesto hasta aquí, los constructivistas han enfatizado en las dimensiones sociales de las relaciones internacionales, a la vez que han demostrado la importancia de las normas, las reglas y el lenguaje en la comprensión de la realidad social (Fierke, 2010: 179). Por tanto, han hecho uso de los cambiantes escenarios geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales para la construcción de sus postulados, que sirven de base para la interpretación de los comportamientos de actores internacionales.

En esa dirección, esta élite de internacionalistas ha trabajado en la defensa de una idea fundamental: lejos de la existencia de una realidad objetiva, la política internacional es un mundo entendido como construcción propia.² Asunto que, como Fierke lo expone, ha contrarrestado la visión neoliberal y neorrealista autodeterminada de una estructura internacional rígida. De acuerdo con ello, y como es expuesto por los constructivistas, las relaciones internacionales son una construcción constante que no puede desligarse de la acción social y humana (de la interacción en la sociedad). De ahí que resulte apropiado analizar factores socio-económicos y políticos que han llevado a que los vínculos entre actores globales se profundicen o estabilicen en puntos de poco dinamismo. Colombia y Brasil son, a partir de esto, los objetos de estudio de una relación que involucra a sus sociedades civiles y a diversos actores que motivan acciones y reacciones por parte de su clase dirigente.

Los temas centrales de cambio, socialización y procesos de interacción son los que brindan el valor agregado del constructivismo al interior de un campo de estudio que ha enfatizado la generalización a través del tiempo, el materialismo y la elección racional (racionalismo). No obstante, como se ha sugerido, los constructivistas no se han decantado por un himno único, y su cuerpo teórico ha venido evolucionando con el tiempo (Fierke, 2010), ajustándose a las realidades de cada escenario estudiado.

² Nicholas Onuf (1989) escribió el texto *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Es la obra considerada iniciadora e introductoria, junto con *Anarchy is what States make of it*, de Alexander Wendt (1992), del constructivismo en la disciplina de las Relaciones Internacionales. En ella, la tesis resuelta defiende argumentos que presentan un sistema internacional en constante evolución, generado por las condiciones sociales presentadas en cada contexto analizado.

También el Estado, al igual que el ser humano, dirige sus acciones hacia los otros basado en el significado que éstos tienen para él: no es igual la forma en que se dirige a sus rivales que a sus aliados. El significado que para uno tiene el otro se construye a medida que ellos se relacionan, siendo este significado susceptible de variación a medida que la relación va evolucionando en el tiempo. Esto explica que Estados que anteriormente se veían como *enemigos*, como por ejemplo Francia y Alemania, sesenta años después, bajo circunstancias diferentes, puedan verse como *aliados* y estén adelantando procesos de integración económica y política (Wendt, 1992).

Definida la naturaleza de los Estados, Alexander Wendt propone que el sistema internacional puede perfectamente ser transformado de un sistema individualista a uno integracionista. Esto mediante la implementación de prácticas cooperativistas en las relaciones internacionales, que gradualmente pueden cambiar la identidad egoísta de los Estados. Aunque en este punto el constructivismo puede asemejarse al neoliberalismo, la diferencia entre estas dos teorías radica en que los neoliberales creen que sólo es posible la modificación del comportamiento de los Estados (de individual a colectivo) quienes de igual forma seguirán buscando su propio interés (aunque sea por medio de relaciones gana-gana, en contraste con la visión neorrealista).

En definitiva, esta aproximación teórica, que resultará útil para explicar las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil al despuntar el siglo XXI, se ocupa de la comprensión y del papel de las ideas (realidad percibida) y los efectos de sus aplicaciones en el sistema internacional. Ya expuestas las bases teóricas del análisis, a continuación se presentan las consideraciones metodológicas de dicho análisis.

Metodología

Se realizará una revisión histórica de la relación bilateral colombo-brasileña desde el siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI, con especial énfasis en los últimos veinte años. Adicionalmente, se desarrollará un análisis de series de tiempo del comercio y la inversión entre Colombia y Brasil en perspectiva comparada con sus principales socios comerciales. De este modo, se evaluará tanto la relevancia política como económica del uno con el otro.

Los datos estadísticos para la construcción del análisis de series de tiempo son los flujos comerciales (exportaciones e importaciones brutas) entre 1991 y 2011 y fueron tomados del Sistema Global Integrado de Comercio (*World Integrated Trade System*, WITS) del Banco Mundial (2012). Para los flujos de inversión, se utilizaron reportes de los bancos centrales de ambos países.

Las siguientes secciones están ordenadas de la siguiente manera: primero, se realiza una revisión histórica de la relación bilateral, desde la independencia de ambos Estados hasta los años más recientes. Segundo, se analizan las relaciones políticas más cercanas, seguido de un análisis más específico de seguridad y defensa. Finalmente, se analizan los flujos comerciales y de inversión entre ambos países durante los últimos años.

La relación bilateral en retrospectiva

Colombia y Brasil son dos Estados cercanos geográficamente, pero distantes en su diálogo desde tiempos remotos. Cuando los procesos de independencia fueron floreciendo en cada una de las naciones latinoamericanas afiliadas a la monarquía española, aprovechando las circunstancias de debilidad que las acciones napoleónicas forzaron en los imperios ibéricos, Colombia y Brasil tomaron rumbos diferentes.

Colombia, por su parte, tuvo en Simón Bolívar el liderazgo de un republicano que enfocó sus esfuerzos en la consolidación de un proyecto liberal, unificador e identificado con las libertades políticas y civiles, “aunque con leyes diferentes y gobiernos diversos, pues cada pueblo ser[ía] libre a su modo y disfrutar[ía] de su soberanía según la voluntad de su conciencia” (Liévano, 1987: 13). Brasil, con Pedro I, emprendió un camino diferente, dándole continuidad al sistema monárquico. El formato imperial asumido por Brasil llevó a que, desde sus inicios, las repúblicas nacientes tuvieran en el país carioca un vecino incómodo. De hecho, Bolívar decidió “excluir del mismo Congreso [de Panamá] al Imperio de Brasil, puesto que el emperador Pedro I no se había desligado de la política de la Santa Alianza³, y las instituciones monárquicas -que él representaba en el

³ La Santa Alianza establecida en Europa se formó de manera cuasi personal bajo un acuerdo entre monarcas de Austria, Prusia y Rusia inicialmente, con objeto de restaurar el orden político que había en el continente antes de la llegada de Napoleón Bonaparte a la escena continental. Las monarquías conservadoras se afiliaron gradualmente a este esquema militar amparado por la institución eclesiástica, en su lucha contra el liberalismo político.

continente- constituían un evidente peligro para el orden republicano y democrático, que Bolívar ambicionaba afianzar en la Asamblea de Panamá” (Liévano, 1987: 14).

Por tanto, durante el siglo XIX Colombia (La Gran Colombia, 1819-1830, primero, y la República de Colombia después) y Brasil fueron actores lejanos. La política brasileña de fomento de la esclavitud les distanció profundamente durante la primera mitad. Adicionalmente, desde la independencia brasileña hasta 1865, se presentaron periódicas disputas entre el gobierno de Río de Janeiro y el de Londres, con motivo de la cuestión de la trata de esclavos negros (Boersner, 1996). Para la segunda mitad del siglo, fueron las guerras civiles en Colombia las que llevaron al olvido al vecino suroriental del país (y de hecho al resto del mundo), mientras éste daba fin a la fórmula monárquica que lo diferenció del resto de naciones latinoamericanas.

Para el siglo XX, la relación bilateral tuvo componentes diferentes a los anteriormente citados. El marco general de análisis ha de ser el que Michael Reid (2007) distingue en *The Forgotten Continent*, cuando hace referencia a las pretensiones de los brasileños de no ser incluidos bajo la figura de país latinoamericano, sino como fundamentalmente suramericano. Es un aspecto que necesariamente funge como generador de la distancia entre Colombia (y otros latinoamericanos) y Brasil. El desarrollo, por ejemplo, de las conversaciones y acercamientos para la concreción de un área de libre comercio para las Américas (ALCA), además de distanciarlo de Colombia, situó a Brasil lejos del fenómeno latinoamericanista y más bien le facilitó el liderazgo de un particular proceso de integración suramericano (UNASUR) que llevó a novedosas circunstancias regionales (Reid, 2007).

Sin embargo, son las décadas anteriores a los años 90 las que van a marcar el distanciamiento entre Colombia y Brasil, a pesar de su mutua identificación con la postura estadounidense en la Guerra Fría, o incluso gracias a ella: después de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad nacional se consolidó como categoría política en medio de una ideología antisoviética liderada por Estados Unidos, por lo que se priorizó la defensa militar y la seguridad interna en aras de impedir revoluciones marxistas. En otras palabras, el enfoque de la política pasó al ámbito doméstico y las relaciones internacionales se plagaron de desconfianza entre los Estados. En América del Sur esta tendencia se

consolidó en la doctrina de Seguridad Nacional, cuyo postulado principal era que la seguridad de la nación sólo podía alcanzarse a través de la seguridad del Estado. Dicha doctrina se utilizó como justificación del golpe militar a João Goulart, quien lideraba un gobierno populista, en 1964 (Leal Buitrago, 2003).

Así pues, los flujos comerciales irrelevantes, el diálogo político casi inexistente y la lejanía territorial entre los centros de poder de ambas naciones, reforzada por una espesa y profusa selva amazónica, se conjugó con regímenes políticos incompatibles. Mientras Brasil tuvo en su gobierno a una larga dictadura instalada desde 1964 hasta finales de los años 80, Colombia ha jugado políticamente con una democracia que, aunque imperfecta, ha sido garante de libertad política.⁴ Sólo en los años 50 hubo un corto período dictatorial, cuando el general Rojas Pinilla determinó, junto con un séquito militar, dar un golpe al gobierno conservador de mano dura liderado por Laureano Gómez, en junio de 1953 (Iriarte, 1988).

Finalizando el siglo XX, las distancias políticas entre Colombia y Brasil no fueron tan profundas como sí las comerciales, de inversión y económicas en general. Si bien con el ascenso de Lula Da Silva a la presidencia de la república se presentó un giro económico notable, el componente político, orientado a la consolidación democrática, no sufrió importantes modificaciones. Colombia y Brasil mantuvieron su afiliación democrática, pero con particulares episodios que los distanciaron en relación con la integración regional.

Con la creación de UNASUR y, fundamentalmente, la concreción del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), los intereses brasileños quisieron imponerse sobre los de las demás naciones de Suramérica (Vargas-Alzate, *et al*, 2012). El proyecto brasileño “Brasil 3 tempos” así lo estableció. Y fue un aspecto que distanció profundamente a las dos naciones objeto de este estudio, básicamente porque el presidente de Colombia de ese momento, Álvaro Uribe

⁴ En relación con la aplicación democrática, Close (2009) caracterizó las democracias en dos líneas que no necesariamente son contrarias, pero que sí se distancian para el ejercicio práctico de conceptualización del término. Indica el autor, que a menudo los sistemas políticos que buscan resultados democráticos son llamados democracias reales, mientras que aquellos centrados en procedimientos son determinados como democracias formales. Para el caso colombiano, hay una hibridación entre lo formal y lo real. Sin embargo, han existido reales garantías para el ejercicio democrático. Brasil, por su parte tuvo una dictadura que interrumpió el sistema democrático, entre 1964 y 1985. Sólo en la década de los 90 se empezó a desarrollar un real proceso de democratización, que hoy continúa bajo el liderazgo de la presidenta Rousseff

Vélez, impulsado por los flujos de cooperación internacional provenientes desde Washington para desplegar actividades del Plan Colombia⁵, entre otras acciones, rechazó las alianzas regionales que involucraron directamente a Hugo Chávez y a los actores que presentaron algún vínculo con su gobierno. El CDS, aunque propuesto y liderado por Brasil, tuvo en Venezuela a un soporte importante.

El tiempo en el que UNASUR se confeccionó representó un periodo de distanciamiento entre Colombia y Suramérica en general, a causa de la política exterior tan identificada con las demandas de Estados Unidos en el sistema internacional, en particular frente a los temas de lucha contra las drogas y el terrorismo. Sólo hasta la administración Santos, aprovechando la labor de Maria Emma Mejía en el organismo suramericano, se pudo considerar superada en casi su totalidad la distancia entre Bogotá y los demás centros de gobierno regionales, en tanto el pragmatismo se impuso sobre la ideología en las relaciones exteriores colombianas (Vargas-Alzate, Sosa y Rodríguez-Ríos, 2012).

Análisis de las relaciones políticas actuales

En los últimos años el bilateralismo entre Colombia y Brasil ha presentado ligeros avances en lo concerniente a la mutua interlocución entre ambos actores. El ejercicio de analizar desde el constructivismo los más recientes acercamientos adelantados por los gobiernos de Rousseff y Santos resulta útil para los intereses de la academia en ambos países.

La teoría constructivista se ha ocupado en explicar los constantes cambios jalonados por actores de gran impacto social. Leonardo Carvajal (2009), en su acercamiento al posmodernismo y constructivismo en el análisis de la política exterior colombiana, reitera los planteamientos de Wendt (1992) que enfatizan

⁵ Tal como Diana Rojas (2007) lo presenta en su análisis sobre el Plan Colombia II, es importante precisar que dicho programa ha sido, incluso hasta hoy, la más ambiciosa de las estrategias emprendidas por el Estado colombiano para encontrar soluciones a la problemática del narcotráfico y al conflicto interno en el que el país lleva sumido más de cinco décadas. Entre 1999 y 2005, los recursos ejecutados de dicho plan fueron U\$ 10.730 millones, de los cuales, Estados Unidos aportó con el 35,2%, es decir, U\$ 3.782 millones; lo que hizo más estrecha la bilateralidad entre Bogotá y Washington. Para 2012, sin embargo, la participación de Estados Unidos en relación con el citado plan se ha reducido de manera notoria, sobretudo en el campo militar y policivo. Cientos de millones de dólares se han reducido desde la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca. Para ampliar la información se recomienda ver el análisis de Adam Isacson en el periódico El Espectador, del 15 de febrero de 2011.

los procesos de formación de la identidad y los intereses de las naciones en sus interacciones del orden global. Son precisamente esos intereses los que han posibilitado que el diálogo bilateral entre Brasil y Colombia esté en mejores condiciones que en el pasado. Sin embargo, son países que están aún lejos de identificarse en asuntos más delicados de la política internacional, tal como aconteció mientras ambos ocuparon plazas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el tema palestino, por ejemplo. Mientras Colombia reconoció a los representantes de la nación árabe (sin dar reconocimiento a un posible Estado palestino), Brasil se negó a hacerlo. También el tema libio, relacionado directamente con la posición a favor o no de la Resolución 1973⁶, demostró las distancias entre Brasil y Colombia en materia internacional: Colombia fue decidida en su apoyo a la intervención, mientras Brasil argumentó su desacuerdo y determinó estar del lado de las posiciones china, rusa e india, absteniéndose de votar.

En la medida en que el sistema internacional propicia novedosas hojas de ruta, tal como el constructivismo lo plantea (Carvajal, 2009), los actores involucrados en el mismo ajustan sus intereses y comportamientos en beneficio propio. Colombia y Brasil fueron tradicionalmente lejanos en su interlocución a causa de sus diferencias en el sistema político, intereses económicos y políticas regionales de seguridad. Sin embargo, a pesar de las diferencias ideológicas de las administraciones más recientes, se ha denotado un acercamiento particular que puede evidenciarse en los múltiples acuerdos, de orden político y económico, establecidos entre 2008 y 2012.

Tal como ha acontecido en la relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia a lo largo de los años, y especialmente a partir de la firma del Acuerdo de Asistencia Militar de 1952⁷, el diálogo entre los dos Estados suramericanos ha sido relativamente flexible, construido de acuerdo con la evolución de sus actores socio-políticos. El análisis de Alexandra Guáqueta (2001) expone la mirada del constructivismo sobre el bilateralismo colombo-

⁶ La Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, aprobada el 17 de marzo del año 2011 en la 6498ª reunión del mismo, creó una zona de exclusión área en Libia y autorizó su intervención por tropas extranjeras, en procura de la defensa de la población civil, que estaba siendo atacada directamente por fuerzas del gobierno y la oposición. Dicha documento está clasificado como S/Res/1973(2011).

⁷ El citado acuerdo, establecido en abril de 1952 en el marco del Programa de Asistencia Militar con USA, fue determinante en la relación bilateral entre Colombia y el país norteamericano, tal como lo demuestra Diego Otero (2010).

estadounidense en términos de un avance basado en la no asignación de un rol específico para cada actor, como erróneamente se puede apreciar desde otras miradas teóricas. Esto es, no pensar a Estados Unidos como el que se impone por *secula seculorum*, y tampoco entender a Colombia como el actor sumiso que sólo espera secundar las acciones del otro. Para el bilateralismo colombo-brasileño sucede algo similar: no se otorga un estatus rígido a ninguno de los dos actores, por el contrario se asumen posiciones cooperativas que disminuyen los perfiles estáticos a los que se pudiera llegar en la caracterización de los Estados.

En relación con el tema bilateral entre Colombia y Brasil, es preciso, además de necesario, revisar las acciones mutuas en las que se han visto involucrados ambos actores. Así, a raíz de esas interacciones, podrá medirse el nivel de acercamiento ante unas circunstancias particulares y en periodos de tiempo caracterizados por las políticas expuestas por cada actor. Algunos de los citados acuerdos tienen su origen en la construcción social de propuestas y programas, específicamente para la zona de frontera. Otros se hallan directamente vinculados con decisiones gubernamentales de origen vertical. La tabla que a continuación se expone refleja dicha situación.

Tabla 1: Cronología de acuerdos y compromisos políticos y económicos establecidos entre Colombia y Brasil en su relación.

Acuerdo, tratado, memorando o compromiso establecido	Fecha	Observaciones
Tratado de Amistad y Límites entre la Nueva Granada y el Imperio de Brasil.	25 de julio de 1853	Rechazado por el Senado de la Nueva Granada por ceder territorio a Brasil, antes de su propiedad. ⁸
Tratado Vásquez Cobo - Martins	17 de mayo de 1907 (fecha de aprobación oficial).	Tratado de delimitación fronteriza entre los dos países.
Tratado de Comercio y Navegación	21 de agosto de 1908	
Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre Colombia y Brasil.	15 de noviembre de 1928. ⁹	Definitivo de la línea fronteriza entre Brasil y Colombia.
Tratado de Extradición entre Colombia y Brasil	28 de diciembre de 1938	
Convenio de cooperación económica y técnica entre Colombia y los Estados Unidos de Brasil.	28 de mayo de 1958	
Acuerdo de cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear entre Colombia y Brasil.	12 de marzo de 1981	
Acuerdo entre el gobierno de Colombia y el de Brasil de asistencia recíproca para la prevención, control y represión del uso y tráfico	12 de marzo de 1981	

⁸ Información obtenida de Botelho, Raúl (1977).

⁹ *Ibidem*.

ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.		
Acuerdo de cooperación entre Colombia y Brasil para impedir el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para el procesamiento de estupefacientes y sustancias sicotrópicas	07 de noviembre de 1997	
Acuerdo de cooperación mutua entre Colombia y Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales.	07 de noviembre de 1997	
Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia mutua en materia penal entre Colombia y Brasil	07 de noviembre de 1997	Firmado en Cartagena de Indias, Colombia.
Acuerdo Marco entre la Comunidad Andina y MERCOSUR (AAP.A14TM N°. 11).	16 de abril de 1998	Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR.
Acuerdo de Complementación Económica – ACE 39.	12 de agosto de 1999	Acuerdo entre Brasil y Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, protocolizado en la ALADI como Acuerdo de Complementación Económica N° 39, que entró en vigor el 16 de agosto de 1999.
Acuerdo de Complementación Económica CAN-MERCOSUR ACE 56.	06 de diciembre de 2002	Antecedente directo de las negociaciones sobre una futura Zona de Libre comercio entre la CAN y MERCOSUR
Acuerdo de Complementación Económica CAN-MERCOSUR ACE 59.	18 de octubre de 2004	Vigente desde el 1º de febrero de 2005 para la relación bilateral entre Colombia y Brasil.
Acuerdo entre los gobiernos de Brasil y Colombia sobre la facilitación para el ingreso y tránsito de sus nacionales en sus territorios.	21 de agosto de 2007	
Acuerdo entre Colombia y Brasil en materia de Defensa.	19 de julio de 2008	
Acuerdo entre Colombia y Brasil para el establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga y Leticia.	19 de septiembre de 2008	Ley aprobatoria 1463 de 2011. Se encuentra en trámite de puesta en vigor.
Acuerdo entre Colombia y Brasil sobre Cooperación en materia de Defensa.	29 de septiembre de 2008	
Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Policía Nacional de Colombia y el Departamento de Policía Federal de Brasil.	01 de septiembre de 2010	
Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Colombianos y brasileños y Documento Especial Fronterizo.	01 de septiembre de 2010	
Plan Binacional de Seguridad Fronteriza – Creación de la COMBIFRON	04 de agosto de 2011	Firmado en Tabatinga por los Ministros de Defensa.
Acuerdo COLCIENCIAS – CAPES (Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior) para la Cooperación Científica, Tecnológica, Académica y de Innovación.	26 de octubre de 2011	
Acuerdo ICETEX – CAPES para la Cooperación Académica y de Innovación.	26 de octubre de 2011	
Acuerdo de Compromiso para Fortalecer las Industrias de Defensa	02 de mayo de 2012	

Fuente: Construido por los autores con base en Ministerio de Relaciones Exteriores (2013a, 2013b) y Organización de los Estados Americanos (2013).

Tal como puede apreciarse en la información cronológica que expone el cuadro anterior, las relaciones entre Colombia y Brasil se sustentaron sobre un diálogo

poco fluido. Desde 1853 hasta 1907 pasaron más de cinco décadas en las que ningún acercamiento se dio. Esporádicos fueron luego los acuerdos de peso político establecidos en el desarrollo del siglo XX. Límites, extradición y cooperación fueron los temas puntuales que se pactaron entre las dos naciones. El comercio poco se tuvo en cuenta, la inversión resultó ser prácticamente inexistente, y los temas de seguridad apenas si se tomaron a partir de la aparición del fenómeno del narcotráfico en la región Andina, con algunos efectos en la selva amazónica. A pesar de que el cuadro anterior ofrece cinco acuerdos durante los años 90, la embajada de Colombia en Brasil reporta una quietud absoluta en materia de acercamientos entre ambos países¹⁰. El periodo de tiempo comprendido entre 1981 y 1997 denota un claro alejamiento de intereses.

A comienzos del siglo XXI el empuje de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) surtió algún efecto y se alcanzó la firma al Acuerdo de Complementación Económica -ACE- 59, entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur; involucrándose directamente Brasil y Colombia en dicho documento. Sin embargo, es importante notar que se trató de un proceso de negociaciones multilateral, y no bilateral exclusivo entre ellos. Hasta ese momento, la relevancia entre los actores suramericanos analizados en este trabajo había sido mínima. Poca interlocución y limitados acercamientos la constante. Sin embargo, a partir de 2004, una nueva etapa de relaciones pudo comenzar. Además de los acuerdos expuestos en el cuadro, la sumatoria total de los mismos es amplia y abarca muchos más frentes que el del comercio y la seguridad.

De acuerdo con la Presidencia de la República de Colombia, en 2010 se firmaron ocho acuerdos¹¹ de cooperación que reflejaron importantes avances para la bilateralidad. En el empalme entre las administraciones Uribe Vélez y Santos, se dio una mayor comprensión del rol que Brasil desempeña en la región y, entonces, se trabajó en una agenda común con los brasileños. También desde Brasil se miró diferente a Colombia y se generaron las

¹⁰ Para más información consultar la cronología general de la relación bilateral, disponible en la página web de la embajada de Colombia en Brasil: http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_brasil!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3IyPTAGN3M_2CbEdFABRlcgA/

¹¹ Para mayor información visitar el Sistema Informativo del Gobierno colombiano en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100901_02.aspx

condiciones para construir confianza a partir del diálogo regional, en instancias como UNASUR.

Durante la administración Santos se ha propiciado una agenda de acercamiento hacia el país carioca. Desde temas energéticos, educación y cultura hasta el tradicional diálogo sobre seguridad, ambos gobiernos han suscrito varios instrumentos para facilitar la cooperación sur-sur. En 2010, a menos de un mes de su posesión, el presidente Santos tuvo su primera visita oficial a Brasil y en noviembre del mismo año se celebró en Bogotá la decimotercera Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Brasileña. Ésta ha sido uno de los espacios de diálogo bilateral más activos durante la presente administración (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2011). También el presidente colombiano estuvo en la posesión de Dilma Rousseff, la actual mandataria brasileña, que ha procurado mantener el legado de Lula Da Silva en relación con los temas de integración y de otorgar validez al diálogo con Colombia.

Algo muy similar sucedió en el segundo año del gobierno Santos (agosto de 2011 a julio de 2012): se suscribieron varios instrumentos para la promoción de la cultura, el deporte y la educación entre ambos países (incluyendo apoyo a acuerdos entre asociaciones de universidades); se realizaron reuniones de comisiones mixtas de cooperación técnica; se ha diversificado la agenda internacional con el objetivo de establecer una “asociación especial”; y la Comisión de Vecindad trabajó en el establecimiento de zonas de régimen especial, cooperación en salud y la suscripción de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) la cual, junto con el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, busca fortalecer la lucha contra el crimen y el terrorismo en la zona de frontera, así como mejorar la situación de seguridad de la población en general (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2012).

En cuanto al multilateralismo, ambos países coincidieron en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, las Cumbres de Mercosur y Estados Asociados, las Cumbres de las Américas y la CELAC. Además, como se mencionó en líneas anteriores, ambos países coincidieron

como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque con una postura diferente.

Puede verse, por tanto, que las relaciones colombo-brasileñas se han dinamizado en lo que va corrido del siglo XXI, especialmente a partir de la posesión de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia. Esto es muestra de la irrelevancia del uno para el otro durante casi toda su historia a partir de sus independencias. Sin embargo, también es muestra de que la relación de vecindad no es estática sino que está en constante construcción. Es sólo ahora, con el apalancamiento de Brasil en la escena global como parte de los BRIC, que dicho país ha empezado a tomar relevancia para Colombia. Las siguientes secciones se enfocarán una por una en los temas de defensa, seguridad, comercio e inversión entre ambas naciones.

La defensa y la seguridad

En el tema específico de los acuerdos establecidos entre Colombia y Brasil en relación con la defensa y seguridad de sus territorios, si bien el cuadro anterior no detalla todo lo firmado entre ambos actores, sí ofrece una idea inicial de lo que existe: algo relativamente poco. El cuadro expone cuatro documentos referidos con el tema para el siglo XXI. La evidencia obtenida en el rastreo de la información, a través de las instancias oficiales, refleja un acercamiento en construcción.

De acuerdo con la tesis constructivista que elimina la predisposición de una figura determinada para los Estados involucrados en el análisis (Guáqueta, 2001), la actitud de acercamiento encontrada en los ministerios de defensa de ambos Estados y otras instancias del gobierno, dan pie para determinar que nuevos tiempos se avecinan en la relación bilateral. La irrelevancia tradicional tiende a diluirse en la medida que se haga seguimiento a los resultados obtenidos y se replique lo positivo de ellos.

El acuerdo alcanzado en 2011, entre Rodrigo Rivera (Colombia) y Nelson Jobin (Brasil), como ministros de defensa de ambas naciones¹², sentó las bases para

¹² El encuentro lo reseñó la prensa en Colombia y Brasil. Para efectos de ampliar la información, puede consultarse la edición del periódico El Tiempo del 24 de junio de 2011. El acuerdo definitivo se firmó el 04 de agosto del mismo año y propuso blindar la frontera de las dos naciones, a través de la generación de estrategias efectivas de cooperación en las áreas policial, judicial y militar.

la construcción de confianza entre ambas naciones a partir del tema fronterizo. Para mayo de 2012, cuando ya el ministro de defensa colombiano era el actual Juan Carlos Pinzón, una reunión ministerial entre éste y, el también nuevo ministro, Celso Amorim (Brasil) en el marco de UNASUR, arrojó el fortalecimiento de las estrategias militares y de policía en la frontera. Los brasileños han sido categóricos en ello: Amorim, en una intervención en el Senado de su país, señaló como fundamental “la defensa de la Amazonía. Marina y Fuerza Aérea, todas van a aumentar su presencia en la zona en los próximos años”.¹³

Bien vale la pena mencionar que desde enero ambas carteras ministeriales habían tenido conversaciones para afianzar sus lazos a través de una posible cumbre para la industria de defensa entre ellas. Colombia se mostró interesada en afiliarse al proyecto KC-390 para la fabricación de aeronaves militares. Como lo explica John Croft (2010), oficiales colombianos firmaron desde 2010 una declaración de intención con Brasil para participar del proyecto, no obstante su cercanía al mismo terminó reducida en la pretensión de convertirse en cliente del producto final, un avión militar innovador (KC-390), de mediano tamaño, que reduce los costos y tiene capacidad de aterrizaje en cortas e improvisadas pistas. Durante el primer semestre del año 2012, Embraer anunció la firma de acuerdos para la venta del avión a Argentina, Colombia y Chile.¹⁴

En términos de seguridad y defensa, salvo las menciones anteriores, la relación entre Brasil y Colombia sigue contemplando aún alta irrelevancia de parte y parte. Los asuntos políticos, de cooperación en otras áreas y comerciales, han estado más arriba en relación con las prioridades de ambos Estados. Igualmente los mecanismos bilaterales creados -que se ven en el siguiente cuadro- dan preeminencia a temas políticos y comerciales, antes que a los de seguridad. Sin embargo, el seguimiento a las acciones conjuntas constata la construcción de una mejor relación liderada por las duplas Uribe Vélez-Da Silva y Santos-Rousseff.

¹³ Discurso citado en la página web del canal informativo Telesur: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/05/02/colombia-y-brasil-preven-fortalecer-acuerdos-en-materia-de-seguridad> (Consultado el 12 de marzo de 2013).

¹⁴ Ver la nota de prensa en: <http://www.infodefensa.com/?noticia=embraer-anuncia-la-firma-de-acuerdos-para-la-venta-de-kc-390-a-argentina-colombia-y-chile>

Tabla 2: Mecanismos bilaterales creados entre Colombia y Brasil.

Año	Mecanismo	Acuerdo que lo crea	Observaciones
1963	Comisión Mixta Cultural, Educativa y Deportiva	Convenio de Intercambio Cultural	Entró en vigor en 1975. En 2011 se celebró en Brasilia la V reunión de la comisión, avanzando en la aprobación de actividades conjuntas
1976	Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos	Creada bajo el mismo nombre	Encargada de los temas de demarcación fronteriza entre los dos países
1981	Comisión Mixta para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	Acuerdo de asistencia recíproca para la prevención, control y represión del uso y tráfico ilícitos de sustancias estupefacientes y psicotrópicas	Existe un acuerdo complementario que ratifica al primero. La reunión más reciente se llevó a cabo en julio de 2011 en Bogotá
1993	Comisión de Vecindad e Integración	Memorando de Entendimiento entre Colombia y Brasil	La XIV comisión de vecindad tuvo lugar en octubre de 2012. Se trabajó en la reestructuración del mecanismo.
2005	Grupo de Trabajo Ejecutivo	Previsto en el memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio y de las Inversiones	Con reuniones poco frecuentes. Se creó para fomentar la cooperación en materia de promoción comercial, identificar y definir oportunidades de inversión y promover la coordinación entre las instituciones de promoción de inversiones de ambos Estados
2008	Régimen Especial Fronterizo para Leticia y Tabatinga	Creado bajo acuerdo del mismo nombre	Fue suscrito en 2008, pero aprobado por Colombia sólo en 2011. Aún no entra en vigencia.
2009	Comisión Bilateral Colombia-Brasil	Creada bajo el mismo nombre	Creada para establecer un espacio de diálogo y coordinación de alto nivel. A la fecha sólo ha habido dos encuentros. El segundo de ellos en 2012
2009	Comisión de Monitoreo del Comercio	Creada bajo el mismo nombre	Creada para facilitar el entendimiento que permita profundizar y diversificar la relación comercial; además de buscar soluciones a las dificultades presentadas en el intercambio comercial
2010	Grupo de Trabajo Bilateral sobre combustibles	Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en el área de Bioenergía	Para la promoción de la producción y uso de bioenergía en los dos países
	Foro para la Dinamización		Con objeto de profundizar la relación

2011	del Comercio e Inversiones Bilaterales	Creado bajo el mismo nombre	comercial, proponiendo la participación de empresarios y comercio
2011	Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	Plan Binacional de Seguridad Fronteriza	La primera reunión de este mecanismo tuvo lugar en Paipa, Boyacá (Col.), en abril de 2012
2012	Acuerdo de Cooperación Académica y Cultural entre la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y Coimbra	Suscrito con acuerdo bajo el mismo nombre	Sólo iniciará en 2013 con la participación de 12 instituciones de Educación Superior colombianas.

Fuente: Construido por los autores con base en Ministerio de Relaciones Exteriores (2013a)

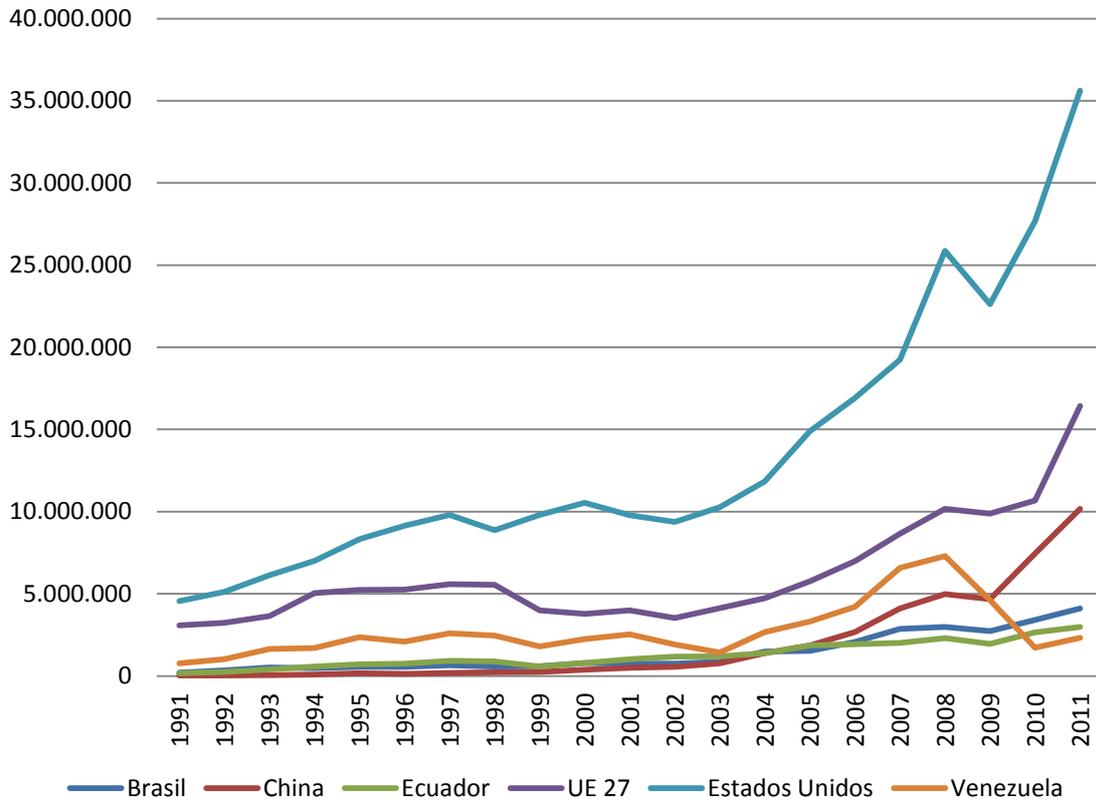
Tal como se aprecia en el listado que ofrece los mecanismos bilaterales de trabajo conjunto entre las dos naciones, a pesar de los avances constatados, los temas de seguridad y defensa no son parte importante de los mismos. La construcción del diálogo en ese tema es lenta e irrelevante, si se llegara a comparar, por ejemplo, con los avances frente a Washington u otros centros de poder regional. La siguiente sección analiza las relaciones económicas entre ambos países para complementar la visión política de la relación bilateral.

Las relaciones comerciales

El análisis histórico ha elucidado la evolución de las relaciones entre Colombia y Brasil, en especial desde el ámbito político. Esta sección presenta la evolución de las relaciones económicas y de inversión entre ambos a partir de 1991. Son varias las razones que justifican la elección de este periodo: primero y más importante, es a partir de 1991 que puede decirse que tanto Colombia como Brasil cuentan con mercados abiertos debido a las reformas generadas por el Consenso de Washington; segundo, y atada a la anterior, el comercio entre ambos países antes de la fecha era insignificante; finalmente, la disponibilidad de la información también es un factor que limita el análisis, por lo que futuras investigaciones podrían enfocarse en las relaciones económicas anteriores a la apertura de ambos países al mundo.

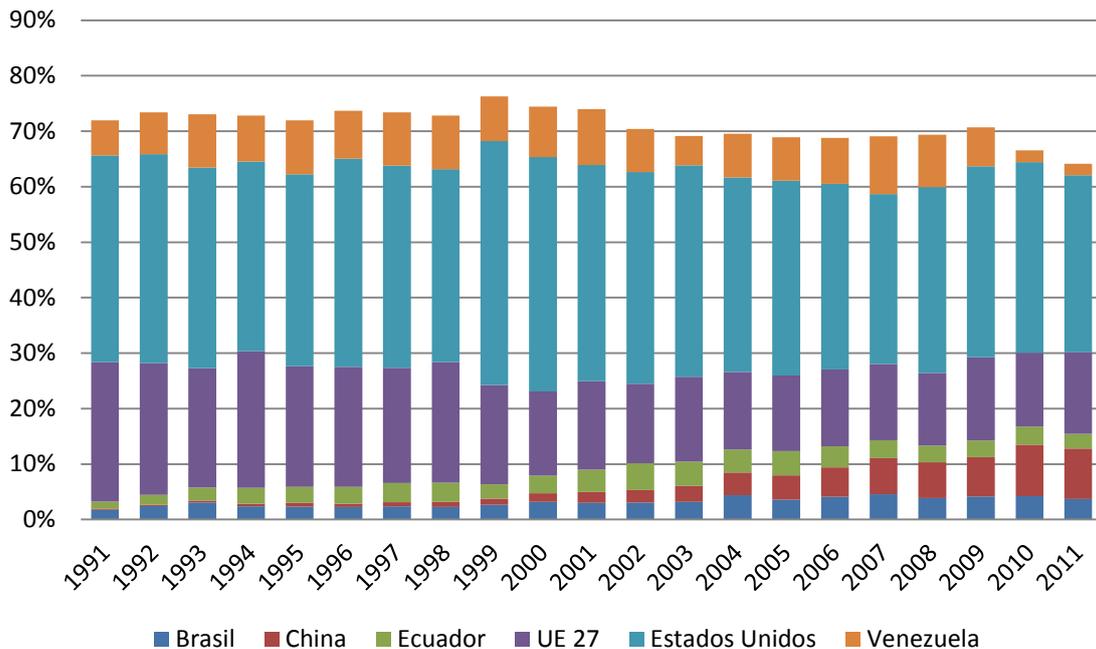
Las gráficas 1 y 2 muestran el comercio total (importaciones más exportaciones) de Colombia con sus principales socios y Brasil.

Gráfico 1: Comercio total de Colombia con Brasil, China, Ecuador, la Unión Europea, Estados Unidos y Venezuela (en miles de dólares).



Fuente: Construido por los autores con base en Banco Mundial (2012).

Gráfico 2: Comercio total de Colombia con Brasil, China, Ecuador, la Unión Europea, Estados Unidos y Venezuela como porcentaje del comercio total de Colombia con el mundo.

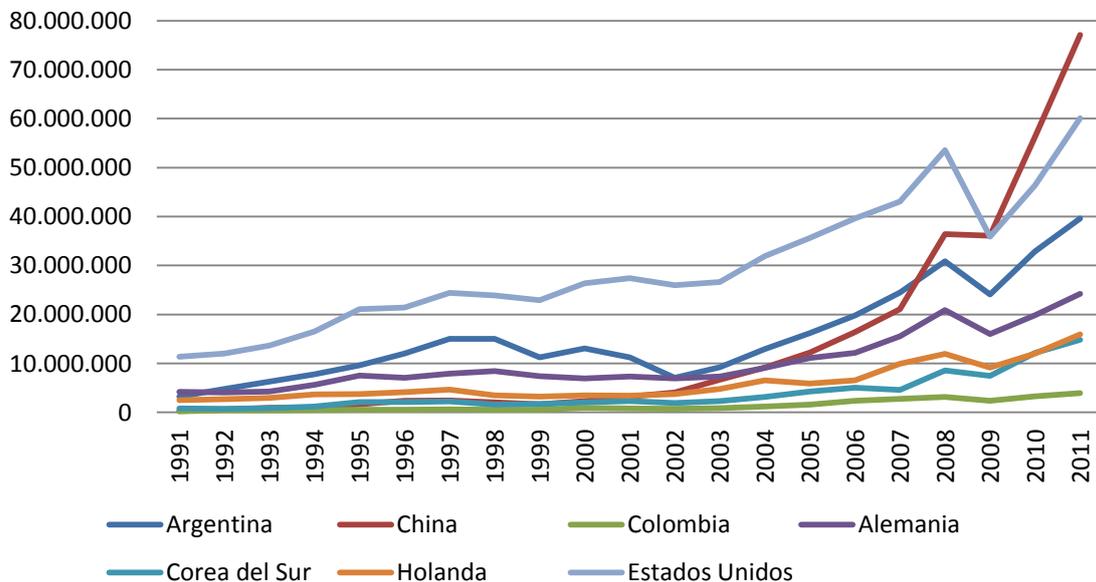


Fuente: Construido por los autores con base en Banco Mundial (2012).

Del lado colombiano, el comercio con Brasil fue incipiente hasta inicios del siglo XXI. A mediados de la primera década supera por fin a Ecuador como socio comercial pero el nivel sigue siendo muy bajo en comparación con el resto de socios. Ahora bien, en 2010 Brasil supera a Venezuela en volumen de comercio total, pero ello se explica por la crisis diplomática colombo-venezolana y no sólo por un aumento del comercio colombo-brasileño. En su punto máximo de importancia comercial, Brasil representó el 4,56% del comercio total de Colombia con el mundo y en promedio el 3,16% del mismo entre 1991 y 2011.

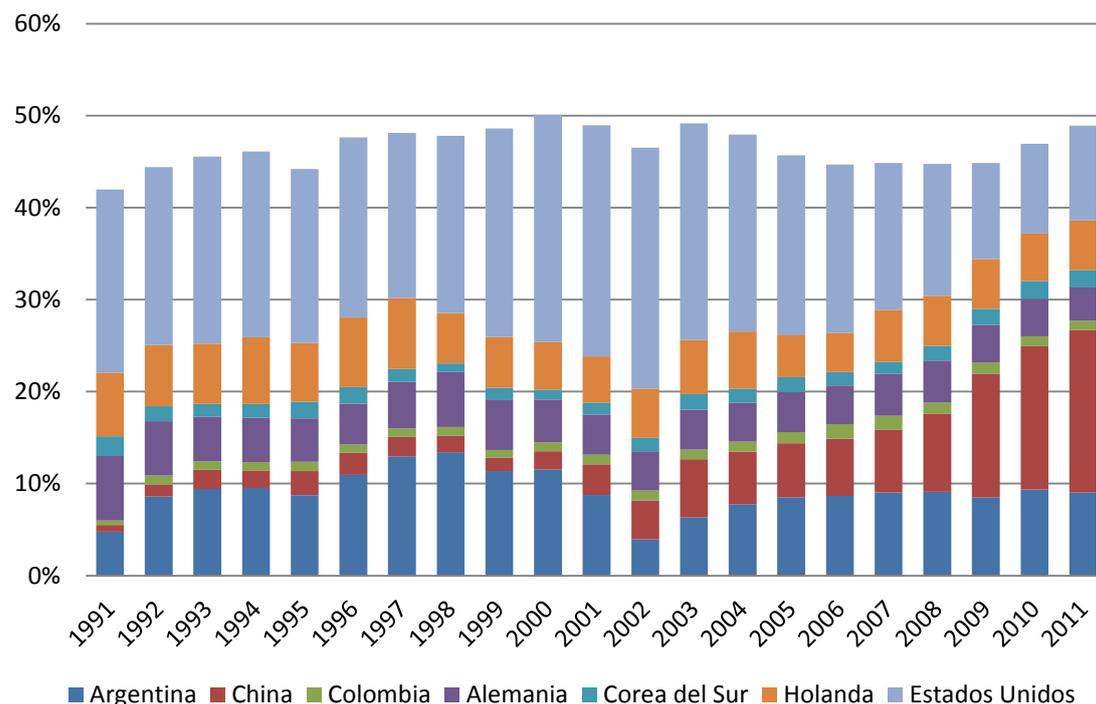
Sin embargo, los datos de la relación vista desde el lado brasileño muestran una realidad bastante diferente. Las gráficas 3 y 4 muestran el comercio total (importaciones más exportaciones) de Brasil con sus principales socios y Colombia.

Gráfico 3: Comercio total de Brasil con Argentina, China, Colombia, Alemania, Corea del Sur, Holanda y Estados Unidos (en miles de dólares).



Fuente: Construido por los autores con base en Banco Mundial (2012).

Gráfico 4: Comercio total de Brasil con Argentina, China, Colombia, Alemania, Corea del Sur, Holanda y Estados Unidos como porcentaje del comercio total de Brasil con el mundo.



Fuente: Construido por los autores con base en Banco Mundial (2012).

Para el caso brasileño, por tanto, Colombia aparece como verdaderamente diminuto: en promedio, el comercio con Colombia representa el 0,71% del comercio total brasileño entre 1991 y 2011, y en su punto más alto representó el 1,58%. Más aún, si bien el comercio entre ambos países ha venido creciendo, su representatividad para Brasil se ha mantenido prácticamente constante, por lo que puede concluirse que el crecimiento del sector externo brasileño es mucho más pronunciado que el crecimiento del comercio bilateral. Es también notorio que el sector externo brasileño está mucho más diversificado que el colombiano, por lo menos en cuanto a socios comerciales, puesto que los cinco socios comerciales principales de Brasil representan menos del 50% de su comercio internacional. Colombia, por el contrario, concentra más del 60% de su comercio internacional en sus cinco socios principales.

En suma, el comercio colombo-brasileño ha presentado un incremento considerable a lo largo del siglo XXI, si bien en términos relativos y absolutos sigue teniendo poca importancia, en especial para Brasil. Se muestra, por tanto, que Colombia y Brasil no son socios comerciales naturales y la cercanía

geográfica no ha representado un aliciente para la profundización de la relación comercial. La tendencia al alza durante los últimos años da cuenta de una realidad cambiante que, lejos de augurar un futuro comercial brillante, muestra que las percepciones mutuas efectivamente eran de irrelevancia. Sólo ahora comienza una nueva construcción de identidades entre brasileños y colombianos.

La inversión extranjera directa

Además de los flujos comerciales, la relación económica entre Colombia y Brasil también puede ser analizada a través de los flujos de capitales, en particular la Inversión Extranjera Directa (IED) en tanto ella se trata del establecimiento de la presencia de compañías de un país en el otro. Cabe aclarar, sin embargo, que la búsqueda y análisis de la información se dificultó debido a la gran disparidad entre fuentes de información: las cifras aportadas por cada gobierno (y por terceros) no coinciden. Por tanto, se trabajó con datos de los bancos centrales de ambos países, el Banco de la República de Colombia y el Banco Central de Brasil, para medir la entrada de capital brasileño a Colombia y capital colombiano a Brasil, respectivamente.

La siguiente tabla muestra la inversión brasileña en Colombia durante la primera década del siglo XXI.

Tabla 3: Inversión brasileña en Colombia

Año	IED brasileña en Colombia (millones USD)	IED brasileña en Colombia (porcentaje del total)	IED total recibida por Colombia (millones USD)
2001	1,0	0,04%	2.541,9
2002	10,5	0,49%	2.133,7
2003	0,8	0,05%	1.720,5
2004	7,5	0,25%	3.015,6
2005	8,2	0,08%	10.252
2006	19,5	0,29%	6.656
2007	529	5,85%	9.048,7
2008	125,1	1,18%	10.596,4
2009	47,4	0,66%	7.137,6

Fuente: Construido por los autores con base en Banco de la República (2013).

Puede apreciarse que la inversión brasileña en Colombia ha sido reducida: sólo en dos años (2007 y 2008) fue mayor al 1% de toda la inversión extranjera en el país. En promedio, la inversión brasileña en Colombia entre 2001 y 2006 fue de 7,9 millones de dólares anuales. En 2007 hay un aumento sustancioso de la inversión brasileña en Colombia debido a la compra de Acerías Paz del Río por parte del grupo Votorantim Metais. Si bien las cifras posteriores a 2007 son muy inferiores a las de dicho año, se evidencia una tendencia general al alza en los años estudiados, aunque el crecimiento es irregular. Así pues, de acuerdo con las cifras, Colombia no aparece como un destino atractivo de inversión para el capital brasileño.

Algo similar ocurre en el otro sentido. La siguiente tabla muestra la inversión colombiana en Brasil.

Tabla 4: Inversión colombiana en Brasil

Año	IED colombiana en Brasil (millones USD)	IED colombiana en Brasil (porcentaje del total)	IED total recibida por Brasil (millones USD)
2001	1,28	0,006%	21.041,7
2002	1,15	0,006%	18.778,3
2003	0,19	0,001%	12.902,41
2004	0,4	0,002%	20.265,34
2005	1,58	0,007%	21.521,57
2006	231,99	1,044%	22.231,3
2007	167,06	0,496%	33.704,58
2008	54,23	0,124%	43.886,30
2009	151,09	0,496%	30.443,97

Fuente: Construido por los autores con base en Banco Central de Brasil (2013).

Así como en el caso de la inversión brasileña en Colombia, la inversión colombiana en Brasil es poca: Sólo en 2006 la inversión colombiana fue mayor al 1% del total de la IED que recibió Brasil. En promedio, entre 2001 y 2005 la IED de Colombia en Brasil fue de 0,92 millones de dólares. Además, y así como en el caso anterior, la inversión colombiana presenta una tendencia al alza durante los años estudiados, pero el crecimiento es muy irregular. En términos absolutos, es mayor el flujo de capitales desde Brasil hacia Colombia que en sentido contrario. Por tanto, si bien la inversión entre ambos ha

mostrado una tendencia al alza, si bien irregular, ambos siguen siendo inversores menores el uno en el otro.

De lo anterior se concluye que las relaciones comerciales y de inversión entre Colombia y Brasil no sólo son incipientes, sino poco importantes si se compara con las relaciones políticas y de defensa. En ese sentido, ambos actores siempre han entablado un diálogo con base en la discusión del direccionamiento político y la seguridad en la región, no tanto así un diálogo económico.

Conclusiones

Como resultado de este análisis, puede señalarse en primer lugar que las nociones económicas sobre la cercanía, geográfica o de otra índole, entre dos países y en particular la teoría de los socios comerciales naturales no dan cuenta de la dinámica particular de las relaciones entre Colombia y Brasil, en tanto la proximidad geográfica no ha sido aliciente para el flujo comercial y de inversión entre ellos.

También pudo apreciarse en la aproximación realizada a los acontecimientos que rodean la relación bilateral entre los dos actores en mención, que a pesar de la pausada e irrelevante interacción que poseen, es real que hay una construcción primaria de vínculos que puede conducirlos a mejores resultados en términos de integración regional. Si bien, tanto Brasil como Colombia estuvieron lejanos el uno del otro durante décadas, es claro que en lo que va del siglo XXI se han adelantado algunas estrategias para acercarse de manera mutua. Prueba de ello es notar que en los últimos meses varias carteras ministeriales, entre las que se destacan las de defensa y comercio, han pactado acuerdos favorables a los intereses de ambas naciones.

Lo anterior puede ligarse con una tercera conclusión que pone en mejores condiciones de diálogo político a Colombia y Brasil. Roces anteriores entre administraciones de ambas naciones han venido siendo atenuados con constantes encuentros entre funcionarios de los dos lados, fundamentalmente para desarrollar esquemas, programas y proyectos útiles, tanto a la defensa y seguridad, como a los temas de comercio e inversión. Esto aplica, a su vez,

tanto para la zona de frontera como para los centros de poder. Sin embargo, hay que insistir en que sigue siendo algo muy limitado para la relevancia que cada actor posee por separado en el escenario regional.

Finalmente, es claro que si bien los flujos comerciales y de inversión entre ambos países han aumentado considerablemente en los últimos años, siguen siendo, tanto absoluta como relativamente, irrelevantes para las dinámicas económicas de ambos Estados. Se infiere un cambio de actitud mutuo del uno hacia el otro, pero lejos de mostrar una tendencia sostenible al alza (y hacia una bilateralidad relevante), esto sólo confirma la tradicional irrelevancia y actitud de lejanía entre ambos.

Referencias

BANCO CENTRAL DE BRASIL, (2013), "Investimento estrangeiro direito", en <http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/notas/htms/notas.asp>, accesado en 13/03/2013.

BANCO DE LA REPÚBLICA, (2013), "Inversión extranjera en Colombia", en www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_s_externo.htm, accesado en 13/03/2013.

BANCO MUNDIAL, (2012), "World Integrated Trade Solution", en wits.worldbank.org, accesado en 27/11/2012.

BHAGWATI Jagdish y PANAGARIYA Arvind, (1996), "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends", en *The American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, 82-87.

BHAGWATI Jagdish, GREENAWAY David y PANAGARIYA Arvind, (1998), "Trading Preferentially: Theory and Policy", en *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, pp. 1128-1148.

BOERSNER Demetrio, (1996), *Las Relaciones Internacionales de América Latina*, Pp. 378. Nueva sociedad, ed. Nueva Imagen.

BOTELHO Raúl, (1977), *Proceso del Subimperialismo Brasileño*. Maity Publishing Co. Nueva York, EE.UU.

CARRÈRE Céline y SCHIFF Maurice, (2005), "On the Geography of Trade: Distance is Alive and Well", en *Revue économique*, Vol. 56, No. 6, pp. 1249-1274.

CARVAJAL, Leonardo, (2009), "Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana". En *Revista OASIS*, N° 14, pp. 201-218.

CLOSE David, (2009), *Latin American Politics: an introduction*, Toronto: University of Toronto Press, ch. 2, 306 p.

CROFT John, (2010), "Colombia formalizes Embraer KC-390 interest", Extractado de: <http://www.flightglobal.com/news/articles/colombia-formalises-embraer-kc-390-interest-346892/>. Accesado el 24 de marzo de 2013.

DISDIER Anne-Célia y HEAD Keith, (2008), "The puzzling persistence of the distance effect on bilateral trade", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, No. 1, pp. 37-48.

FIERKE Karen, (2010), *Constructivism*, en: *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Pp. 177-194. Oxford University Press: New York.

GUÁQUETA Alexandra, (2001), "Las Relaciones USA – Colombia: Una Nueva Lectura. Un ensayo teórico-empírico", En *Revista Análisis Político*, N° 43, pp. 34-60.

IRIARTE Alfredo, (1988), *El Golpe de Opinión de Rojas Pinilla*, en: *Historia de Colombia*, Salvat, tomo 15, pp. 1731-1743.

KRISHNA Pravin, (2003), "Are Regional Trading Partners "Natural"?", en *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 1, pp. 202-226.

LEAL BUITRAGO Francisco, (2003), "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur", en *Revista de Estudios Sociales*, No. 15, pp. 74-87.

LIÉVANO Indalecio, (1987), *Bolivarismo y Monroísmo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, pp. 121.

MANSFIELD Edward D. y BRONSON Rachel, (1997), "Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade", en *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1, pp. 94-107.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, (2011), “Memorias al Congreso 2010-2011”. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/informes>. Accesado en 06/12/2012.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, (2012), “Memorias al Congreso 2011-2012”. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/informes>. Accesado en 06/12/2012.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, (2013a), “Brasil”. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/brazil>. Accesado en 20/01/2013.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, (2013b), “Tratados bilaterales”. Disponible en <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?Estado=227&Tipo=B>. Accesado en 20/01/2013.

MORAVCSIK Andrew, (1997), “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, en *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 513-553.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, (2013), “Tratado de Libre Comercio Colombia, Ecuador, Venezuela y MERCOSUR (ACE No 59)”. Disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/mrcsrac/eca_s.asp. Accesado en 20/01/2013.

OTERO Diego, (2010), “El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano”, Bogotá, editorial Aurora, pp. 166.

PANAGARIYA Arvind, (1997), "Preferential trading and the myth of natural trading partners", en *Japan and the World Economy*, Vol. 9, No. 4, pp. 471-489.

REID Michael, (2007), *The Forgotten Continent. The Battle for Latin America's Soul*, Pp. 400. Yale University Press, New Haven.

ROJAS Diana, (2007), "Plan Colombia II. ¿Más de lo mismo?", en *Colombia Internacional*, N° 65, pp. 14-37.

VARGAS-ALZATE Luis F., SOSA Santiago, GALEANO Héctor, GONZÁLEZ Roberto, (2012), "La seguridad humana en Suramérica: una aproximación a las relaciones colombo-brasileñas", en *Memorias*, Vol. 17, pp. 205-247.

VARGAS-ALZATE Luis F., SOSA Santiago, RODRIGUEZ-RIOS Juan David, (2012), "El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos", en *Colombia Internacional*, N° 76, pp.259-292.

WENDT Alexander, (1992), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Vol. 46, N° 2, pp. 391-425.

ZHOU Min, (2010), "Multidimensionality and Gravity in Global Trade, 1950-2000", en *Social Forces*, Vol. 88, N° 4, pp. 1619-164.