

## A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança

Com exceção de alguns laços fronteiriços afastados dos centros de decisão, o Brasil e a Colômbia foram vizinhos distantes e temerosos. Por várias razões, desde a natureza selvagem das áreas de fronteira até o temor da Colômbia em relação ao expansionismo do Brasil, as relações entre ambos os países sempre foram fracas. Nos últimos anos, no entanto, as ligações vêm se intensificando: foram propostos mecanismos e planos ligados à segurança e ao narcotráfico, a partir da convicção de que o conflito armado envolve os países vizinhos, e se incrementaram os investimentos e o comércio. Este artigo sustenta que, embora o acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos tenha reavivado a desconfiança, há espaço para continuar aprofundando o relacionamento.

**SOCORRO RAMÍREZ**

**A**lém dos laços fronteiriços, histórias de ontem e de hoje contribuíram para que os centros políticos do Brasil e da Colômbia – Brasília e Bogotá – agissem como vizinhos distantes, desconhecidos e temerosos. Foi apenas na primeira década do novo século que começaram a se aproximar motivados, do lado colombiano, pela urgência dos problemas de segurança; do lado brasileiro, pelo interesse geopolítico global; e de ambos os lados, pelo

---

**Socorro Ramírez:** professora titular do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais (IEPRI) da Universidade Nacional da Colômbia.

**Palavras-chave:** segurança, comércio, investimentos, fronteira, Colômbia, Brasil.

**Nota:** Tradução de Karina Rodríguez. A versão original deste artigo em espanhol está disponível em <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

interesse no comércio e no investimento recíproco. O acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos fez renascer a desconfiança mútua. Contudo, há chances de reencaminhar esse relacionamento.

### ■ A articulação fronteiriça Brasil-Colômbia

Existem três áreas na fronteira brasileiro-colombiana que geram 1.645 km de linha limítrofe, com uma ampla articulação populacional, ambiental e até internacional.

A primeira área inclui territórios do departamento de Guainía, na Colômbia, e dos estados de Amazonas, no Brasil e na Venezuela, em torno do marco da Pedra do Cucuí e os rios Guainía ou Negro, que desemboca no Amazonas, e o Casiquiare, que permite navegar entre o Orinoco e o Amazonas oferecendo possibilidades para o comércio trinacional. Esta região tem sido habitada por indígenas curripaco, que ocupam territórios dos três países. A exploração do ouro provocou no passado uma intensa atividade mineradora transfronteiriça, com sua consequente colonização, que gerou não apenas conflitos étnicos mas também disputas entre garimpeiros brasileiros e mineradores colombianos e venezuelanos. Do lado colombiano, os cultivos de coca e a presença de grupos armados irregulares em algumas áreas vêm afetando a vida dos povoados e o meio ambiente.

A segunda área articula a parte leste dos departamentos do Vaupés e do Amazonas, na Colômbia, e o oeste do estado do Amazonas, no Brasil, unindo a Orinoquia com a Amazônia. Do lado colombiano, o vínculo comercial e cultural se realiza com o epicentro do planalto através das vias aéreas que conduzem ao departamento de Meta, enquanto os vínculos com a Amazônia são mais geográficos. Sem vias terrestres, este espaço se articula através dos rios Vaupés (ou Uaupés), Apapori e Caquetá (ou Japurá). Seus habitantes originais eram indígenas tukano, arawak e makú, até que a expansão das atividades de exploração de borracha, couro, ouro e coca atraíram novos habitantes e geraram conflitos entre populações indígenas, colonos, mineradores colombianos e brasileiros e grupos armados irregulares.

A terceira área, em que o trapézio amazônico colombiano limita com o estado do Amazonas no Brasil e com Loreto no Peru, inclui reservas ambientais às margens dos eixos fluviais que o articulam, o Putumayo e o Amazonas. É habitado por indígenas ticuna, cocama, yagua-mishara,

uitoto e ocaina<sup>1</sup>, que, por causa da delimitação territorial, foram despejados e pressionados para assumirem uma das três nacionalidades. Entre os habitantes há também população branca que atua no poder público, mestiços de origem local e colonos do interior e de outros territórios amazônicos. Esta região é a única que conta com áreas que passaram por um processo de conurbação e que surgiram de estratégias de afirmação de soberania nacional: Letícia (Colômbia), Tabatinga (Brasil) e Santa Rosa (Peru), três margens nacionais que mantêm relações estreitas e uma espontânea complementaridade social e econômica e onde se falam os dois idiomas ou o «portunhol», além das línguas indígenas. Este âmbito articula ofertas turísticas, ensino do espanhol e do português e intercâmbios entre as quatro universidades da região<sup>2</sup>.

As três áreas fronteiriças compartilham traços comuns: localizam-se na periferia de seus países, estão sobrerrepresentadas nos índices de necessidades básicas insatisfeitas e abrigam uma grande riqueza ambiental e cultural, além de apresentar uma baixa densidade populacional e uma precária presença do Estado. As três estão marginalizadas dos respectivos circuitos nacionais, mas articuladas com os países vizinhos pelas vias navegáveis. Através de diversas atividades econômicas em expansão, estiveram, em um ou outro momento, ligadas ao mundo. Duas dessas áreas partilham sua índole trinacional e as três foram habitadas primeiramente por comunidades indígenas e depois por colonos e grupos irregulares. A área formada pelo trapézio amazônico é a mais povoada, a que tem mais relações de vizinhança e uma maior articulação com processos globais. Este é o lugar onde se sente mais fortemente a defasagem entre ordens territoriais discordantes, sistemas aduaneiros enfrentados, tradições institucionais e operativas superpostas, serviços e investimentos duplicados. Essa discrepância se verifica, por exemplo, na proibição de corte, extração, transporte e comercialização de madeira. Ela dificulta as atividades de controle, facilita a adulteração das autorizações e multiplica a dificuldade de fiscalização por parte das autoridades nos rios compartilhados.

A extensa e variada fronteira Brasil-Colômbia, afastada e marginal em relação às capitais, foi ocupada fundamentalmente por grupos indígenas, alguns

---

1. Claudia Leonor López: «Etnicidad y nacionalidad en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú: Los Ticuna frente a los procesos de nacionalidad» em Clara Inés García: *Fronteras: territorios y metáforas*, Hombre Nuevo Editores / Universidade de Antioquia / Instituto de Estudos Regionais, Medellín, 2003, p. 149; e Jean-Pierre Goulard: «Cruce de identidades en el trapecio amazónico colombiano» em C.I. García: ob. cit., p. 90.

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

binacionais ou trinacionais, e por ecossistemas transfronteiriços. Mas também foi o espaço da colonização – que abria certas vias de escape para os conflitos sociais e para a violência decorrente da ausência de reformas agrárias em ambos os países e que se desenvolveu sem acompanhamento nem regulação do Estado. Com isso, gerou novos problemas. Tais problemas se articularam ou se alimentaram de fenômenos criminais de ambos os países através de diferentes contrabandos e atividades de biopirataria, vinculados a dinâmicas transfronteiriças locais, ao crime organizado e a redes globais. As relações sociais na fronteira, salvo no caso de Letícia-Tabatinga, descansaram fundamentalmente nos grupos indígenas. É por isso que, nas outras regiões, a relação tem mais futuro do que passado.

**A extensa e variada fronteira Brasil-Colômbia, afastada e marginal em relação às capitais, foi ocupada fundamentalmente por grupos indígenas, alguns binacionais ou trinacionais, e por ecossistemas transfronteiriços ■**

#### ■ Percepções, temores e relações binacionais

O delicado processo de delimitação das fronteiras marcou a relação entre o Brasil e a Colômbia até 1928. Depois, ao longo do século xx, as dificuldades para o esclarecimento da demarcação de alguns trechos – por causa do difícil acesso a certas regiões e das complexas negociações do regime de navegação de alguns rios – fizeram com que os intercâmbios diplomáticos se limitassem às comissões mistas de inspeção dos marcos e de elaboração da respectiva cartografia. Essas precárias relações oficiais confirmavam que os dois países agiam como vizinhos distantes, mutuamente desconhecidos e temerosos. A intensificação da luta armada na Colômbia desde o final do século xx aumentaria os temores entre os setores não fronteiriços dos dois países.

Do lado colombiano, existia, particularmente nos setores militares, certo temor do que era percebido como o «subimperialismo» brasileiro, não apenas pela magnitude geográfica, a densidade populacional e o poder militar desse país, mas também por sua visão geopolítica dos territórios da fronteira amazônica e suas pretensões de liderança regional. Alguns diplomatas colombianos pediram cautela no apoio às pretensões de liderança regional do Brasil por considerar que esse país apenas levava em consideração seus próprios interesses e agia segundo sua particular conveniência, ora como *outsider*, ora como

«irmão mais velho». Mais recentemente, alguns setores governamentais e não governamentais que participaram das negociações ambientais com o Brasil ficaram com a sensação de que os representantes desse país assumem a questão amazônica como se só dissesse respeito a eles e não procuram atuar conjuntamente com os restantes países amazônicos. Frequentemente, os meios de comunicação da Colômbia têm mostrado a incoerência entre os discursos protecionistas brasileiros e as concessões madeireiras e territoriais que, embora produzam a destruição de populações e ecossistemas, são defendidas pelo Brasil como um esforço para conseguir o controle da Amazônia e evitar sua desnacionalização.

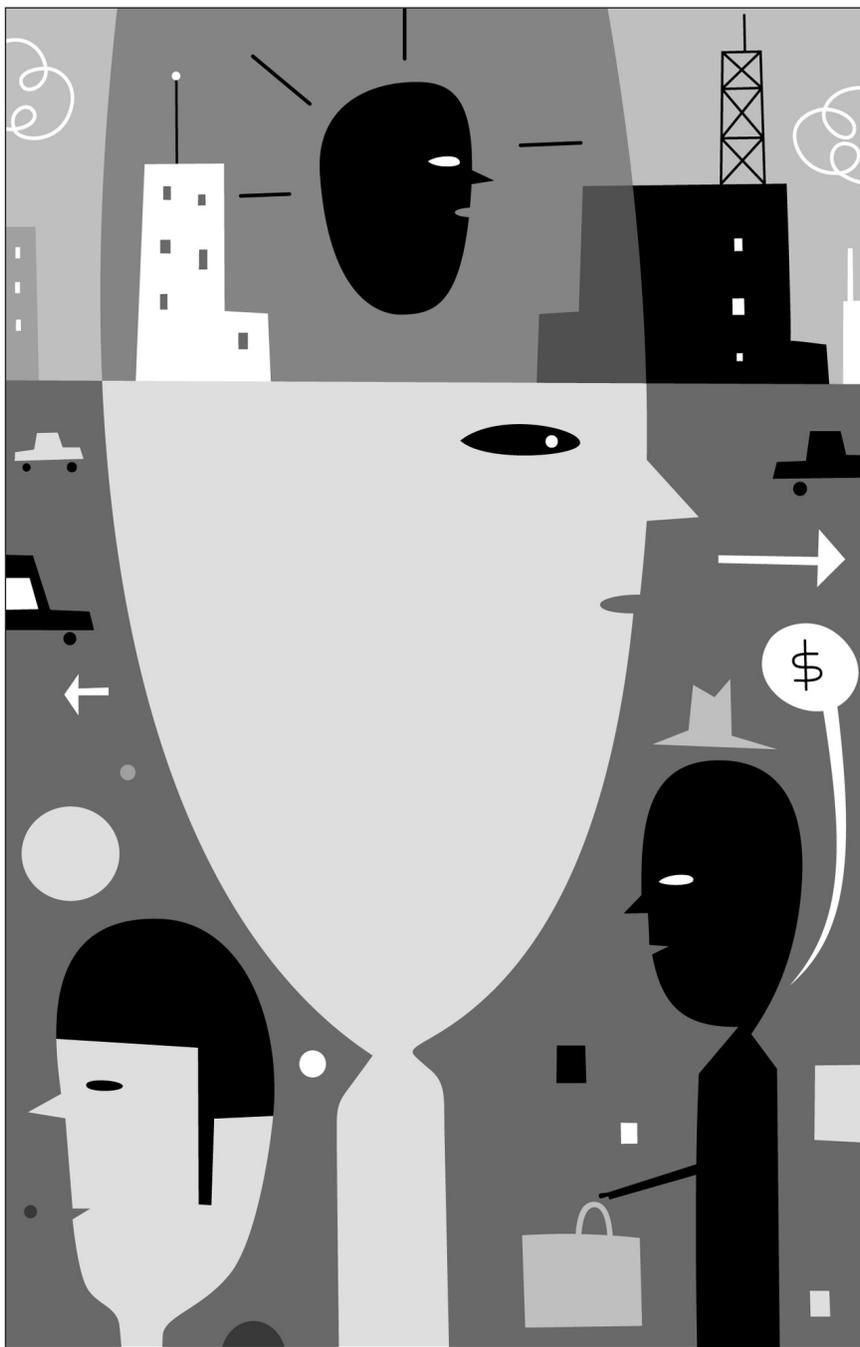
Do lado brasileiro, foi só nos anos 90 que diferentes setores começaram a perceber a importância dos países andinos<sup>3</sup>, como resultado do interesse comercial ou do plano governamental de assumir um papel internacional mais relevante, para o qual era fundamental contar com uma base regional. No que diz respeito à Colômbia, esse interesse se associou com o temor de um eventual transbordamento do conflito interno colombiano e com a percepção de que o Plano Colômbia implicava um risco de internacionalização da Amazônia. Tais percepções foram atravessadas não só pelas dinâmicas concretas do conflito colombiano na fronteira com o Brasil mas também pelas expectativas de diferentes setores no Brasil de aproveitá-las em favor de seus próprios interesses.

As Forças Armadas do Brasil, por exemplo, ao redefinirem sua identidade após a ditadura, a Guerra Fria e o seu deslocamento do sul ao norte do Brasil, ganharam legitimidade e recursos graças às percepções de ameaças provenientes, entre outras, da que vive a Colômbia. Por sua vez, os estados do norte do Brasil, que também participam da negociação do processo de redefinição da segurança, tentam unir assuntos de política exterior e de defesa (como os que decorrem da relação com a Colômbia) com assuntos locais (como os interesses dos grandes proprietários rurais, das comunidades indígenas e da sociedade política local).

Da mesma forma, parlamentares brasileiros que participam da negociação com as Forças Armadas incluíram temas de segurança nas suas agendas e tomaram iniciativas diante do conflito colombiano em conformidade com suas

---

3. Armando Luis Cervo e Clodoaldo Bueno: *Historia da política exterior do Brasil*, 2ª edição, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2002; Aldo Rebelo, Luis Fernandes e Carlos Henrique Cardim (orgs.): *Política externa do Brasil para o século XXI*, Ação parlamentar Nº 218, *Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações*, Câmara dos Deputados, Brasília, 2003.



próprias necessidades políticas. A opinião pública, os intelectuais e a comunidade científica se referiram ao conflito da Colômbia a partir da percepção de cada setor e de seu alcance na vida brasileira, ao invés de considerar a própria dinâmica interna<sup>4</sup>. O governo do Brasil teme um eventual transbordamento do conflito e a internacionalização da Amazônia, enquanto o governo da Colômbia receia que setores oficiais brasileiros estabeleçam relações com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que não reconheçam o envolvimento do Brasil no problema das drogas e que assumam uma neutralidade semelhante à do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que igualava o governo eleito com as guerrilhas.

Na existência desses temores, a desinformação ou o desconhecimento dos processos políticos reais que se vivem na Colômbia pesam mais do que a realidade, entre outras razões, pela informação insuficiente e distorcida que têm uns dos outros. O eixo das preocupações dos líderes de opinião da Colômbia são as urgências nacionais: um excessivo localismo e um olhar preconceituoso não lhes permitem ver a realidade nem perceber as preocupações brasileiras e sul-americanas. Por sua vez, a informação que a mídia oferece aos brasileiros também não ajuda a compreender o conflito colombiano nem o grau de saturação da população colombiana com os protagonistas desse conflito.

Parte desses temores foi se matizando e mitigando nos últimos anos, à medida que a relação bilateral se intensificou. A Comissão de Vizinhança e Integração Fronteiriça Brasil-Colômbia favoreceu a aproximação mútua e propiciou a elaboração de uma agenda binacional<sup>5</sup>. Também colocou em marcha grupos de trabalho sobre comércio e investimentos, saúde e meio ambiente. Entre outras coisas, foi lançado o «Plan Frontera Verde», que visa controlar as reservas naturais fronteiriças. Além disso, a comissão de cooperação técnica e científica e a de educação e cultura formularam projetos conjuntos. Simultaneamente, formaram-se comissões sobre drogas, criminalidade e terrorismo, realizaram-se rodadas de conversas entre os altos comandos militares e se promoveram reuniões tripartites com o Peru sobre drogas. O mais recente mecanismo, a Comissão Bilateral, constituída pelos chanceleres, foi criada em 17 de fevereiro de 2009, durante a visita de Estado do presidente colombiano Álvaro Uribe ao Brasil, e começou a funcionar no dia 8 de junho em Cartagena.

---

4. Mónica Hirst: «Brasil ante el conflicto colombiano» em Gustavo Montáñez et al.: *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*, Red de Estudios del Espacio y del Territorio de la Universidad Nacional, Bogotá, 2004.

5. A comissão foi criada em 1991, começou a funcionar três anos depois e não se reuniu sequer uma vez por ano. Em 2008 completou 11 reuniões.

Uribe e seu par brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, reuniram-se 15 vezes durante seus dois mandatos, entre 2002 e 2009, e manifestaram a vontade de construir uma «relação especial».

### ■ Ameaças, divergências e acordos sobre segurança

Existem três fontes de insegurança fronteiriça para os dois países: o conflito armado na Colômbia e as interações estabelecidas com ele a partir do Brasil; os vínculos irregulares em ambos os lados com o problema das drogas; e o crime transfronteiriço.

Quanto à primeira das fontes de insegurança, deve-se salientar que a fronteira colombiano-brasileira, de baixa densidade populacional, de difícil acesso e afastada dos centros urbanos, não é uma das regiões mais afetadas pelo conflito. Assim se observa na revisão dos indicadores. Antes da escalada do conflito, ou seja, entre 1980 e 1996, em todos os municípios fronteiriços da Colômbia localizados em áreas próximas do Brasil registrou-se 2,53% da presença de agentes de violência. Mais tarde, com a intensificação do conflito, entre os anos 1997 e 2003, nessa área ocorreram 2,04% dos ataques da guerrilha a populações, 2,54% dos sequestros, 0,97% do cultivo de coca e 0,77% das ações terroristas levados a cabo nas zonas fronteiriças colombianas. Os registros da imprensa mostram que houve acontecimentos esporádicos até meados dos anos 90, como uma incursão da guerrilha em Mariti (Brasil) e o tráfico de armas pelo rio Taraira. Os fatos mais graves aconteceram em fevereiro de 1998, quando guerrilheiros tentaram atravessar a fronteira e foram repelidos pelo Brasil e, mais tarde, em novembro, quando aviões militares colombianos pousaram na pista brasileira de Querari em resposta ao ataque das FARC à base policial em Mitu. O Itamaraty protestou porque a Colômbia só tinha autorização para pousar na pista – a única do lugar – para operações humanitárias, não de combate. Em outra ocasião, a revista *Veja* afirmou que a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) teria documentos que indicariam que o colombiano Oliverio Medina, apelidado «El Cura» («O Padre») ou «Camillo», teria oferecido cinco milhões de dólares a membros do Partido dos Trabalhadores (PT) para a campanha política de 2002. O PT recusou a acusação.

**Existem três fontes de insegurança fronteiriça para os dois países: o conflito armado na Colômbia e as interações estabelecidas com ele a partir do Brasil; os vínculos irregulares em ambos os lados com o problema das drogas; e o crime transfronteiriço ■**

Em agosto de 2005, a Interpol prendeu em São Paulo «O Padre», que dirigia uma comunidade religiosa e um jornal e que já tinha sido preso em 2000 em Foz de Iguaçu, mas liberado por falta de provas. Esse episódio gerou fortes discrepâncias entre os dois governos.

A segunda fonte de insegurança está ligada às drogas ilícitas e aos delitos conexos. Além dos cultivos ilegais, existe na fronteira um forte tráfico de precursores químicos, pasta-base e cloridrato de cocaína, lavagem de ativos e troca de cocaína por armas. Em abril de 2001, o narcotraficante brasileiro Luiz Fernando da Costa, a quem as FARC davam refúgio e proteção em troca de armas e drogas, foi preso na cidade de Barrancominas (Colômbia). As autoridades brasileiras afirmaram que «Fernandinho», além de dominar 60% do negócio das drogas nesse país, traficava armas pelo Suriname e pelo Paraguai. Coincidentemente, funcionários da Polícia Federal brasileira garantiram que frequentemente, em localidades fronteiriças com a Colômbia, são capturadas pessoas dedicadas à troca de cocaína por armas e aviões brasileiros carregados com drogas e armas para a guerrilha colombiana.

A terceira fonte de insegurança, o crime transfronteiriço, tem aumentado, especialmente nas áreas mais povoadas e que sofreram um processo de conurbação: roubo de motos, tráfico ilícito de pedras preciosas, biopirataria de espécies selvagens protegidas, contrabando de madeira. A defasagem entre as normas e instituições e as realidades da fronteira contribui para o aumento do crime e para sua articulação com a criminalidade internacional organizada.

No entanto, não se trata apenas das ameaças que ambos os países devem enfrentar conjuntamente. As relações entre o Brasil e a Colômbia também estão marcadas por uma série de discrepâncias que foram aumentando. Até o final dos anos 90, diante do conflito colombiano, o Brasil se limitou a fazer declarações genéricas a favor da paz e a defender sua posição de não intervenção em assuntos internos de outras nações. O presidente Fernando Henrique Cardoso deu um discreto apoio às atuações de Andrés Pastrana no início e no fim do diálogo com as guerrilhas, embora manifestasse alguns desacordos e questionasse a decisão do governo colombiano de não convidar o Brasil a fazer parte da comissão internacional de paz. A Colômbia, por sua vez, considerou inexplicável a ausência do Brasil na chamada «mesa de donantes» criada para buscar apoios ao processo de paz.

As discrepâncias cresceram durante o primeiro ano em que Uribe e Lula chegaram ao poder. Lula convidou seus colegas sul-americanos a uma reunião

em que foi discutida a situação da Colômbia sem consultar Uribe, que reclamou e conseguiu que o encontro fosse transferido para a cidade de Bogotá. Logo surgiram diferenças quanto ao conflito colombiano, sua abordagem militar e diplomática, o Plano Colômbia, a política de Segurança Democrática e a classificação das guerrilhas como terroristas. Mais tarde, o Brasil criticou a possibilidade, sugerida por Uribe, de conformar forças regionais dispostas inclusive a intervir militarmente em casos como o colombiano e de examinar modificações no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Surgiram divergências também quanto ao uso do sistema brasileiro de segurança e proteção, o SIVAM, para controlar o espaço amazônico com aviões, radares e satélites. Segundo ex-funcionários colombianos, as diferenças decorriam de um problema de custos dos serviços oferecidos. Já para fontes brasileiras, elas provinham de pressões dos EUA.

No entanto, aos poucos Brasília e Bogotá chegaram a fórmulas diplomáticas de entendimento e conseguiram fechar acordos que mostram um compromisso de maior cooperação fronteiriça e combate conjunto às distintas formas do crime organizado. Entre elas, a produção e o tráfico de drogas e o terrorismo, considerados na visão de cada país e de acordo com os compromissos assumidos na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização de Estados Americanos (OEA).

Como expressão do aumento da confiança mútua e da explicitação dos interesses em comum em matéria de segurança, foram incrementadas as reuniões de altos comandos militares e de ministros da Defesa. Os dois governos foram tomando medidas nesse sentido desde 2002, sendo os anos 2003 e 2008 os mais frutíferos em matéria de acordos. Além da constituição da Comissão Mista Antidrogas, criaram-se mecanismos de cooperação através de grupos de trabalho conjunto dos ministros das Relações Exteriores, da Defesa e da Justiça e dos organismos encarregados da inteligência, do crime e do terrorismo. Estabeleceu-se uma coordenação judicial, aérea e militar. Realizaram-se exercícios combinados e troca de informação em tempo real. A empresa brasileira Embraer virou um importante fornecedor da Força Aérea Colombiana, que conta com 25 caças Super Tucano AV-29 e AT-27, assim como aviões de transporte e treinamento.

**No entanto, aos poucos  
Brasília e Bogotá chegaram  
a fórmulas diplomáticas de  
entendimento e conseguiram  
fechar acordos que mostram  
um compromisso de maior  
cooperação fronteiriça e  
combate conjunto às distintas  
formas do crime organizado ■**

Essa ampla gama de contatos e mecanismos (reuniões, mecanismos, medidas e compras) unida à formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) reforçaram a relação bilateral.

Esses avanços se evidenciaram por ocasião da visita oficial de Lula à Colômbia em 20 de julho de 2008, quando o governo de Uribe aceitou integrar o Conselho Sul-Americano de Defesa (csd) proposto pelo Brasil. Além de convênios sobre ciência e tecnologia, os presidentes assinaram acordos sobre troca de informação e inteligência e combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, munições, acessórios, explosivos e outros materiais correlatos. A visita culminou na cidade de Letícia com uma reunião da qual também participou o presidente do Peru, Alan Garcia, e com a assinatura de um pacto para combater as atividades ilícitas nos rios da tríplice fronteira. Em 11 de março de 2009, o ministro brasileiro da Defesa, em reunião com seu par da Colômbia, reiterou que, se guerrilheiros tentassem entrar no Brasil, seriam recebidos a bala e salientou os trabalhos de reforço do controle da fronteira terrestre com a Colômbia que serão ampliados aos espaços aéreo e fluvial.

Esses acordos de segurança são os mais significativos que o governo da Colômbia assinou com um país vizinho. Contudo, eles não constituem uma agenda de cooperação tão ampla como a que o Brasil mantém com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai no contexto do Mercosul, que permitiu desativar percepções de ameaça no Cone Sul e aprofundar a coordenação de políticas de defesa e segurança e de ações e participação conjuntas em operações internacionais de paz.

**A percepção de  
ameaça no Brasil  
ressurgiu em meados  
de 2009, a partir do  
acordo que permite  
aos EUA o uso de bases  
militares, aéreas e  
navais colombianas ■**

De fato, a percepção de ameaça no Brasil ressurgiu em meados de 2009, a partir do acordo que permite aos EUA o uso de bases militares, aéreas e navais colombianas. O governo brasileiro considerou que a decisão afetava seus interesses estratégicos de várias maneiras. No plano interno, o Brasil julgou que a medida implicava uma vigilância americana sobre a Amazônia. Do ponto de vista da relação bil-

ateral, a preocupação do Brasil se centrou na crescente capacidade e no tamanho das Forças Armadas colombianas, o que se refletiu na suspensão da venda de armas a esse país. Finalmente, no âmbito regional, a decisão da Colômbia afeta o papel que o Brasil quer jogar na América do Sul, bem como as aspirações sul-americanas por uma maior autonomia em relação a Washington.

Em resposta, o governo brasileiro pediu transparência e maiores explicações e afirmou que os lança-mísseis suecos adquiridos pela Venezuela encontrados em um acampamento das FARC constituíam, segundo palavras do chanceler, «um episódio desse tamanho comparado com as bases [dos EUA]». O governo também indicou que a presença dos EUA estaria acima das necessidades colombianas, e que a decisão sobre o assunto extrapola o atual governo da Colômbia e pode ameaçar a situação da região no futuro. Na cúpula da Unasul realizada em Bariloche, Lula reconheceu que o acordo é matéria exclusiva da soberania colombiana, desde que se limite a seu território e dê garantias, até mesmo jurídicas, aos vizinhos:

É hora de demonstrar a nossa tolerância, o respeito pela soberania, que é algo sagrado (...). Se as bases americanas estão na Colômbia desde 1952 e ainda não há soluções para os problemas da violência, então eu gostaria de perguntar ao meu companheiro Uribe: o que mais nós podemos fazer para ajudar a Colômbia a resolver os problemas? O que a Unasul pode fazer, com seu conselho de luta contra o narcotráfico, para enfrentar de vez esta questão? (...) É verdade que pessoas de todos os nossos países passam as fronteiras com cocaína dentro de suas barrigas. Mas também é verdade que os maiores consumidores não estão aqui no nosso continente. Seria extremamente importante que os países ricos combatessem o narcotráfico dentro de suas próprias fronteiras. (...) mas é bem mais difícil combater o consumidor porque o consumidor é um eleitor.

Este episódio, de agudas discrepâncias, fez ressurgir na Colômbia certa desconfiança em relação ao Brasil. Questionou-se a subestimação que o governo brasileiro fez das denúncias sobre os lança-mísseis. Houve também uma grande frustração, pois esperava-se que a liderança do Brasil valorizasse mais a necessidade de cooperação entre as nações vizinhas, dado que não apenas o conflito colombiano tem efeitos sobre outros países, como também diferentes setores interagem com os grupos irregulares e distintas dinâmicas transfronteiriças alimentam sua economia de guerra. Apesar das críticas, algumas vozes salientaram o esforço de Lula por encaminhar, moderar e conciliar tendências na cúpula de Bariloche, do mesmo modo que tinha feito em ocasiões anteriores na Unasul diante da radicalização da linguagem e das contínuas ameaças de Hugo Chávez.

## ■ Comércio e investimento

As relações comerciais entre a Colômbia e o Brasil têm sido escassas. Nas áreas fronteiriças, a economia de subsistência não permite realizar muitos intercâmbios. Na região mais povoada, formada pelas cidades de Letícia e

Tabatinga, a troca comercial é igual, em quantidade e movimento de produtos, à da Colômbia com o Peru<sup>6</sup>. A indústria turística, o artesanato ligado a essa indústria e a exploração de madeiras e frutas amazônicas articulam pequenos circuitos comerciais regionais. Contudo, trata-se de percentagens baixas: o intercâmbio comercial entre os dois países não atinge 1% das exportações de cada um deles, sendo a balança comercial bilateral deficitária para a Colômbia. De fato, este país exporta 50 vezes mais aos EUA do que ao Brasil.

No entanto, existem iniciativas conjuntas em algumas áreas. Após terem sido fortes concorrentes na produção de café, nos últimos anos o Brasil e a Colômbia têm empreendido uma ofensiva diplomática conjunta contra os cafeicultores da América Central e da Ásia para acelerar e garantir o programa de retenção de até 20% das exportações do grão, estabelecido em Londres pela Associação de Países Produtores de Café e outros cultivadores, em maio de 2000, na tentativa de recuperar os preços internacionais.

Fora do âmbito do café, a primeira aproximação comercial nasceu com o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica N<sup>o</sup> 39, assinado em 12 de agosto de 1999 entre a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela com o Brasil. O pacto, porém, não conseguiu vencer as dificuldades nem as percepções negativas de ambos os lados. Entre 2002 e 2003, empresários e entidades econômicas da Colômbia mostraram certa rejeição ao incremento dos intercâmbios com o Brasil devido ao temor de que esse país destruísse a manufatura e o setor agropecuário. Muitos não viam no Brasil uma clara disposição de adotar políticas compensatórias que permitissem equilibrar os efeitos dos acordos comerciais e superar as assimetrias.

O Brasil, por sua vez, revelou um duplo interesse pela América do Sul a partir dos últimos três anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Por um lado, houve um interesse comercial e político, com o relançamento do Mercosul em abril de 2000 e as duas primeiras cúpulas sul-americanas em 2000 e 2002. Por outro lado, reapareceu o interesse nas conexões interoceânicas como parte da integração física através da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A Colômbia participa com cerca de vinte projetos em dois eixos da IIRSA, o andino e o amazônico. O

---

6. Existem intercâmbios de combustíveis, mobiliário, ferragens, veículos, papelaria, têxteis, couro, vestuário, medicamentos, alimentos, bebidas, licores e tabaco; Germán Palacios, «Leticia, región transfronteriza» em *Brasil: visión de los vecinos y más allá*, Rio de Janeiro-San José, Flacso / Konrad Adenauer, 2006.

eixo da Amazônia se propõe a fazer os rios amazônicos mais navegáveis para interconexão fluvial e interoceânica, procurar corredores de exportação e importação de bens e incrementar a exploração de recursos florestais, a pesca, o artesanato e o ecoturismo.

O Brasil e a Colômbia estão comprometidos com a formação de um corredor intermodal que, em território colombiano, no seu trecho rodoviário, integraria o sul desse país a partir do porto de Tumaco, no Pacífico. A partir daí, começaria a subir pela região andina até chegar a Pasto e desceria pela cordilheira até Mocoa-Puerto Asís-Puerto Leguízamo, sobre o rio Putumayo, seguindo pelo Amazonas até Belém do Pará. A região colombiana envolvida e sua área de influência integram uma área muito convulsionada tanto pelos baixos índices de desenvolvimento como pela presença de guerrilhas e paramilitares. O corredor Tumaco-Belém, além de articular entre si os três departamentos do sul – Nariño, Putumayo e Amazonas – e de ligá-los ao resto da Colômbia, ajudaria os moradores dessa região a se comunicarem com as áreas de fronteira que também têm limitadas alternativas produtivas, uma fraca presença institucional e uma baixa qualidade de vida. Ou seja, tudo o que as torna uma presa fácil das atividades ilícitas.

A fim de consolidar sua vinculação com a América do Sul, o governo de Lula criou a Subsecretaria da América do Sul no Itamaraty, fortaleceu as embaixadas sul-americanas e promoveu o programa de substituição competitiva de importações com bens produzidos na região. Manifestou também interesse em formar empresas binacionais e dar créditos e apoio para projetos conjuntos através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em maio de 2003, como anfitrião do XIV Conselho Presidencial Andino realizado em Rio Negro, Antioquia (Colômbia), Uribe convidou Lula, que nesse momento exercia a secretaria *pro tempore* do Mercosul, e pediu que os parceiros andinos adotassem decisões sinceras sobre as estratégias de cada país e os desafios comuns. A reunião deu impulso ao Acordo Nº 59 da CAN-Mercosul, assinado no final de 2003 e formulado em termos amplos para respeitar acordos andinos prévios, como a faixa de preços. Ao entrar em vigor, em 2004, esse acordo

**A fim de consolidar sua vinculação com a América do Sul, o governo de Lula criou a Subsecretaria da América do Sul no Itamaraty, fortaleceu as embaixadas sul-americanas e promoveu o programa de substituição competitiva de importações com bens produzidos na região ■**

liberou o comércio para 24% dos produtos colombianos. Surgiram logo iniciativas de ambos os países para seu aproveitamento.

A Proexport e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizaram pesquisas para identificar os setores brasileiros que oferecem maior potencial para os empresários colombianos. Esses estudos concluem que existem boas chances de realizar exportações ao Brasil em 17 setores e, em alguns casos, há interesse em afiançar alianças estratégicas ou investimentos cruzados e gerar oportunidades de negócios. A fim de enfrentar as dificuldades do comércio, a Colômbia deu andamento a um programa de diversificação competitiva de exportações. Em março de 2003, os dois presidentes decidiram criar um mecanismo bilateral para examinar temas de interesse mútuo e assuntos multilaterais, além de incentivar empresas binacionais a realizar ações no setor siderúrgico. A ideia é propiciar a complementaridade dos potenciais brasileiro e colombiano para produção e exportação de aço, aproveitando o carvão energético da Colômbia e o ferro do Brasil. Os países têm realizado rodadas de negócios para aproximar investidores e exportadores. Em setembro de 2008, foi realizada no Brasil a «Semana Colômbia».

Os resultados destes esforços nas áreas de comércio e investimento mostram uma intensificação do comércio bilateral: nos últimos cinco anos (2004-2008), este se multiplicou por 2,6. As exportações brasileiras para a Colômbia aumentaram 200% (em 2008 atingiram us\$ 650 milhões), sendo quase todas de origem industrial (aviões, aparelhos de comunicação, alumínio e metálicos). A Colômbia duplicou suas vendas para o Brasil. O setor químico apresenta o melhor desempenho relativo. A indústria leve atinge apenas 12% do total exportado ao Brasil, enquanto os produtos primários (carvão e petróleo) aumentaram a partir de 2007 até alcançar 62% das exportações colombianas para o Brasil. O déficit comercial da Colômbia com o Brasil se duplicou, embora de algum modo ele seja compensado pelo aumento dos investimentos brasileiros.

Entre outros investimentos, a empresa área colombiana Avianca foi comprada pelo grupo Synergy. Depois, os investimentos se destinaram ao setor energético: a Petrobras fez investimentos em prospecção e exploração de poços de petróleo e gás natural e comprou postos de gasolina da Shell na Colômbia. No setor de mineração e pedreiras, os grupos brasileiros Gerdau, Vale do Rio Doce e Votorantim adquiriram empresas e direitos de mineração a partir da ideia da complementaridade entre o carvão energético da Colômbia e o ferro do Brasil na produção de aço. Na costa do Caribe, planejaram-se

investimentos em metal-mecânica, plataformas marítimas e estaleiros. Em Cartagena, surgiram planos de projetos conjuntos em turismo e cultura.

O investimento colombiano no Brasil se deu com a compra da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP) pelo grupo Interconexión Eléctrica SA (ISA). Esse grupo ganhou vários leilões para a construção de infra-estrutura elétrica, a tal ponto que o mercado brasileiro representa hoje 57% de seu fluxo de caixa, contra 32,9% do colombiano.

Apesar dessas ações, existem ainda várias dificuldades estruturais para o comércio entre a Colômbia e o Brasil. Entre elas, destacam-se as assimetrias e a falta de complementaridade entre os sistemas produtivos. O intercâmbio comercial enfrenta diversas complicações, como os entraves ao livre trânsito e falta de agilidade e transparência nos procedimentos aduaneiros. A economia brasileira é uma das mais protegidas por barreiras tarifárias, por um complexo sistema tributário e complicados procedimentos de exportação (transporte, embarque, impostos na internalização do produto) e importação (impostos, desembarque da carga no porto ou aeroporto e entrega no destino final). Devido à presença de florestas na ampla fronteira e à falta de infra-estrutura fluvial, o transporte de mercadorias se faz por via marítima ou aérea, o que aumenta os custos. Assim, enquanto o custo de transporte de um container de Cartagena a Nova Iorque é us\$ 1.450, o valor de Cartagena a Rio Grande do Sul é o dobro. O fato de os exportadores colombianos não falarem português dificulta também uma relação mais fluida com o empresariado brasileiro.

### ■ Considerações finais

Em suma, até finais do século passado, com exceção das ligações fronteiriças, as relações intergovernamentais eram rotineiras e distantes, marcadas por percepções negativas e numerosos temores. Desde o início dos anos 2000, começaram a se desenvolver mecanismos de vizinhança que permitiram construir uma agenda binacional e que fizeram com que os dois governos manifestassem sua vontade de construir uma relação especial, particularmente em matéria de segurança. Reuniões, medidas e mecanismos de segurança

**Existem ainda várias dificuldades estruturais para o comércio entre a Colômbia e o Brasil. Entre elas, destacam-se as assimetrias e a falta de complementaridade entre os sistemas produtivos ■**

têm visado enfrentar os efeitos do conflito colombiano e suas conexões com as mais diversas dinâmicas brasileiras ligadas ao narcotráfico e ao crime organizado. Os avanços conseguidos, contudo, viram-se perturbados pelo acordo da Colômbia com os EUA sobre o uso de bases militares.

No entanto, existem chances de reencaminhar a relação. Embora no âmbito oficial a Colômbia priorize a relação com os EUA e o Brasil, seus vínculos com a América do Sul, a Unasul pode ser uma possibilidade, especialmente em cinco áreas: infra-estrutura, comércio, convergência (e não a simples absorção da Comunidade Andina pelo Mercosul), segurança e entendimento com os vizinhos. A Colômbia precisa também reequilibrar sua relação com os EUA. O CSD e o Conselho Regional de Luta contra o Narcotráfico podem ajudar nesse sentido. A partir dos acordos com o Brasil e com seu apoio, a Colômbia pode explorar medidas de reconstrução da confiança especialmente com o Equador, mecanismos de controle diante das ameaças do governo da Venezuela ou de suas percepções internas de perigo e avançar em esquemas de segurança regional. Com respeito ao Brasil, sua liderança se fortaleceria se empreendesse um caminho não de isolamento, mas de incorporação plena da Colômbia às dinâmicas da América do Sul e de acompanhamento na busca de soluções ao conflito.

Em matéria de comércio, a relação entre estes países tem se intensificado. Eles têm realizado ações conjuntas e assinado acordos para incrementar os ainda baixos níveis de intercâmbio comercial e de investimentos, bem como para superar as deficiências de infra-estrutura – que encarecem o transporte de bens, as mercadorias e a prestação de serviços – e os outros problemas estruturais que limitam a intensificação das relações econômicas binacionais. A confiança na estabilidade jurídica para o investimento externo fez com que o investimento do Brasil na Colômbia passasse de us\$ 7,5 milhões em 2004 para us\$ 20,2 milhões no final de 2008. O Brasil se tornou o segundo país de origem das importações colombianas, com 8,24% em 2007, atrás dos EUA e à frente da Venezuela, do México e da China. A compra de aviões pela Colômbia constituiu 11,85% das vendas brasileiras em 2007, enquanto o petróleo foi o principal produto vendido pela Colômbia, equivalente a 21,31% do total importando da Colômbia pelo Brasil naquele ano.

Não há dúvidas de que as relações têm se intensificado. Contudo, trata-se principalmente de um fortalecimento dos vínculos intergovernamentais e comerciais. Os mecanismos de vizinhança poderiam criar espaços para outros atores, diferentes dos governos centrais e dos empresários nacionais.

A presença de autoridades e forças sociais locais dos distintos âmbitos fronteiriços não é apenas uma fonte de legitimidade, mas um auxílio para reforçar os espaços de diálogo e conhecimento mútuo e gerar interdependências positivas. É indispensável envolver outros setores. Os partidos políticos, por exemplo, poderiam dar conteúdo ao Parlamento Amazônico, atualmente um órgão bastante burocrático e sem peso. Além disso, os âmbitos acadêmicos, que têm começado a desenvolver algumas ações em comum, e sobretudo os comunicadores, que hoje desempenham um papel fundamental, podem ajudar a afiançar as relações entre os dois países. ☐

## umbrales

de América del Sur

Agosto-Noviembre de 2009

Buenos Aires

Nº 9

PRESENTACIÓN: Los problemas de la izquierda en un mundo en crisis. MUNDO: La izquierda europea y las elecciones del 7 de junio, **Ernst Hillebrand**. Obama y la (ir)relevancia del cambio, **Khatchik DerGhougassian**. La mala salud de los Estados Unidos, **Ernesto Semán**. AMÉRICA LATINA: Estado y mercado en la historia de Ecuador, **Fernando Martín-Mayoral**. Buscando salidas a la crisis global, **Javier Silva**. Brasil, entre la Unasur y el Mercosur, **Miriam Gomes Saraiva**. Notas sobre la «revolución boliviana», **Pablo Stefanoni**. ARGENTINA: Los límites del jacobinismo, **Eduardo Rinesi**. La crisis, la democracia y la Argentina, **Ricardo Aronskind**. Peronismo y centroizquierda frente a la recurrente sucesión de los ciclos políticos (el caso de la ciudad de Buenos Aires), **Sebastián Mauro**. La clase media argentina ya no existe, **Ana Wortman**. Ya se ven los tigres en la lluvia, **Antolín Magallanes**. El puntapié inicial, **Mariano Hamilton**. El Debate en el centro-izquierda, **Sebastián Etchemendy**. DOSSIER DEBATE: Después de las elecciones de junio: hacia dónde va la política hoy. Participan: **Edgardo Mocca**, **José Natanson** y **Mario Wainfeld**. RESEÑAS.

Umbrales de América del Sur es una publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Cepes) y Ediciones de Puntín, Rivadavia 926, of. 301, 1002 Buenos Aires. Correo electrónico: [umbrales@cepes.org.ar](mailto:umbrales@cepes.org.ar)