

# Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente\*

## The Relationship between Colombia and Brazil in the Context of Regional Diversification in South America and an Increasingly Multipolar World

*Eduardo Pastrana Buelvas\*\**

*Diego Vera Piñeros\*\*\**

Recibido: 11/06/2013

Aprobado Evaluador Interno: 18/07/2013

Aprobado Evaluador Externo: 15/08/2013

### Resumen

El artículo interpreta los desafíos que tiene la política exterior colombiana, tanto en el plano regional como en el global, de cara a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. Para ello, en primer lugar, se lleva a cabo un acercamiento teórico al escenario regional actual y al horizonte de las relaciones colombo-brasileñas, desde la perspectiva de

### Abstract

This article interprets the challenges of Colombia's foreign policy, both on a regional and global level, with regard to Brazil's ambitions as a regional power and global player. First, a theoretical analysis of the current regional scenario and the horizon of the Colombian-Brazilian relations is done, mainly from various neoclassical realist positions and also from institutional

SICI: SICI: 0122-4409(201307)18:2<613:RCBCRD>2.0.TX;2-W

\* Artículo de Reflexión. Este artículo presenta los resultados parciales del proyecto de investigación "Colombia de cara a la proyección internacional del poder de Brasil: analizando el potencial de la cooperación, la competición y el conflicto", avalado por la Oficina de Fomento a la Investigación (OFI) de la Pontificia Universidad Javeriana.

\*\* Profesor Titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en donde es Director del Departamento de Relaciones Internacionales y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y Editor de la revista Papel Político. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania. Correo: epastrana@javeriana.edu.co

\*\*\* Politólogo de la Universidad Javeriana, docente de cátedra de las universidades San Martín (FUSM) y Militar Nueva Granada (UMNG) y asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas. Correo: verad@javeriana.edu.co

algunos presupuestos del realismo neoclásico (predominantemente) y del neoliberalismo institucional (subsidiariamente). En segundo lugar, se examinan las fuentes y alcances de la presunta caída de la hegemonía norteamericana y el ascenso gradual de la hegemonía brasileña en Suramérica. En tercer lugar, se analiza la calidad de Colombia como potencia secundaria, luego la diversificación geográfica y temática de su política exterior a partir de agosto de 2010, y sus estrategias de competencia y cooperación con respecto a Brasil en la región. Finalmente, se identifican y se interpretan las perspectivas bilaterales y multilaterales de la profundización de los intercambios y compromisos entre Colombia y Brasil, que tendrían un alto potencial para institucionalizar una alianza estratégica multitemática con repercusiones importantes para impulsar y afianzar el proceso de regionalización en Suramérica.

**Palabras clave:**

Relaciones colombo-brasileñas, política exterior, Potencia regional, Suramérica, regionalización, UNASUR

**Palabras clave descriptor:**

Colombia, Brasil, relaciones internacionales, cooperación internacional, estrategias para el desarrollo, economía internacional.

neoliberal viewpoints. Second, sources and impact of the proclaimed decay of the North American hegemony and the gradual rise of a Brazilian hegemony in South America are examined. Third, Colombia's capacity as a secondary power is analyzed, followed by an analysis of the geographic and thematic diversification of its foreign policy since August 2010, as well as its strategy of competition and cooperation with Brazil in the region. Finally, those bilateral and multilateral perspectives of profundization of the exchanges and commitments between Brazil and Colombia are identified and interpreted, which would have a high potential to be institutionalized as a strategic multithematic alliance with an important impact to promote and strengthen the regionalization process in South America.

**Keywords:**

Colombo-Brazilian relations; foreign policy; regional power, South America, regionalization, UNASUR

**Keywords plus:**

Colombia, Brazil, international relations, international cooperation, development strategies, international economy.

## Introducción

Decir que las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil “atravesan por un buen momento”, y que presentan amplias oportunidades económicas y políticas, se ha vuelto un lugar común entre los analistas (Ramírez, 2011, p. 83; Villegas, 2010; de la Espriella, 2010). Mucho se describe acerca de las recientes interacciones y el fortalecimiento de la cooperación, y un poco menos respecto a las repercusiones regionales de una nueva “alianza” entre ambos Estados (Zibechi, 2011). Algunas interpretaciones apuntan en dirección a una creciente “hegemonía” de Brasil (Varas, 2008), quien presumiblemente estaría tomando ventaja frente a una oportunidad estructural de “vacío de poder” en la región suramericana, explicada por el distanciamiento relativo de EE.UU., su concentración geográfica en política exterior (Oriente Medio, el Magreb y el Cáucaso norte) su crisis económica interna, y la proliferación en el Sur de gobiernos “alternativos” o también llamados rupturistas (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, p. 25) u opuestos al alineamiento tradicional con el polo del Norte y a la doctrina económica neoliberal. Otras perspectivas dudan que la región haya dejado de ser importante para EE.UU. (y viceversa) y advierten la continuidad de enclaves de intereses en la seguridad y en el libre comercio con los norteamericanos (Kern, 2005, pp. 3-4; Tulchin, 2010, pp. 3-6). Esto ocurre en medio de un vecindario fracturado (no necesariamente polarizado) que experimenta la emergencia de múltiples opciones de integración (CAN, Mercosur, ALBA, Unasur) entre la competencia y la complementariedad (Álvarez y Peyrani, 2011, pp. 7-15), además de aproximaciones bilaterales y tensiones entre diversos modelos de desarrollo/gobierno y de inserción al sistema internacional (Pastrana, 2010a, pp. 54-56; 2010b, pp. 26-37), tales como las sugerencias para reformar o reemplazar la OEA, las diversas visiones para Unasur, lo incipiente de la política común del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) que excluye a EE.UU. y Canadá (*Portafolio*, 2010 Marzo 11).

En el documento presente se propone un acercamiento teórico al escenario regional actual y al horizonte de las relaciones colombo-brasileñas, a partir de la inclusión de algunos presupuestos centrales del Realismo Neoclásico (predominantemente) y de la perspectiva neoliberal (subsidiariamente) para el análisis de las relaciones internacionales. Se pretende tender puentes argumentativos para examinar tanto las fuentes y alcances de esas presuntas “hegemonía decreciente” norteamericana y “hegemonía creciente” brasileña en la región suramericana como las fuentes y alcances de la competencia y la cooperación que suscita el liderazgo de Brasil como *potencia principal* o regional del sub-hemisferio (Nolte, 2012, pp. 29-33). Colombia aquí aparece como una *potencia secundaria* (entre varias) por sus características medianas y nueva proyección internacional, y tiende a actuar estratégicamente como un “freno” o como un “motor” para la política suramericana que impulsa Brasil, dependiendo de cómo construye sus

intereses propios y regionales en su política exterior y de qué tanto coinciden estos con los intereses y estrategias del “nuevo polo del Sur” (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 160-168). Por sus atributos en franca desventaja con Brasil y por la estructura de seguridad regional relativamente estable y pacífica, Colombia apunta a estrategias combinadas de *soft-balancing* institucional, como contrapeso relativo utilizando las plataformas multilaterales (Flemes, 2012, p. 161; 2010, pp. 96-98), *competencia* (construcción de vías alternas de integración respecto a Mercosur o Unasur), y *cooperación* bilateral reforzada, que tiende a fundarse más en la simetría (asociación de iguales) que en la subordinación, es decir, la simple aceptación de la cooperación hegemónica o *bandwagoning* (Flemes, 2012).

### **La nueva geopolítica regional frente a la hegemonía decreciente de EE.UU.**

Las “potencias emergentes” o “*New World Players*” intentan constituirse como opciones de poder colectivo en el sistema internacional al rechazar la persecución de una *hegemonía* individual y/o carecer de las capacidades materiales y políticas para hacerlo, y no solo por restricciones externas, como sucede cuando la *ideología doméstica* mayoritaria impide la movilización de recursos para una política exterior militarista o expansionista por la percepción compartida acerca de sus resultados negativos para la propia seguridad o las transacciones económicas (Schweller, 2009, p. 227). No obstante sus limitaciones, buscan de diversos modos desafiar lo que el Realismo Estructural llamó “la *estructura* del sistema internacional”, generada por dos factores básicos: la ausencia de autoridad central o la “*anarquía*” persistente y la forma de distribución o concentración de capacidades (económicas, militares, políticas e ideológicas) entre las unidades o países (Waltz, 1990, p. 29). Es decir, la política exterior de estas nuevas piezas del tablero mundial apunta, en general, en medio de una nube de intereses regionales y globales diferentes, a construir opciones de gobernanza global compartida para encarar lo primero y a propiciar esquemas de redistribución de recursos tangibles y del poder de decisión desde las unidades “mayores” hacia las unidades “intermedias” para resolver lo segundo. Asimismo, optan por desplegar estrategias institucionales y “blandas” de *contrapoder* para bloquear las iniciativas y estrategias de las *grandes potencias* tradicionales y/o aumentar los *costos* en los que aquellas estarían dispuestas a incurrir para orientar las reglas de juego regionales o globales a su favor. No obstante, el delicado cálculo de estos nuevos alineamientos “alternativos” exige crear suficiente presión o “constreñimientos” sistémicos (dada la debilidad o dificultad para hacer presiones bilaterales intensivas) para incomodar efectivamente a los grandes poderes e inducirlos, hasta cierto límite, a flexibilizar sus posiciones, sus prioridades para la agenda internacional o sus intereses cerrados (Nolte, 2012, pp. 22-29).

En principio, no se pretende que los grandes poderes perciban una situación “amenazante” para su soberanía, seguridad individual y posición corriente en el sistema internacional, lo cual los obligaría a adoptar políticas rígidas de mantenimiento del *statu quo* en detrimento de cualquier cambio en la distribución de poder internacional (las posiciones ordinales de los estados según sus capacidades) o en las formas y contenidos de las normas y *regímenes*<sup>2</sup> previamente establecidos. Esto, debido a que de varios modos esos *regímenes* les producen a las *grandes potencias* beneficios o *ganancias marginales* superiores a las que los demás participantes reciben en los marcos regionales o globales intergubernamentales de agregación de intereses y preferencias. En ausencia de posibles retaliaciones unilaterales, existe otra razón por la cual estas *potencias emergentes* intentan inducir modificaciones en la forma de definir los intereses colectivos y en la estructura de interacción para reducir en cierto grado las asimetrías en los procesos políticos y en las ganancias, pero evitando provocar una reacción indeseada de las *grandes potencias* (Flemes, 2010, pp. 94). Siempre cabe la posibilidad de que los países más “ricos” (que usualmente aportan más recursos y energías a una organización internacional para impulsar acciones colectivas) lleguen a la conclusión de que el costo adicional o *costo marginal* de tratar de permanecer a la cabeza de la colectividad, satisfaciendo nuevas “demandas” o agregando nuevos intereses, es más alto que el beneficio o *ganancia marginal* que les produce la membresía y el liderazgo.

A menos que se haya dado un proceso de *integración* entre las unidades lo suficientemente profundo como para que los *costos* de la renuncia a la organización sean mayores que los *costos* de permanecer en ella, dicha potencia grande se moverá en torno a tres escenarios: estará tentada a “*abandonar el barco*”<sup>3</sup>, buscará el “revisio-

<sup>1</sup> Añadimos a la política de *statu quo* la función de evitar cualquier cambio en la definición previa de los regímenes y normas regionales o internacionales pero sus dos objetivos ortodoxos en la tradición realista de Hans Morgenthau (1986) son conservar el propio nivel de poder y evitar un cambio en la distribución general del poder en el sistema internacional (p. 64).

<sup>2</sup> Dada la naturaleza anárquica o carente de autoridad central y superior a las partes o unidades del Sistema Internacional, nos referimos a los *regímenes* o marcos de acción política y no a “reglas” puras o códigos legales fijos como tal, apreciando el aporte de Robert Keohane (1982), quien apunta que los regímenes: “*facilitate the making of substantive agreements by providing a framework of rules, norms, principles, and procedures for negotiation*” (p. 28).

<sup>3</sup> A este respecto, cabe el doble ejemplo de los EE.UU., dado que algunos de sus funcionarios públicos recientemente amenazaron con propiciar la renuncia de ese país a seguir financiando tanto la Organización de Estados Americanos (OEA) como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). En el primer caso, la mayoría republicana del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de EE.UU. aprobó en 2011 una enmienda (aunque criticada por el Senado y el ala demócrata) para eliminar la contribución anual de ese país a la OEA al considerar que se está convirtiendo en un “instrumento del chavismo”. En el segundo caso, el Departamento de Estado anunció el cese de aportes para la Unesco hacia noviembre de 2011 a

nismo” de las reglas y la *regresión* del proceso de institucionalización del organismo hasta recuperar su ganancia marginal o intentará *transferir* una parte de sus *costos* a otra unidad de su confianza y con quien más comparta perspectivas comunes sobre la política internacional y regional. Ahí puede entrar a jugar una potencia emergente y regional como Brasil, quien puede asumir un rol de *sustitución* de liderazgo frente al escenario del abandono, de *mediación* persuasiva para evitar al mismo tiempo la salida de la gran potencia y la regresión organizacional, o bien, de *complementación*, con el propósito de asumir voluntariamente mayores cargas de la acción colectiva, pero no todo el peso del liderazgo. Esto último le permite mejorar su propia posición en el organismo, satisfacer parcialmente tanto las expectativas “conservadoras” de la gran potencia como las “reformistas” de las demás unidades y mantener favorablemente “ligada” a la gran potencia con el resto de socios, sea mediante estrategias institucionales intrincadas de diplomacia compleja (*entangling diplomacy*) o mediante arreglos de entramado entre todos (*omni-enmeshment*) para que tanto el poderoso como los “comunes” se comprometan igualmente en funciones de gobernanza multinivel que introducen esferas de influencia compartida (Flemes, 2010, pp. 99-100; 2012; Paul, 2005; Ikenberry, 2003).

Otro modo de entender esta “microeconomía política” de las relaciones internacionales es imaginar un gran “mercado internacional” de poder e influencia en el que el poder de toma de decisiones, la persuasión política o capacidad de movilización política, los recursos económicos, militares y políticos, la capacidad de liderazgo y la legitimidad internacional (relativamente) son recursos limitados y competidos, que tienden a ser “acaparados” por parte unas pocas *grandes potencias* que intentan “inclinarse la balanza” internacional a su disposición al definir totalmente o en buena parte las “reglas de juego” en múltiples dimensiones de interacción interestatal. El cambio en el orden de la Guerra Fría (*bipolaridad* o concentración de poder entre EE.UU. y la URSS) tras la caída del muro y la implosión de un ineficiente “imperio soviético” descentralizado y fracturado, dejó como resultado una “victoriosa” hegemonía norteamericana que señaló un horizonte político conducido por un polo mayor de poder (*unipolaridad*) en alineación con aliados de orden intermedio y de orden menor, con muy pocos Estados en discordia abierta y capaces de competir *tête à tête* con los EE.UU. La lectura algo plana que a veces impone

---

raíz de la aceptación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) como miembro formal por parte de dicho organismo. EE.UU. es el principal contribuyente de la OEA con un 60% de los fondos y de la Unesco con un 22%. Véanse: *Voz de América* (julio 20 de 2011). “Aprueban eliminar fondos de la OEA”. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.voanews.com/spanish/news/usa/latinoamerica-fondos-oea-eliminar-chavez-obama-senado-republicano-politica-125907943.html> y *El Mundo* (octubre 31 de 2011). “EEUU retira su aportación económica a la Unesco por la entrada de Palestina”. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/31/internacional/1320073971.html>.

el neorrealismo tradicional de Waltz (1979), lleva a pensar equívocamente en un “monopolio” internacional de poder por parte de la potencia del Norte, sin contestación, y posteriormente en un “oligopolio” competitivo (los cinco del Consejo de Seguridad de la ONU), donde los intereses estratégicos se reducen casi exclusivamente a la seguridad nacional o al predominio internacional en una versión “ofensiva” de la política exterior (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, p. 18). A pesar de esa visión, EE.UU. de una u otra manera se vio obligado a transferir cuotas de poder a sus “asociados”, empezó a responder de maneras más flexibles a las demandas de sus contrapartes, enfrentó —como todos los demás— nuevos desafíos a la soberanía de origen eminentemente transnacional y no interestatal, y se vio inmerso —como todos— en procesos nuevos de interacción económica y política “inmanejables” desde la concepción y uso de los instrumentos de política exterior convencionales (Betz, 2012, pp. 209-2010).

Procesos como la interdependencia económica creciente y la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) podrán no haber alterado la naturaleza “anárquica” del sistema internacional y la posición privilegiada o estructura creada por las cinco grandes potencias industriales y nucleares de posguerra (EE.UU, Francia, Reino Unido, Rusia y China), pero han transformado en esencia el tipo de relacionamiento entre ellas mismas y entre las demás unidades con la emergencia de nuevas estrategias, alineaciones, agendas e intereses entre los jugadores. Keohane y Nye (1988) ya advertían que el sistema internacional, como todo sistema social, entraña *procesos políticos* que afectan las reglas formales y las costumbres informales o convenciones que orientan las interacciones entre las unidades, añadiendo que los jugadores modifican sus cálculos, apuestas y “ases en su manga” porque aprenden (p. 249). Por ello, el *realismo neoclásico* reconoce que los estados pueden definir y perseguir intereses distintos en el sistema internacional (no necesariamente hegemónicos o imperialistas) y aunque les importa el mejoramiento de sus capacidades individuales para ubicarse mejor en la estructura internacional de distribución de poder, definen su política exterior también a partir de los *constreñimientos domésticos* y las *percepciones* de las élites que comparten el poder nacional frente a las posibilidades y riesgos de la política internacional (Taliaferro, Lobell y Ripsman, p. 20). Es decir, para la formulación de la política exterior, “*domestic politics and low politics do matter*”, por lo que se suscitan procesos políticos domésticos y externos tanto verticales como transversales que resaltan la aparición tanto de nuevos jugadores estatales como no gubernamentales en la arena política internacional. Hablamos de jugadores que no cuentan con control directo sobre los marcos de acción de la política internacional, pero que crean y disponen de nuevos instrumentos y significados que se fortalecen a partir de procesos paralelos de institucionalización de poder colectivo, que si bien no retan “ofensivamente” la soberanía o seguridad de las *grandes potencias*, sí oponen interpretaciones e iniciativas alternativas frente al

contexto global, las cuales operan entre la *competencia* y la *complementariedad* frente a los arreglos y *regímenes* ya establecidos.

A pesar del álgido e irresoluto debate, no son pocos los teóricos que consideran que la *multipolaridad* está sustituyendo el mundo unipolar recreado por EE.UU. tras el colapso del proyecto soviético. Antonio Marquina (2009) ubica un incremento sustancial de la competencia interestatal en el siglo XXI por causa del déficit energético, el debilitamiento de la imagen de gobernanza liberal universal liderada por EE.UU. y la incapacidad de la “superpotencia” de superar sus propios problemas internos en un contexto de globalización creciente. Christian Reus-Smit (2009) afirma que el sistema se encuentra a medio camino entre la globalización y la multipolaridad, atravesado por fenómenos de naturaleza muy distinta a la de los sucesos que caracterizaron la multipolaridad hostil del equilibrio de poder del siglo XIX (el sistema cerrado del Concierto de Viena) y que las teorías tradicionales en relaciones internacionales difícilmente pueden explicar. Por su parte, Saskia Sassen (2011) sentencia que la proliferación de “ciudades globalizadas” a lo largo y ancho del planeta ha quebrado las lógicas de la unipolaridad y de las políticas de fronteras, incluso desafiando al paradigma interestatal de las relaciones internacionales al motivar redes transaccionales y políticas entre ciudades y transformaciones nacionales que parecen alejarse del recetario liberal.

El *hard-balancing* o contrabalance “duro” (ofensivo en lo militar y económico) y las políticas imperialistas (o anti imperialistas) tienden a ser más difíciles de formular y legitimar en este nuevo contexto internacional porque precisan del cumplimiento simultáneo de al menos tres condiciones domésticas difíciles de obtener en una democracia formal: que todas las *élites* compartan esa ambición geopolítica, que el *régimen político* sea lo suficientemente fuerte y estable (centralizado) para embarcarse en políticas de alto riesgo e incertidumbre sin oposición interna relevante (inviable en un contexto global de amplificación de la libre prensa), y finalmente, que la *opinión pública* en masa apoye dichas políticas y esté dispuesta a incurrir en grandes sacrificios para llevarlas a cabo (Schweller, 2009, p. 247). A pesar de la alta exigencia que imponen estos criterios iniciales a las unidades “revolucionarias” del sistema internacional, podría decirse que el mundo se las ha arreglado para sacudirse del unilateralismo norteamericano en medio de un lento pero progresivo reformismo en los regímenes internacionales y un leve pero importante desplazamiento del “centro de gravedad” mundial otrora ubicado en el eje angloamericano (Londres-Washington) hacia otros espacios, tal como acontece con la concurrencia geopolítica de la mayor parte de los flujos comerciales y diplomáticos internacionales en algún lugar entre la India y la China, de acuerdo con un reciente estudio estadístico del departamento de Economía del London School of Economics (Quah, 2010, p. 11). En términos de la distribución del intercambio mundial, las cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) revelan

por ejemplo que, mientras en el año 2000 los países desarrollados (OCDE) acaparaban 66.97% del intercambio mundial y los países en vías de desarrollo (PVD) solo el 30.75%, la brecha se ha recortado dramáticamente, poniendo en 2011 a los desarrollados con una concentración comercial del 54.95% (12 284 883 000 000 USD) y a los PVD con una porción del 40.75% (9 110 744 000 000 USD)<sup>4</sup>. Para el caso específico de China, el globo se sorprendió al cierre de 2012 cuando el FMI anunciaba que esa potencia se convertía en el primer socio comercial del planeta, desplazando a EE.UU. y siendo el primer mercado de 124 países, frente a 76 que priorizan a los norteamericanos (*TV-Novosti*, 2012 Diciembre 3). En el terreno militar, la distancia permanece altamente favorable a EE.UU. frente a las consideradas segunda y tercera fuerzas militares (Rusia y China), tanto en posesión de recursos bélicos como en exportación de armas. Empero, el recorte de distancias aquí, aunque menos perceptible, parece constante. A modo ilustrativo, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) calculaba al cierre de 2011 que, mientras en el año 2000 EE.UU. le llevaba al BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) una ventaja en ventas militares de aproximadamente 3245 millones USD, en 2011 esa distancia representó apenas 658 000 000 USD<sup>5</sup>.

### **Brasil como potencia regional suramericana entre “potencias emergentes” globales**

Brasil es sin lugar a dudas una *potencia regional* que busca no solamente un lugar central en el direccionamiento político y económico de América del Sur —si bien de tipo *coalicionista* o *liderazgo consensual* (Flemes, 2012b) y no unilateralista por la naturaleza *pluralista* de su régimen político y el credo ideológico socialdemócrata del partido gobiernista o *Partido dos Trabalhadores* (PT)— sino que, además, se esfuerza por tener un lugar visible entre los “nuevos jugadores globales” (World Players) o “potencias emergentes” (Föhrig, 2007, pp. 37-54). La naturaleza inmanente del *soft-balancing* parece ser la esencia de la política exterior brasileña y el mayor caudal de influencia de esta “potencia democrática”, puesto que su propósito es en cierto grado equilibrar política, axiológica e institucionalmente (no militarmente) la distribución asimétrica de poder, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región incrementando los *costos* de sus acciones (Pape, 2005 y Paul, 2005 en Flemes, 2012b, pp. 1-2) pero manteniendo un cierto margen de cordialidad y confianza o incluso reforzando ciertos vínculos con los poderes tradicionales para

<sup>4</sup> Cifras tabuladas desde 1993. En línea: <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx?ReportId=25116>

<sup>5</sup> Véase la tabulación del “top 50” de exportadores de armas del SIPRI. Recuperado en enero de 2013 en: [http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php)

maniobrar políticamente, reduciendo riesgos, expectativas negativas e incertidumbres en medio de las nuevas susceptibilidades creadas.

Para nadie es un secreto que Brasil es uno de los socios comerciales principales de los EE.UU. y crecientemente un “socio político” para tratar asuntos globales como la seguridad energética, la modernización de la defensa, la estabilidad financiera, la reducción de la pobreza mundial, la mitigación y adaptación al cambio climático y la reactivación comercial. Pero para nadie tampoco es un secreto que Brasil viene pugnando por una diversificación de sus propias transacciones y de las de sus vecinos frente a polos occidentales como los EE.UU. (y el bloque NAFTA) y la Unión Europea, aproximando a América del Sur hacia sí mismo y hacia otros poderes como Francia, Rusia, India y China, y aprovechando un contexto económico y político regional altamente favorable por el alto ritmo de crecimiento colectivo por el repunte de los “commodities”, la relativa estabilidad geopolítica y macroeconómica, y una mayor autonomía relativa de todo el vecindario (ahora sí incluyendo a Colombia) frente a los EE.UU. (Soreanu, 2010, pp. 132-150). Estas características, en medio de un manto coyuntural de crisis comercial, financiera y política que recubre a la potencia del Norte y a la UE, han llevado a varios políticos y analistas a hablar —con bastantes imprecisiones y muchas animosidades— de “La hora de América Latina” (Bárcena, 2010).

Para exponer la proximidad que mantienen EE.UU. y Brasil a pesar de este escenario, en 2010 se reportó que el mercado norteamericano representó para el coloso suramericano una venta total por unos 19307 millones de dólares, ubicándose como el quinto destino comercial después de los mercados de la Unión Europea, China, el Nafta y Mercosur (Centro de Economía Internacional CEI, 2010). En el lado de las importaciones de Brasil es aún más notorio: según un reporte del Centro de Economía Internacional (2010), EE.UU. ocupó el segundo lugar de origen con 27.042 millones de dólares, después de la Unión Europea y por encima de lo importado desde sus socios de Mercosur o la propia China (ostentando superávit frente a esta potencia asiática en lugar de déficit comercial como les sucede a la mayoría de suramericanos). Sin embargo, esa relación de transacción privilegiada con la potencia del Norte no le ha impedido a Brasil “marcar distancia” visible frente a determinadas posiciones de los norteamericanos en el sistema internacional, plantear ciertos grados de oposición o antagonismo a sus intereses particulares o incluso formular iniciativas para contribuir a resolver problemas internacionales que no necesariamente coinciden con las estrategias o políticas prescritas por el Estado con mayor hegemonía en el mundo (Betz, 2012, pp. 210-213). A fin de cuentas, entrar en una relación asociativa no significa estar de acuerdo en todo, ni la desaparición de los *conflictos*. Mucho menos, la anulación de la *competencia* internacional —aunque esté mediada por *regímenes*—, y más cuando se considera que ambos Estados son al mismo tiempo grandes oferentes y demandantes de *poder*

*político* y de *recursos* estratégicos, tanto para su propio posicionamiento como para el buen funcionamiento de sus alianzas y bloques privilegiados.

Brasil ha dejado de ser un poder en aislamiento voluntario o en indiferencia frente a los profundos cambios del sistema internacional de posguerra Fría. En cuanto a capacidades tradicionales, no solamente es un “gigante” por su *extensión geográfica* (quinto en el mundo con 8 514 877 km<sup>2</sup> incluyendo aguas territoriales) (CIA, 2010), su *demografía* (quinto en el globo con 205 716 890 personas) (CIA, 2010), y su *economía* (octava en 2010 con \$2 087 889 553 822 dólares de PIB [World Bank, 2010] y presumiblemente sexta en 2011 según el FMI, el Centro de Investigaciones Económicas y Negocios y el Ministerio de Hacienda de Brasil [*Semana*, 2011 Diciembre 27]). También viene en aumento sensible su *capacidad militar* (gasto e inversión) que fue de aproximadamente un 1.7% o 1.6% de su PIB anual de 2009 a 2011. Nominalmente, parece estable y sin variaciones, pero teniendo en cuenta la envergadura creciente de su PIB anual, Brasil pasó de ser considerado el país número 88 en capacidad militar en 2009 (CIA, 2010) a ubicarse como el undécimo país entre los primeros 20 respecto al gasto militar anual, de acuerdo con estimaciones del SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) de 2010. A esto se le suma que de 2000 a 2009 el gasto militar brasileño experimentó un crecimiento aproximado del 38.7% con una cifra tope de 3.8 billones de dólares para 2009 (SIPRI, 2010). Brasil fue considerado un país de “renta media-alta” en 2010 según su PIB per cápita (pese a su magnitud económica), con una tasa de pobreza cercana al 21% (World Bank, 2010).

Estas características cercanas a las de una *gran potencia* y la autoconciencia creciente de las élites y la opinión pública brasileñas sobre el “llamado” que tiene el país para convertirse en jugador global y líder regional, hacen que Brasil oscile entre la *competencia* (búsqueda de sustitución del liderazgo norteamericano perdido) y la *complementariedad* o apoyo cooperativo frente a los EE.UU. (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 159-160). Brasil parece haber aprendido de experiencias de poder colectivo regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en los sesenta, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en los ochenta y el Mercado Común del Sur o Mercosur (1991) (Rodríguez, 2010, p. 2) y, sobre todo, de la valiosa lección que le dejó el haber logrado hacer colapsar la propuesta de EE.UU. sobre un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o espacio hemisférico de libre comercio, con estrategias combinadas de impugnación diplomática bilateral, reducción unilateral sustancial de las exportaciones a EE.UU. y construcción de una oposición común en Mercosur, “demandando” contraprestaciones simétricas antes de abrir los mercados, tales como la modificación de la legislación *antidumping*, de los subsidios y de las cuotas y restricciones fitosanitarias (*BBC*, 2003 Mayo 23). Todo ese acervo regional ha sido convergente con *procesos políticos* internos de cambio para la formulación de la política exterior de Brasil, entre los cuales se incluyen un engranaje y cultura institucional descentralizada en la que se

combinan la preponderancia del presidencialismo (*Foreign Policy Executive FPE*), la autonomía adquirida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty)<sup>6</sup> aunque más limitada por la visión gobiernista del PT (Lula-Rousseff), la inclusión de las perspectivas de las entidades federativas y municipales, y la “descentralización vertical” o ampliación del margen de participación de diversos actores de la sociedad civil (Pinheiro, 2009 en Rodríguez, p.6). La política doméstica de la política exterior brasileña está marcada por un amplio consenso multipartidista dirigido por el partido gobiernista de centro-izquierda (el PT), en conjunción con fuerzas como el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Democrático Laborista (PDT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), entre otros.

Según la visión del PT brasileño (Pomar, pp. 26-27), la política exterior de Lula da Silva, en consenso con las *élites reformistas* contrarias al neoliberalismo abanderado por EE.UU. y Reino Unido, le apostó a reforzar el desarrollo nacional y el rol democratizador internacional de Brasil trabajando simultáneamente en las siguientes seis áreas: a) la integración regional; b) el diálogo con otros grandes Estados periféricos; c) la ampliación de la presencia y de las relaciones, incluso comerciales, de Brasil en el mundo; d) la reforma de la ONU, del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y otras instituciones del sistema de Bretton Woods; e) la reivindicación de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y f) la protección de los intereses nacionales en las instituciones de negociaciones multilaterales (Betz, 201, pp. 230-232), por ejemplo, el ALCA, la OMC y el TNP<sup>7</sup>. No en balde, este multilateralismo intensificado ha sido acompañado de evidentes muestras de *soft-balancing* como la contribución a la formación de coaliciones internacionales de interés como el **BRICS** (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), el **G-20** (o grupo de las 20 economías más poderosas que buscan frenar la volatilidad financiera internacional y evitar la recesión mundial, y en el que

<sup>6</sup> Miriam Gomes Saraiva (2010) sostiene que desde 1990 la diplomacia brasileña ha estado dividida en dos escuelas de pensamiento: los autonomistas y los pragmáticos institucionalistas. Para ella, con la llegada del PT al poder los autonomistas han logrado afianzar su visión, la cual se ha traducido en la búsqueda de Brasil de su liderazgo regional en Sudamérica y su posicionamiento como jugador global. De allí que tanto la integración regional como la reforma de las estructuras de gobernanza global, así como la diplomacia Sur-Sur, se hayan convertido en los objetivos más importantes de la política exterior brasileña de los últimos 10 años (pp. 153-155).

<sup>7</sup> Brasil se niega a firmar el Protocolo Adicional al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) al considerar que la inspección por parte de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) sobre sus instalaciones y procedimientos para el uso de energía nuclear debe ser limitada, por causa de la inequidad entre países poseedores de armas nucleares y países que quieren desarrollar la tecnología “pacífica” con sus propios programas. Véanse las declaraciones del Ministro de Defensa, Nelson Jobim, en: UNIVISIÓN (abril 7 de 2010). Brasil no firmará protocolo adicional al TNP, informa ministro de Defensa. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://archivo.univision.com/contentroot/wirefeeds/world/8183061.shtml>

nuevos subgrupos (Sudáfrica, Brasil, China, India, México y Egipto) pueden impugnar las posiciones del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia) (*El Economista*, 2009 Septiembre 9), y el **ASPA** o Cumbre América del Sur-Países Árabes, cuyos objetivos van desde el aumento de las transacciones comerciales, turísticas y culturales entre ambas regiones hasta la preparación de un ambiente colectivo para impulsar una profunda reforma a los principales organismos políticos y financieros internacionales en términos de eficiencia y representatividad (*El Comercio*, 2011 Enero 2). Esta estrategia de la política exterior brasileña ha sido denominada como la “Diplomacia Sur-Sur” (Flemes, 2010, pp. 95-96; Amorim, 2010, p. 231; Ricúpero, 2010, p. 29) y como el multilateralismo recíproco (Cervo, 2010, pp. 10-11).

Otro tanto ocurre con el **IBSA** (India, Brasil y Sudáfrica), coalición trilateral y foro de diálogo permanente, cuyos miembros coincidieron en ocupar puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU durante 2011 y que procura profundizar el papel internacional de los países en vías de desarrollo, pujar por reformas estructurales que permitan la inclusión de otros asientos permanentes y de adicionales miembros no permanentes en ese organismo (Flemes, 2010, pp. 99-100), proponer políticas más integrales para el tratamiento de situaciones de post conflicto, el desarrollo de programas conjuntos (Fondo IBSA) para la disminución del hambre y la pobreza en países como Haití, Palestina, Guinea-Bissau, Burundi y Sierra Leona, así como el apoyo material y político a la reconstrucción de Sudán y de Sudán del Sur (Gobierno de Brasil, 2011 Septiembre 26) después de un escenario de violenta secesión entre ambas (De Moura, 2009, pp. 13-40).

Adicionalmente, Brasil espera aumentar sensiblemente sus aportes individuales (y los de sus empresarios) para el funcionamiento institucional y elaboración de políticas de cooperación financiera y técnica en organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>8</sup>, el Banco del Sur<sup>9</sup> (de Unasur) y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>10</sup>,

<sup>8</sup> Brasil pagó su deuda externa en 2005 y prestó 10000 millones de dólares al organismo en 2009, considerando además concordar con el BRICS acerca del monto futuro a comprometer para ayudar a la estabilización de las economías europeas golpeadas por la crisis de 2011. Véase: *El Espectador* (noviembre 8 de 2011). Brasil quiere aumentar su poder en el FMI ayudando a Europa. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-310154-brasil-quiere-aumentar-su-poder-el-fmi-ayudando-europa>

<sup>9</sup> A la fecha, Brasil se comprometió a suscribir acciones “Clase A” por 2.000 millones de dólares que deberán ser aportados en un plazo de cinco años al organismo (lo mismo que les toca a Venezuela y Argentina), pero solo habían dado el visto bueno los congresos de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Colombia se abstuvo de participar del proceso de constitución desde el segundo período de Álvaro Uribe. Véase: *Los Andes* (7 de septiembre de 2011). “Argentina aprobó la ley para la creación del Banco del Sur”. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/9/7/argentina-aprobo-para-creacion-banco-592191.asp>

<sup>10</sup> A 2009, se estimaba una participación de Brasil como accionista del BID en unos 11 403.30 millones de dólares, teniendo derecho a un 10,9% de los votos de la organización. Como punto de

además de los aportes para la cooperación internacional a través de Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)<sup>11</sup>. Por añadir algo más, solo en 2010 la ABC calculaba que la cooperación brasileña alcanzaba un monto aproximado de 400 millones de dólares, y en 2012, el Gobierno brasileño se comprometía a destinar 125 millones de dólares más para los próximos tres años, convirtiéndose igualmente en uno de los 10 mayores donantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), con una contribución en 2012 de 2.37 millones de dólares (IPS, 2012 Marzo 1). Una muestra extra es el aumento de la presencia internacional de la cooperación brasileña, pues además de encabezar la FAO actualmente con José Graziano da Silva, Brasil tiene presencia física para la ayuda externa en 65 países (38 africanos) y un 45% de los recursos es emitido hacia Estados latinoamericanos (*Frayssinet*, 2012 Marzo 2).

El marco rector de esta geopolítica de *soft-balancing* es el “entendimiento Sur-Sur”, en el que la política de ayuda se realiza de “Gobierno a Gobierno” o por compromiso interinstitucional sectorial (sin lobbies ni ONG) y priman los aspectos de transferencia de tecnología, fomento a la educación, mejoramiento de políticas públicas y ayuda humanitaria sobre los aspectos políticos y financieros, lo que hace que desde la perspectiva brasileña no se interprete como un “instrumento político” para alcanzar intereses individuales sino como esencia misma de la política exterior para generar confianza, asumir mayores responsabilidades y aumentar el prestigio democrático de Brasil en el sistema internacional (CDRI, 2012). Empero, para convertirse en un jugador con alta credibilidad para apoyar los procesos de construcción de gobernanza regional y global, Brasil debe hacer más que cooperación bilateral y multilateralismo diplomático *inter-pares*, encontrando y ayudando a formar a nuevos actores políticos o “socios” internacionales que pueden contribuir a democratizar el sistema internacional, y si bien son secundarios frente a la envergadura y visibilidad de las *potencias emergentes*, son piezas clave que por sus características medianas, anhelo de liderazgo y política exterior activa son deseables como *potencias secundarias complementarias* a las nuevas estructuras de poder y regímenes impulsados por “los grandes” y no como competidores (Flemes, 2010, pp. 96-98).

---

comparación, Colombia aportaba 3135.30 millones de dólares y tenía derecho a 3% de los votos. Véase: <http://www.iadb.org/es/paises/brasil/participacion,1005.html>

<sup>11</sup> En 2011 se estimó que Brasil donó cerca de 1700 millones de dólares entre 2005 y 2009, repartidos entre organismos como la ONU, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Convergencia Estructural y de Fortalecimiento del Mercosur (Focem), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), entre otros. Véase: China ORG (enero 13 de 2011). Brasil otorga 1.700 mdd en cooperación internacional en cinco años. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: [http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-01/13/content\\_21729734.htm](http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-01/13/content_21729734.htm)

Es decir, una construcción de poder colectivo alterno y de nuevas políticas regionales por parte de las *potencias emergentes* se arriesga en un contexto de baja inclusión y baja redistribución de las ganancias totales (Flemes, 2012b) a ser contestada con “alternativas políticas frente a las políticas alternativas” que pueden retomar los alineamientos previos con las *grandes potencias* (o algunos de sus aspectos clave como los “paraguas de seguridad” o los instrumentos bilaterales de inserción y cooperación económica) u oponer esquemas competitivos y paralelos de cooperación e integración. Dos pruebas relacionadas con ello son los casos de Venezuela al frente del ALBA<sup>12</sup> (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el de Perú, Chile y Colombia (ingresando México) conjuntamente al frente del Área de Integración Profunda (AIP) o “Alianza del Pacífico” (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 162-168). Este último actúa como un nuevo núcleo político-económico formado tras las truncadas experiencias del ALCA (considerada en su momento una apuesta de regionalización comercial vital por parte de esos tres socios de EE.UU.) y del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano de 2008 (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Chile y Ecuador), por tratarse de iniciativas fracturadas por grandes diferencias ideológicas y de políticas de desarrollo. Es por esto que Brasil se juega un dilema entre su *rol regional*, como eje integrador de Suramérica que necesita mantener complementariedad y no exclusión con la potencia del Norte, y su *rol internacional*, como estado “reformista” y potencia emergente que se toma confianza para proponer su propia agenda internacional “multipolar” aunque entre en fricción con los criterios de los EE.UU., como sucede con el tratamiento “especial” dado a países como Irán y Cuba, el reconocimiento a la Autoridad Nacional Palestina (Hakim, 2011) o el contrapeso jurídico-político a políticas agrícolas y barreras no arancelarias de EE.UU. que Brasil está logrando al interior de la Organización Mundial de Comercio OMC<sup>13</sup> (Flemes, 210, pp. 95-98).

<sup>12</sup> El ALBA está integrado por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador, Antigua y Barbuda. Es un bloque de poder e integración alternativo que tiene su primera cumbre de Jefes de Estado en 2004 y que pretende distanciarse del modelo económico neoliberal con principios como la cooperación solidaria, la complementariedad energética (donde los hidrocarburos y “petrodólares” de Venezuela juegan un papel central) y la suscripción de tratados de comercio alternativo y opuesto a los TLC, o también llamados Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), además de otras iniciativas como la proposición del “Sucre” como moneda común y la construcción de un fondo financiero colectivo o “Banco del ALBA”. Véase: Portal ALBA (3 de diciembre de 2009). ¿Qué es el ALBA - TCP? Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>

<sup>13</sup> Como dos muestras de esto se tienen tanto el fallo de la OMC de 2004 a favor de Brasil en su demanda contra el régimen de subsidios norteamericano al sector algodonero, como su demanda contra la medida antidumping de EE.UU. a las importaciones de jugo de naranja brasileño. En el primer caso, la OMC autorizó en 2009 a Brasil a imponer sanciones por unos 294,7 millones de dólares ante el incumplimiento del fallo por parte de EE.UU. En el segundo, la OMC nuevamente le dio

En consecuencia, una de las estrategias institucionales que Brasil acepta tejer para formar una ligadura múltiple o entramado (*omni-enmeshment*) que preserve al mismo tiempo su liderazgo ampliado en la región (el margen perdido por EE.UU.) y la confianza de quienes se consideran “socios estratégicos” de los EE.UU. (Colombia, Chile y Perú), es tender puentes políticos y comerciales abriendo parcialmente a Mercosur a nuevos miembros (Venezuela) y aumentando el número de miembros “asociados” (no plenos) mientras intenta construir capas interinstitucionales (formales e informales) entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Unasur (Flemes, 2010, pp. 101-102).

Pero para que se cumpla el “entramado múltiple” necesita del polo tradicional norteamericano (si no de sus recursos, por lo menos de su confianza) y es por esto que refuerza algunos vínculos bilaterales con implicaciones regionales, tal como sucede con el tratado bilateral de cooperación simétrica en Defensa que Brasil firmó con EE.UU. en 2010, entre el Ministro de Defensa Nelson Jobim y el Secretario de Defensa de EE.UU., Robert Gates. Dicho acuerdo no solo promueve la colaboración en los campos de investigación, desarrollo, logística, tecnología, adquisición de productos y servicios en defensa y los entrenamientos y operaciones conjuntas, también es significativo para otras funciones a la vez: motor comercial para ambas industrias de defensa (intereses mixtos estatales y privados), como fuente de reforzamiento al rol regional e internacional de Brasil como “socio” democrático en seguridad internacional para EE.UU., como marco para el entendimiento futuro entre los alcances regionales del Consejo de Defensa Suramericano (CDS-Unasur) y EE.UU., e igualmente como estrategia de mutua confianza para reducir las percepciones de funcionarios y medios de comunicación norteamericanos acerca de un eventual *hard-balancing* o contrapeso militar y desafiante por parte de Brasil como “nueva potencia” en el sistema internacional (Oxford Analytica, 2010).

### **Colombia como potencia secundaria en busca de espacios para el liderazgo.**

Haciendo un examen general de las capacidades del Estado colombiano, se hallan numerosos atributos materiales, que permiten definirlo como una potencia secundaria en Sudamérica con relación a la emergencia de Brasil como potencia regional en la jerarquía internacional de poder, (Nolte, 2012, pp. 17-18, 29-33). Su *extensión*

---

la razón a Brasil al considerar que la estrategia de cálculo de dumping norteamericana, el “zeroing” (reducción a cero), generaba una estimación de menos del precio de costo real de las importaciones brasileñas. Véanse: NOTIMEX (31 de agosto de 2009). Lamenta EU fallo de la OMC a favor de Brasil por algodón. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://mx.noticias.hispavista.com/negocios/20090831105100010/lamenta-eu-fallo-omc-favor-brasil-algod-/> y El Espectador (25 de marzo de 2011). Brasil satisfecho por condena de la OMC a EE.UU. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-259093-brasil-satisfecho-condena-de-omc-eeuu>.

*geográfica* lo hace el 26 en el mundo con 1138 910 km<sup>2</sup>, incluyendo aguas territoriales (CIA, 2010). Su *demografía* le da la posición 28 en el globo con 45 239 079 personas (CIA, 2010). Su *economía* de 288 188 988 824 dólares de PIB en 2010 lo hacen el número 29 (World Bank, 2010). Su *capacidad militar* estaba valorada entre 2005-2009 en un gasto anual de entre el 3.4% y el 3.7% de su PIB, lo cual lo ubicó en la posición 33 en el mundo (SIPRI, 2010). Está catalogado nominalmente como un país de “renta media-alta” por su PIB per Cápita, pero con una tasa de pobreza cercana al 37% (World Bank, 2010). Su peculiar ubicación geográfica con salidas a los océanos Pacífico y Atlántico y como “puente” entre América Central, el Caribe y América del Sur la convierten en un “corredor estratégico” para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial suficiente.

La política exterior colombiana viene experimentando algunos cambios interesantes en medio de continuidades. En la era Santos, Colombia ha venido marcando algunas distancias importantes frente a la política exterior característica de los ocho años de Gobierno bajo Álvaro Uribe Vélez, básicamente por la forma de *liderazgo presidencial* “delegativo” o gerencial en lugar de “dirigista”, el *tono ideológico* oficialista de “centro-derecha” con capacidad de hacer múltiples coaliciones políticas, y la *diversificación* geográfica y temática. Estos son patrones de autonomización relativa y fortalecimiento institucional de la acción exterior, que si bien deben planificarse, rutinizarse y evaluarse con mayor rigurosidad dentro de una visión de largo plazo para la política exterior más allá del actual “Plan Estratégico 2010-2014”, son síntomas de notable viraje frente a conductas arraigadas como el conocido “parroquialismo”, caracterizado por la mirada hacia adentro o énfasis en los propios problemas como el conflicto armado interno, el narcotráfico y el alineamiento tradicional o *Bandwagoning* con los EE.UU., que se expresó a través de la priorización de instrumentos bilaterales como el TLC, el Plan Colombia, el ATPDEA y el fallido “Acuerdo Complementario” para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de funcionarios y militares de ese país (Pastrana, 2011c, pp. 64-67; 2011b, pp. 79-84; 2001a: 69-72; Pastrana y Vera, 2010b, pp. 16-26).

Aunque la derrota militar de las FARC, la extinción del narcotráfico, y el control de las bacrim y de la delincuencia organizada siguen siendo pilares de la estrategia militar-policial de combate frontal junto a la estabilización presupuestal y financiera (con mayores aportes de los empresarios) de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), la seguridad en su dimensión externa se está manejando con una diplomacia cooperativa de la Seguridad que no asfixia o subordina otros objetivos de política exterior, aunque sigue intrincada con la racionalidad de la Defensa (Pastrana y Vera, 2012). En parte, esto se ha dado porque el actual Gobierno privilegia una política exterior de *coalición de actores autónomos* sin imponer una política exterior cerrada y centrada en el Ejecutivo (*Foreign Policy Executive FPE*) por la gran capacidad de delegación y

descentralización de la acción exterior en cada una de las carteras sectoriales, si bien aún perduran debilidades como la alta *fragmentación* de objetivos y estrategias organizacionales y la insuficiente *coordinación* por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las tres continuidades básicas en cuanto a objetivos externos que ya venía trazando la administración Uribe son la *internacionalización* económica, la *diversificación* de las exportaciones y de la Inversión Extranjera Directa (IED), así como la estabilidad en la política de *seguridad*. No obstante en la era Santos las primeras dos se profundizan y vienen incluidas en un paquete de nueve ejes temáticos para la política exterior, los cuales pretenden asegurar una base para la construcción de un *rol internacional* de Colombia como líder internacional en la promoción del Desarrollo Humano, a saber: energía, educación, telecomunicaciones (TICs), innovación, ciencia y tecnología, biodiversidad y cambio climático, desarrollo agrícola, infraestructura y comercio e inversión.

Para el eje de la *seguridad*, se percibe el mantenimiento de un elevado presupuesto en Defensa y Seguridad (23.8 billones en 2012 y 26 billones para 2013) (*El País*, 2012 Septiembre 13), la concreción de nuevas adquisiciones (drones israelíes, Blackhawks, aviones de transporte 737 y caza 295, y radares) (*Vanguardia*, 2012 Noviembre 10), la búsqueda de nuevas fuentes de financiación (Ley de Seguridad Ciudadana) y una política de reclutamiento intensiva (hacia unos 466 000 efectivos<sup>14</sup>). En las cifras de Presidencia, aumentaron las bajas a las FARC en mayo de 2012 en un 39% además de derribar a varios de sus cuadros dirigentes, se incrementaron sus capturas en un 72%, y se judicializaron varios de ellos entre 44 000 delincuentes diversos (Presidencia, 2012). No obstante las cifras de este tercer eje, el Gobierno Santos “destapó” en 2012 un cuarto objetivo nacional, con repercusiones en política exterior, que lo ha situado en un desafío político: la iniciación de un proceso de diálogo con las FARC en la Habana (Cuba). Hay adversidades pese a integrar una mesa muy pluralista con las voces de los militares (Gral. Oscar Naranjo y Gral. Mora Rangel), de los constituyentes de 1991 (Humberto de la Calle), de los expertos en anteriores procesos de paz (Sergio Jaramillo y Frank Pearl), los empresarios (Luis Carlos Villegas), de suscitar el estrecho acompañamiento de los medios de comunicación, de estimular las propuestas de la sociedad civil y de recibir el apoyo manifiesto de gobiernos como los de Noruega (garante), Cuba (garante) Venezuela (acompañante), Chile (acompañante), Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, e incluso EE.UU. y de organismos como la OEA y Unasur. Santos debe lograr avances y compromisos

---

<sup>14</sup> Esta cifra superaría con mucho el último reporte de efectivos de todos los países latinoamericanos, dejando en segundo lugar a Brasil con casi 340 000 efectivos. Véanse: La Nación (26 de octubre de 2012). Colombia aumentarán hasta los 466 000 efectivos. Recuperado en enero de 2013 en: <http://www.lanacion.com.co/2012/10/26/colombia-aumentaran-hasta-los-466-000-efectivos/> y RESDAL (2012). Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2012. En línea: <http://www.resdal.org/>

por parte de los insurgentes, dentro de una negociación que no se dilate, con reformas estructurales necesarias (como la agraria y la política), y sin dar un ápice de maniobra a los opositores declarados del proceso (el ex presidente Uribe y su movimiento “Puro Centro Democrático”, el presidente de Fedegán y los ganaderos, los uribistas ortodoxos de la doctrina de seguridad y algunos miembros del Partido Conservador) mientras continúa ejerciendo presión militar sobre el grupo ilegal. El riesgo personal es romper el Gobierno de la *unidad nacional* y torpedear su posible reelección al avanzar en una agenda profunda que toca tabúes históricos del bipartidismo y enfrentarse a un nuevo partido “atrapa todo” que amenaza con disolver el partido de la U, o por el contrario, puede privilegiar la doctrina oficialista en ofensivas militares (esperando que ELN y FARC se rindan incondicionalmente), la estructura cerrada de la propiedad y la inversión y un tiempo corto de negociación, y resguardar por encima de todo las bancadas favorables en el Congreso hacia un segundo mandato, empero, dilapidando una oportunidad irrepetible y un ambiente de opinión general de aprobación al objetivo de la paz.

Volviendo a la política exterior, las debilidades estructurales y presupuestales del Ministerio de Relaciones Exteriores invitan a pensar en un escenario de baja proporcionalidad entre las *capacidades* convencionales institucionales y la gran cantidad de *objetivos* internacionales que se viene trazando la política exterior. Colombia le apuesta a cumplir el “Plan Estratégico 2010-2014”, que comprende cuatro bases: reformar la carrera diplomática y consular, rediseñar institucionalmente la Cancillería, desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural y apoyar la creación y consolidación de la agencia para la defensa jurídica del Estado (MRREE, 2010, p. 10). Considerados en conjunto los tres primeros objetivos organizacionales y sumados a una *voluntad política* firme por parte del Ejecutivo y de la Cancillería para volver al centro de la política regional, Colombia ha podido presentar como cartas de búsqueda de liderazgo hechos diplomáticamente trascendentes. Entre ellos: la mediación colombo-venezolana para el regreso al país de Honduras del derrocado Manuel Zelaya (sin exigir la deposición del Gobierno golpista de Lobo instalado en su lugar) y el retorno de ese Estado a la Organización de Estados Americanos (OEA), la recuperación de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador (aunque no del comercio bilateral), el alto número de giras internacionales de Presidencia y Cancillería, la visibilidad del país en plataformas multilaterales como el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de Naciones Unidas, la dirección político-técnica de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la presidencia temporal de la Comunidad Andina de Naciones y la iniciativa de su proceso de “reingeniería”, y la participación activa en el “relanzamiento” de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) de la mano con Brasil (Pastrana, 2011b, pp. 106-107), además de asumir la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), postularse para

ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (*Portafolio*, 2011 mayo 26), buscar la Dirección Ejecutiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Presidencia, 2012) y asumir formalmente la Presidencia del Órgano de Examen de Políticas Comerciales de la OMC para el período 2012–2013 (*Dinero*, 2012).

En el ámbito diplomático, se resaltan también la designación de Cartagena como anfitriona de la VI Cumbre de las Américas en 2012, la mediación como anfitriona de Colombia para aproximar tanto a Cuba (no miembro de la OEA) como a EE.UU. en la Cumbre, la apertura de nuevas embajadas en los Emiratos Árabes, Indonesia, Trinidad y Tobago, y Turquía, y la apertura de nuevos consulados. Igualmente, se denotan la renovación del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) por tres años más, la firma del acuerdo con la Corte Penal Internacional para que se puedan cumplir algunas condenas internacionales en cárceles colombianas, la participación desde el CS de la ONU en la promoción de la reconstrucción de Haití, el respaldo al mandato de intervención para la OTAN sobre Libia, e incluso, un tenue ejercicio de mediación entre el Gobierno de Israel de Netanyahu y el jefe de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, para que regresen a la mesa de diálogo. En el sentir gobiernista, Colombia intenta promoverse a sí misma como fuente de consulta u “outsourcing” en políticas de seguridad y posconflicto (si bien no han culminado sus propios retos internos), por lo que México (con el Plan Mérida) y Centroamérica (con la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, CARSÍ en inglés) han dado pasos hacia una cooperación policial y militar sostenida con las agencias de seguridad colombianas, además de que se suele resaltar una participación (aún menor) de soldados nacionales (unos 150) en la misión internacional para Afganistán (ISAF en inglés) liderada por la OTAN, en actividades contra las minas y el narcotráfico, así como el desarrollo de diálogos de “alto nivel” en seguridad y ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas de Colombia y las de EE.UU. (Presidencia, 2012). De forma más avvezada, Santos se propuso en 2013 liderar la reapertura de las discusiones internacionales en el seno de la ONU (bloqueadas por los grandes productores) con miras a producir un gran tratado-marco para regular el comercio de armas (*El Tiempo*, 2013 Enero 18).

Todas estas acciones implicarían un abandono del “aislamiento” y del “parroquialismo” y advierten un esfuerzo por construir una proyección internacional que demuestre mayor autonomía política y madurez diplomática, si bien permanecen algunas posiciones secundarias o relativamente dependientes frente a los criterios de EE.UU. Algunas posturas parecen convergentes: el no reconocimiento de Palestina, las medidas internacionales contra Libia, Siria, Sudán, Irán y el terrorismo internacional en el Consejo de Seguridad de la ONU, la postura negativa frente a la legalización en el debate internacional sobre las drogas ilícitas a la espera de un cambio en EE.UU. y en la UE (como países consumidores). Así mismo, se puede apreciar la adhesión a coaliciones

de presión en la OMC junto a EE.UU para pujar por una mayor liberalización de los países del Mercosur<sup>15</sup>, frente al poco o ningún respaldo dado a demandas individuales o colectivas para frenar los subsidios agrícolas o la rigidez de las normas fitosanitarias y de patentes (particularmente las que limitan la producción y acceso medicamentos clave para la salud pública) de EE.UU<sup>16</sup>. Estas acciones refrendan tanto la protección de *intereses* bilaterales (inversiones norteamericanas, TLC, ATPDEA y Plan Colombia) como una identificación positiva en torno a *creencias* sobre la política, el comercio y la seguridad entre *élites* políticas colombianas y norteamericanas. Estos hechos pueden percibirse como muestras de “confianza” frente a su socio comercial y militar principal.

Cabe anotar que EE.UU. fue el primer destino de las exportaciones colombianas en 2011 con 21 705 millones de dólares de un total de 56 953 millones (USD), es decir, EE.UU. concentró un 38.11% de la oferta, cifra alta en comparación con los 8867 millones (USD) destinados a la Unión Europea y los 1908 millones (USD) con su segundo comprador individual: Ecuador (DANE, 2011). Si se trata de examinar el aspecto militar, la transferencia de armas por parte de EE.UU en ventas comerciales directas (teniendo en cuenta la falta de detalle en los informes oficiales) pudo representar para 2010 unos 82 634 238 dólares, de un total de 1 404 400 763 dólares desde 1996 a 2010<sup>17</sup>. Si se trata del Plan Colombia, los analistas estiman que de 2000 a 2010 alcanzó un monto total de

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, cuando Estados Unidos, Suiza, Japón, Turquía, Perú, Canadá y Colombia se unieron para exigirle a la UE, a Brasil y a Argentina el desmonte de medidas proteccionistas como los impuestos en sectores industriales sensibles y rechazar la forma de usar las licencias o cuotas de importación. Véase: OMC (7 de noviembre de 2011). Se pide el desmantelamiento de diversas medidas de restricción del comercio y la UE celebrará consultas en relación con la exención relativa al Pakistán. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news11\\_s/good\\_07nov11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/good_07nov11_s.htm)

<sup>16</sup> Apenas se ha registrado una ocasión de controversia con EE.UU. en la que Colombia intentó acudir al órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC entre 1996 y 1997 con ocasión de la restricción de ese país a la importación de escobas de sorgo. No se pudo negociar directamente con los funcionarios norteamericanos y para febrero de 2010, no se había establecido un grupo especial, no se había eliminado la medida y tampoco se había logrado alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes, lapso de tiempo que además hizo caducar la controversia hasta que Colombia solicite otra consulta con EE.UU. Como triste contraste, México tuvo la misma querrela y optó por recurrir al panel de árbitros del NAFTA y venció jurídicamente en 1998. Véase: Estrada Ana y Arango María (2011). Los casos de Colombia ante la OMC. *International Journal of Law*. Vol. 2, 02. July-December 2011. Universidad EAFIT de Colombia. En línea: [http://www.eafit.edu.co/revistas/ejil/Documents/ejil-jul-dec-2011/articulo\\_4%5B1%5D\\_2011-2.pdf](http://www.eafit.edu.co/revistas/ejil/Documents/ejil-jul-dec-2011/articulo_4%5B1%5D_2011-2.pdf)

<sup>17</sup> Estimaciones basadas en los reportes del Departamento de Estado de los EE.UU. sobre permisos para la venta directa de armamento de 1996 a 2011, recogidos por el (LAWGEF) Latin America Working Group Education Fund, the Center for International Policy (CIP) y the Washington Office on Latin America (WOLA). Véase: Just the Facts (2011). *Arms and Equipment Sold to Colombia through Direct Commercial Sales*. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: [http://justf.org/Sales\\_Detail?program=Direct\\_Commercial\\_Sales&country=Colombia](http://justf.org/Sales_Detail?program=Direct_Commercial_Sales&country=Colombia)

7000 millones (USD) (Shifter, 2010) que se suman a los 465 millones (USD) aprobados para 2011 (*Caracol Radio*, 2010 Febrero 2) y los 400 millones (USD) para 2012<sup>18</sup>.

Es cierto que la *diversificación* geográfica comercial y la *intensificación* de las exportaciones ha traído beneficios como una balanza comercial en superávit total de casi 5000 millones (USD) (DANE, 2011), una reducción de la dependencia a EE.UU. frente a la concentración de la oferta colombiana que en 2010 fue del 42%, y un superávit frente a EE.UU. en 2011 de 8112 millones (USD). No obstante, los términos en los que fue negociado y cerrado el TLC hacen pensar que, pasado el lapso de adaptación para Colombia (desgravación total inicial de EE.UU. y gradual de Colombia), EE.UU. aprovechará las asimetrías técnicas y jurídicas para recuperarse del déficit e intensificar su inversión en los sectores extractivos que más está instrumentalizando el Gobierno Santos para apalancar con capital extranjero las exportaciones y el crecimiento. No en balde, EE.UU. aparece en 2011 como el cuarto inversionista más importante en la IED hacia Colombia con un 8.3% detrás de España (26.7%), Panamá (20.2%) y Anguilla (8.7%)<sup>19</sup>, cifra relevante considerando que petróleo y minería concentraron el 57% de la IED total de ese año (Proexport, 2011) y que esos mismos sectores representaron en enero de 2012 un 69.5% del total de las exportaciones colombianas (DANE, 2012).

En cuanto a factores domésticos de la política exterior, al igual que sucede con el espectro ideológico aglutinante del PT brasileño en cabeza del Gobierno de turno (aunque se trata del sector centro-izquierda) y la búsqueda de amplio consenso para el Gobierno y la política exterior desde el *pluralismo*, la administración Santos se ha ido destacando por su habilidad para fomentar el coalicionismo plural con proyección hacia el centro desde el marco político de la *Unidad Nacional*. En ella, convergen los partidos de la U (Uribista), Conservador, Liberal, Cambio Radical y el nuevo Partido Verde (amalgama de disidencias liberales y del Polo Democrático Alternativo), lo cual se complementa asimismo con una vertiente ideológica *liberal* flexible (con matices según la cercanía o distancia frente a la colectividad tradicional y frente al uribismo), la integración gubernamental de múltiples partidos y la complementación con figuras tecnocráticas y/o independientes como características de formación del equipo de Gobierno. Aunadamente y en semejanza con Brasil, la política exterior colombiana está

<sup>18</sup> Y 332 millones (USD) para 2013. Véase: El Tiempo (15 de febrero de 2012). "Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín". Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/barack-obama-present-ayuda-para-colombia-en-el-2013/11127181>

<sup>19</sup> Una preocupación adicional es que Panamá y Anguilla junto con las Bermudas revisten un crecimiento espectacular de la IED hacia Colombia y que resulta difícil de explicar por el tamaño menor de esas economías. Se barajan algunas hipótesis como el lavado de activos que es objeto de indagación por parte de la DIAN y la constitución de sociedades de inversionistas colombianos en Panamá que "reinvierten" en el país. Véase: Diario Capital (Noviembre 14 de 2011). Colombia investiga inversiones panameñas. Recuperado el 24 de marzo de 2012: <http://www.capital.com.pa/?p=7165>

crecientemente siendo afectada por la introducción de mecanismos de descentralización vertical y horizontal (si bien prevalece una cierta informalidad y un carácter meramente consultivo) como las reuniones de consulta con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (ex presidentes, delegados de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, Vicepresidente y delegados del mandatario) y las invitaciones *ad hoc* de la Cancillería a sectores locales de gobierno o periodistas, académicos, expertos y a representantes de la sociedad civil. Cabe agregar que, casi en la misma proporción en la que el proceso de paz con las FARC mueve al uribismo ortodoxo a resquebrajar el pluralismo de Gobierno contra Santos, el revés jurídico que sufrió Colombia a finales de 2012 por cuenta del fallo final de la Corte Internacional de Justicia, que entregó a Nicaragua los derechos económicos sobre unos 80 mil kilómetros cuadrados de mar que estaban en la jurisdicción colombiana (de facto), representa el segundo “caballo de batalla” de un movimiento político que podría intentar revertir incluso varias líneas de la política exterior vigente.

Si se trata de examinar el papel de las *élites* para incidir en la orientación de la política exterior, al igual que en el caso brasileño, se puede afirmar que el “*reformismo desde arriba*” —auspiciado por los principales conglomerados nacionales de poder económico y político— es un proceso interno clave. Sin embargo, a diferencia del proceso brasileño en el que los procesos de democratización y el intento de equilibrar políticas de apertura con políticas de reforma social desde la gestión del *socialdemócrata* Fernando Cardoso (1995-2003) condujeron tanto a la emergencia de *nuevas élites* de izquierda como a un “matrimonio político” entre estas nuevas élites y las élites inversionistas y empresariales tradicionales (Sola, 2008, p. 95), el reformismo colombiano apunta a un reforzamiento de la consolidación de las *élites tradicionales* pero con presiones para intensificar la modernización tecnocrática y la diversificación de la economía exterior. Las élites colombianas identificaron en J.M. Santos una oportunidad para darle continuidad a una visión “desarrollista” de país basada en el crecimiento económico aperturista, la estabilidad macroeconómica, el fomento de la inversión con normas flexibles y el afianzamiento de la política de seguridad interna (pilares de Álvaro Uribe) pero también una “válvula de escape” para renovar un gobiernismo desgastado y en progresiva deslegitimación, además de recuperar una tradición de política exterior multilateralista y activa (muy favorable al comercio) perdida con el distanciamiento frente a la región. Para Novoa (2010), fueron cuatro las razones de las élites para respaldar el cambio: la recuperación de la confianza política internacional para acceder a socios comerciales perdidos (Venezuela, Ecuador) y nuevos mercados, la recuperación de la asimetría militar y política a favor del Estado frente a unas FARC debilitadas (si bien no derrotadas), el desgaste del discurso antiterrorista como eje de política doméstica y exterior, y finalmente, el retorno a una tradición republicana y democrática para recuperar los equilibrios institucionales y que buscó captar la inconformidad ciudadana frente a posturas moralmente

cuestionables por parte del establecimiento. En la era Uribe, los mal llamados “falsos positivos” (crímenes de lesa humanidad), las falsas desmovilizaciones, el desvío de subsidios agrícolas (Agro Ingreso Seguro), las “chuzadas” o infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a opositores políticos, periodistas y magistrados, entre otros, se sumaron a las alianzas de múltiples intereses entre nichos legales de la economía doméstica, políticos regionales y actores ilegales.

Además de sus atributos medianos y del papel del Ejecutivo, los ministerios y las élites económicas en la *diversificación* temática y geográfica, ¿en qué radica la importancia geopolítica actual de Colombia? Los poderes secundarios pueden alzarse como rivales que pueden impugnar la política regional y los nuevos polos de *hegemonía* política desde su propia acción exterior o apelando a la formación de coaliciones medianas o menores de contrapoder no militar o *soft-balancing*, emulando las estrategias institucionales de las *potencias emergentes* frente a las *grandes potencias* (Flemes y Wojczewski, 2012, p. 167). Pueden utilizar o crear *regímenes* desde nuevos *intereses* no contemplados o parcialmente ignorados por esas potencias, entendiendo que los *intereses* individuales de los Estados y Gobiernos no son estáticos y además moldean las instituciones, afectan las creencias políticas y la reputación de los Estados (para bien o para mal), dando lugar a una combinación de factores que puede transformar los *intereses colectivos* (Keohane, 2002, p. 127). En su aplicación práctica, la legitimidad y apoyo de Colombia a esos poderes emergentes como Brasil depende tanto del proceso de formación de los *intereses* de sí misma (donde sus intereses tradicionales con EE.UU. se mezclan con nuevos intereses regionales) y de quienes la rodean como de los mecanismos institucionales de inclusión y representación de esos intereses en las organizaciones lideradas por estas nuevas potencias. Brasil parece ser bastante receptivo frente a los nuevos temas que le interesan a Colombia como la promoción de la educación, la transferencia de tecnología productiva y la protección ambiental, además del deseo mutuo de multiplicar las inversiones y el comercio bilateral, pero no parece dispuesto a “sustituir” a los EE.UU en esas relaciones “especiales” de seguridad ni logra ocultar su incomodidad relativa (no complementación) frente a cómo se han negociado los TLC regionales con EE.UU (muy asimétricos y sin esperar a la definición de las reglas de juego en Doha), frente a las implicaciones regionales o “efectos de derrame” transfronterizo del Plan Colombia y frente al modelo de inserción económica conjunta (mirando hacia EE.UU. y hacia el APEC) del cuarteto del Área de Integración Profunda (AIP). Por el momento, Brasil no parece identificar oficialmente al AIP como un competidor para el Mercosur o Unasur pero observa el proceso con reservas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Véase la opinión del asesor de la Presidencia de Rouseff para temas internacionales, Marco Aurelio García, acerca del AIP. TERRA (25 de abril de 2011). Para marco Aurelio Brasil no está

El AIP pretende ser un gran espacio de comercio e inversión libres que ya cuenta con la integración de la información de las Bolsas de Valores nacionales en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) (logrando atraer firmas inversionistas de España, Panamá, Alemania y Suiza) (*El Colombiano*, 2011 Mayo 31), que contempla propuestas dirigidas por Colombia en cuanto a una visa “Alianza Pacífico” para hombres de negocios, la constitución de la “Plataforma de Cooperación del Pacífico” y el “Comité Mixto Conjunto para la Promoción de Inversiones”, y la negociación de metas para la liberalización arancelaria y un acuerdo de comercio electrónico (Cancillería, 2012). Los intereses de liberalización regional ampliada (mirando a EE.UU. y al Asia Pacífico) se refuerzan en el AIP, tanto así que especialmente Chile y Colombia procuran atraer inversionistas asiáticos como de Japón a la nueva zona, y desde ya se preparan para el desarrollo de un eventual TPP o Tratado Transpacífico (*Transpacific Partnership*) de liberalización ampliada y que pretende ser una “mesa paralela” a la bloqueada OMC (evitando las trabas que ponen los BRICS) y un “polo a tierra” para contrarrestar el peso de China en el Asia Pacífico, y donde ya participan nueve países: Australia, Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, EE.UU. (dirigiendo) y Vietnam, con la próxima inclusión de Canadá, Japón y México (ALAI, 2011 Diciembre 20). Estos visos sugieren una estrategia de *omni-enmeshment* por parte de EE.UU. para recuperar su papel tutelar en la definición de las reglas de juego del comercio internacional, y por parte de los países medianos para afirmar su fuerza exportadora y la atracción de IED, definiendo expectativas en los términos de competencia con el polo norteamericano y sin un *soft-balancing* marcado hacia los EE.UU. como lo hace el BRICS. La ubicación de Colombia entre los nuevos “bloques emergentes” o emergentes de segunda generación, como el CIVETS Colombia (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) —aunque Sudáfrica pertenece al BRICS—, y su deseo de entrar en el EAGLES (*Emerging And Growth-Leading Economies*: China, Taiwán, India, Rusia, Brasil, Egipto Turquía, México, Indonesia y Corea del Sur), obedecen tanto al supuesto de que Colombia está preparada y madura política y económicamente para ingresar a “clubes” como la OCDE, APEC y el Transpacific Partnership, como al supuesto de que las desgastadas economías del G-7 transferirán sin resistencias la carga de la dinamización económica mundial a estos “actores prometedores”.

### **La reactivación y profundización de las relaciones bilaterales y sus efectos multilaterales**

Aun en medio de las divergencias colombo-brasileñas frente al rol que debería cumplir EE.UU. en la región, en la era Santos las relaciones bilaterales se relanzaron con Lula da

---

preocupado por bloque pacífico. Recuperado el 22 de marzo de 2012 en: <http://noticias.terra.com.ar/para-marco-aurelio-brasil-no-esta-preocupado-por-bloque-pacifico,18e14a947bd8f210VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>

Silva y se reforzó la cooperación mutua con el Gobierno Rouseff, la visita de Santos a Brasil como primera gira de su posesión oficial, su esfuerzo por normalizar las relaciones con Venezuela y Ecuador y el retorno del interés gubernamental por Unasur, fueron hechos significativos para la reactivación de las aproximaciones con Brasil. Anteriormente, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas por el desconocimiento mutuo, la indiferencia y algo de desconfianza por causa de factores como el alineamiento ideológico y militar de Colombia con EE.UU., la percepción negativa de la administración Uribe sobre una presunta *sustitución* institucional e ideológica del sistema interamericano (OEA) con estructuras paralelas y politizadas por una competencia contra EE.UU., la incertidumbre sobre los propósitos del “liderazgo brasileño” y la incomodidad colombiana frente al apoyo permanente de Brasil a una solución negociada al conflicto armado interno, si bien matizada por el creciente rechazo al terrorismo y al secuestro como estrategias repudiables de las FARC (Pastrana, 2011b, p. 78). Uribe siempre deseó ver cumplidos con Lula tanto la integración de los mercados de la CAN y Mercosur como la construcción de un sistema bilateral o multilateral de cooperación antinarcóticos y contrainsurgente (insinuando erróneamente que el Consejo Sudamericano de Defensa CDS debería vincular esa función), pero las divergencias en las prioridades geopolíticas y en el estilo de hacer diplomacia entre ambos gobiernos fueron trabas insuperables junto con un presunto “equilibrismo” de Brasil para mantener buenas relaciones con Colombia y Venezuela sin inquirir sobre las presumibles conexiones entre las FARC y funcionarios de ese país (Pastrana, p. 89).

En la era Santos se produce un telón de fondo muy distinto. Con posterioridad a la cumbre de Brasilia de 2010, lograron firmarse ocho acuerdos para intensificar la cooperación bilateral. El primero busca generar desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia-Tabatinga, facilitando permisos de residencia, estudio y trabajo. El segundo busca mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso, algunas operaciones conjuntas. El tercero motivará la investigación científica y académica entre Colciencias y Capes del Ministerio de Educación de Brasil. El cuarto, ofrece asistencia técnica de Brasil al cultivo y transformación nacional del cacao y el caucho. El quinto pretende ampliar y mejorar la oferta educativa en Leticia a cargo del Sena y el Senai de Brasil. El sexto ofrece desarrollo fronterizo común financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al Estado de Amazonas en Brasil y a los Departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en Colombia para propiciar infraestructura, empleo y protección del medio ambiente. El séptimo vinculará el programa brasileiro “KC 390”, acercando a los Ministerios de Defensa, pues se buscará el aprendizaje colombiano dentro de un programa local de construcción e industrialización de una aeronave de múltiple propósito con ese mismo código, con miras a la adquisición de 12 de esas

aeronaves por parte de Colombia y, eventualmente, la generación de una asociación industrial para su producción. El octavo acuerdo toca el asunto de los biocombustibles delineando cooperación técnica para su producción y uso con miras al impulso común del mercado internacional de esta fuente de energía alternativa (Pastrana, p. 101).

En el plano económico, las transacciones bilaterales vienen en aumento pero aún distan de convertirse en prioritarias. De acuerdo con las estimaciones de Proexport (2011, p. 10), entre enero y junio de 2011 las exportaciones colombianas a Brasil alcanzaron unos 618 millones (USD), cifra que es un 37% superior al total registrado en el mismo periodo de 2010 (USD 451 millones). Igualmente, si se compara la balanza comercial entre Colombia y Brasil de 2009 a 2010 (Proexport, 2011, p. 1), se encuentra tanto un gran repunte de las exportaciones del orden del 80.5% (1040 millones (USD) en 2010 frente a 576 millones (USD) del año anterior) como un leve aumento de las importaciones cercano al 10.73% (2248 millones (USD) en 2010 frente a 2030 millones (USD) del año anterior). Por el lado de la inversión, en 2011 Brasil aparecía como el décimo emisor de IED hacia Colombia, con un 2.1% de participación (sin hidrocarburos) durante el primer trimestre de 2011 (Proexport, 2011, p. 8). Cabe anotar, de acuerdo con estimaciones gubernamentales (Proexport, 2011, p. 13), que se viene experimentando un leve repunte de la IED brasileña en 2011 del orden del 12.98% (53.59 millones USD en 2010 frente a 47.43 millones USD en 2009), en los sectores de industria y comercio, si bien es un índice bajo comparado con la gran magnitud de la IED de 2007 (528.97 millones USD) y que debe ser entendido como parte de una tendencia general de la región en la que las economías latinoamericanas parecen aportarle más a la consolidación interna y la recepción de IED (incluyendo Brasil) que a una mayor expansión transnacional (CEPAL, 2011). La impetuosa entrada del empresario colombo-brasileño, Germán Efromovich, y su grupo Synergy (Avianca) en 2004 estimuló otras tantas firmas, destacándose Votorantim, Sandvik, Petrobras y Gerdau, lo cual demostró el creciente interés de los inversionistas del vecino país en los sectores de energía (carbón, petróleo), minería, manufacturas y metalurgia. También ingresaron el magnate brasileño Eike Batista (octavo multimillonario mundial) y Aux Canada al campo de la explotación nacional de oro, plata y cobre (Pastrana, 2001b, pp. 104-105), con lo que se estima un acumulado total de IED brasileña por un monto aproximado de 807.1 millones USD (Proexport, 2011, p. 13). Lo anterior se vio reflejado en encuentros como la Macrorrueda de Negocios organizada por Proexport en Sao Paulo en 2011 y el Primer Foro de Inversión Colombia-Brasil del mismo año.

Además de incidir en el cambio de gobierno en Colombia, las *élites* económicas también fungen como un actor colectivo que construye intereses transnacionales desde sus intereses utilitarios y organizacionales y que puede impugnar o respaldar el acercamiento bilateral. Las aproximaciones entre empresarios y gobiernos han cobrado especial énfasis, tomando como ejemplo la visita del ministro de Desarrollo, Industria y Comercio

Exterior de Brasil, Fernando Pimentel, al congreso de la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex) en 2011, dado que se busca aterrizar la propuesta de comerciar en monedas nacionales en lugar de dólares, destrabar el intercambio del sector servicios y preparar el terreno para inversiones de Brasil en un ferrocarril en el Cararé y un gran proyecto hidroeléctrico en Norte de Santander (*Portafolio*, 2011 Septiembre 9). Frente a las posibilidades de una mayor aproximación a las economías emergentes para buscar nuevos mercados de gran calado, en especial el de Brasil, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegán) se muestran fuertemente atraídos por el modelo brasileño de uso extensivo de la tierra para la producción masiva de alimentos y la tecnificación del sector ganadero (Pastrana, 2011b, p. 96). Para la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), asegurar la entrada sin trabas de las exportaciones colombianas al Brasil (con un acuerdo bilateral o profundizando acuerdos multilaterales como el Acuerdo de Complementación Económica 59 CAN–Mercosur o el Acuerdo de Alcance Regional de Preferencia Arancelaria (PTR o PAR) de la ALADI), multiplicar el aumento del capital brasileño en Colombia (en especial en los sectores minero y energético) y lograr la transferencia de conocimiento y tecnología productiva, deben ser objetivos gubernamentales prioritarios (Pastrana, 2011b, p. 93). No obstante, este gremio refleja una doble incomodidad que podrían compartir el resto de las élites políticas y económicas colombianas: por una parte, no hallan una correspondencia proporcional entre la conducción política regional que Brasil desea y la porción de los costos (básicamente económicos) que ha asumido para la integración física, económica y política, y por otra, consideran que una convergencia plena Colombia-Brasil o CAN-Mercosur resulta difícil en tanto Brasil se resista a firmar un TLC con EE.UU. y a que los miembros de su bloque lo hagan (Pastrana, 2011b, p. 94).

En el plano de la cooperación bilateral, se han dado otros avances además de los ocho acuerdos firmados inicialmente firmados. La protección y el desarrollo fronterizo entre ambos países también vienen recibiendo nuevas fuerzas con la XIII versión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil, que se propone la sostenibilidad, vigilancia e integración bilateral de la Amazonía, además de situar transversalmente el apoyo a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y conservación de los recursos disponibles (Pastrana, 2011b, pp. 106-107). De manera convergente, en 2011 se decidió firmar el Plan Binacional de Seguridad en las Fronteras y crear el mecanismo de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) para trabajar mancomunadamente contra las amenazas comunes a la gobernabilidad e integridad territorial en las periferias. Este instrumento bilateral y la Comisión de Vecindad se suman a otros diez instrumentos técnico-políticos, a saber: la Comisión Bilateral Colombia–Brasil (mecanismo de diálogo político), el Mecanismo Permanente de Diálogo de Altos Funcionarios, la Comisión Mixta para la Prevención, Control y Represión del Tráfico

Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y del Terrorismo, las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos Militares de Colombia-Brasil, la Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos, el Grupo de Trabajo Ejecutivo previsto en el Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio y de las Inversiones entre Colombia y Brasil (GET), la Comisión de Monitoreo del Comercio Colombia-Brasil, el Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Colombia-Brasil, la Comisión Mixta de Cultura, Educación y Deporte Colombia-Brasil, y la Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología Colombia-Brasil.

Dichos mecanismos vienen produciendo amplios resultados. En el sector técnico, se logró construir nueve convenios nuevos y multitemáticos, además de tres memorandos de entendimiento para futuros programas conjuntos<sup>21</sup>. El primer convenio persigue la implementación del proyecto “Ciudades intermedias y sustentables en Brasil y Colombia”. El segundo busca la implementación del “Apoyo para la formulación del plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes 2012-2018”. El tercero se propone la implementación del “Fortalecimiento institucional para la implementación de políticas públicas destinadas a la garantía de los derechos humanos de lésbicas, gays, bisexuales y transgénero”. El cuarto busca la transferencia de la metodología de los proyectos brasileiros “Protejo” y “Mujeres de la Paz”, y de los proyectos colombianos “Mambrú no va a la Guerra” y el “Modelo de Reintegración Comunitaria”. El quinto persigue la implementación del “Apoyo técnico para el fortalecimiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia”. El sexto se propone la “Implementación de un programa de intercambio para el fortalecimiento de proyectos en ecología del paisaje y control biológico en caucho (*hevea brasiliensis*)”. El séptimo impulsa la implementación del proyecto “Transferencia de conocimientos relacionados con los avances en el cultivo, beneficio y transformación productiva del fique en Brasil”. El octavo busca la implementación del “Intercambio de conocimientos sobre implementación de tecnologías limpias en la producción ganadera colombiana - Fase II”. El noveno pretende el “Apoyo al proceso de reestructuración del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), con miras a su fortalecimiento institucional”. El primer memorando de entendimiento futuro buscará una mayor cooperación académica y de innovación entre la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) del Brasil y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). El segundo memorando de entendimiento afectará positivamente el intercambio educacional entre el CAPES y la Universidad Nacional de Colombia. El tercer memorando es entre el CAPES y el

<sup>21</sup> Toda la información detallada se encuentra en el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. En: <http://www.itamaraty.gov.br>

Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación (Colciencias), con el fin de impulsar el intercambio científico, tecnológico y de innovación, así como también la realización conjunta de proyectos de investigación, la publicación científica y la divulgación de conocimiento e innovación.

En el sector específico de la Defensa, los intercambios también están suscitando compromisos reforzados. En 2012, los Ministros de Defensa de ambas partes, Celso Amorim (Brasil) y Juan C. Pinzón (Colombia), entablaron conversaciones y compromisos en puntos de alto impacto como los siguientes: ampliar y profundizar la cooperación en materia de capacitación, entrenamiento, industria y ciencia y tecnología militar, realizar ejercicios operacionales entre las Fuerzas Militares de ambos países, fomentar la realización de una Cumbre de Industria de Defensa entre ambos, crear una Comisión Conjunta de técnicos de las Fuerzas Militares con el fin de revisar y precisar las capacidades de los UAV, los Blindados y la Defensa Cibernética, el intercambio de experiencias con el Centro Tecnológico Aeronáutico de Brasil, el intercambio de experiencia e información del Sistema de Vigilancia de radares colombiano para el fortalecimiento de la defensa y la lucha contra el Crimen Transnacional Organizado, la visita de Colombia al Centro Gestor del Sistema de Protección de la Amazonia (Censipam) de Brasil, el reforzamiento del interés bilateral en el proyecto KC-390 y la Reunión Tripartita Fronteriza (Brasil, Colombia y Perú), la capacitación por parte del Brasil al personal colombiano en Operaciones de Paz (Peacekeeping), y promover el análisis conjunto para la creación de un Centro Integrado de intercambio de Información para combatir las amenazas del Crimen Transnacional Organizado (*Semana*, 2012 Enero 17).

En el plano intergubernamental, también se destacan dos hechos importantes con repercusiones multilaterales: de un lado, la participación activa y constructiva de Colombia en Unasur, y, por otro, el anuncio oficial sobre el comienzo de negociaciones entre Colombia, con el apoyo de Brasil, y los Estados miembros de Mercosur, para el ingreso del primero como miembro pleno a dicho espacio de integración (Pastrana, 2011a, p. 79). Desde esta perspectiva, se produce un “entronque” entre la estrategia sudamericana de la Colombia de Santos (recuperar la confianza y el liderazgo diplomático en el vecindario) y la política suramericana de Brasil, la cual tiene un importante componente geopolítico y proyecta una visión de largo aliento, en la que los dos mecanismos de integración, es decir, tanto Mercosur como Unasur constituyen los dos pilares fundamentales de dicha estrategia (Pastrana, 2011a, p. 79). Un tercer ítem que favorece la profundización de la relación bilateral de liderazgo regional compartido (aunque asimétrico) es la posibilidad de generar una triangulación institucional CAN-Mercosur-Unasur a partir de una estrategia común de *omni-enmeshment*, en la que Brasil intenta proponer el hilo conductor (la creación de un gran espacio económico, político y de seguridad suramericano con autonomía frente a poderes exteriores) y Colombia busca volver a situarse en el centro

de gravedad de la CAN proponiendo un proceso de “reingeniería” institucional. En este último punto, Colombia intenta tomar ventaja de recibir la presidencia prótempore para reimpulsar el proceso andino de integración y emprender la revisión de la estructura institucional y del funcionamiento del Sistema Andino de Integración (Agencia Andina, 2011 Agosto 3). Es decir, el Gobierno colombiano es consciente tanto de su inferioridad material y política frente a Brasil como de su mejor posición relativa en la CAN ante Perú, Ecuador o Bolivia, y desde esa posición intermedia deduce su oportunidad de proyección regional, coincidiendo con lo propuesto por Ebert (2011, en Flandes, 2012b).

El rol de Colombia en Unasur también está marcado por una convergencia bilateral relativa al haber ganado el “voto de confianza” temporal de Brasil y de la colectividad suramericana para ejercer por un año, en cabeza de la ex-canciller colombiana, María Emma Mejía, la Secretaría General del organismo, por lo que el país tiene la oportunidad de liderar temporalmente la integración y gestionar la cohesión política junto a Brasil, aunque en medio de las diferencias y las asimetrías (Pastrana, 2011b, p. 105). Con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y la puesta paulatina en marcha de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Gobierno colombiano pasará de quejarse de la “falta de dientes” de la estructura regional a ser motor del cumplimiento de los compromisos y del arraigo de valores comunes como la transparencia, el civilismo y la multilateralidad (Pastrana, 2011b, p. 105).

Este escenario de construcción de una *comunidad de seguridad* desde la interacción colombo-brasileña puede leerse desde una perspectiva competitiva y desde otra cooperativa. En cuanto a lo primero, es indudable que si se tiene en cuenta la recuperación del círculo tradicional de influencia colombiano (la región andina y el Caribe), Unasur y el CDS le representan a Colombia la oportunidad de ejercer un renovado liderazgo y evitar que la política regional y subregional sean totalmente marcadas por el polo brasileño (evitando su hegemonía) o por el ímpetu competitivo de otra *potencia secundaria* como Venezuela, quien encabeza el ALBA y está sumamente interesada en la penetración ideológica de la Unasur (Flandes, 2012, pp. 106-110). En el mismo sentido, Brasil transfiere alguna porción del liderazgo y algunos costos de estabilizar y cohesionar a la colectividad pero mantiene su posición competitiva en la medida en que evita que las potencias secundarias (Chile, Colombia, Venezuela, Argentina) pasen a la “primera posición”, fomentando una inclusión institucional restringida tanto por su posición dominante internacional en ciertos temas (comercio, energía, seguridad) como por una negativa a asumir grandes costos y a transferir cuotas significativas de soberanía en las plataformas multilaterales (Flandes y Wojczewski, 2012, pp. 165-166).

En cuanto a la dimensión cooperativa, y siguiendo los tipos ideales de liderazgo en Flandes (Flandes, 2010, pp. 103-106), la concertación de poderes en Unasur, aunada a procesos de institucionalización democrática y mecanismos de representatividad

proporcional, puede conducir a Colombia y a las otras potencias secundarias a persuadir a Brasil de aportar más a la provisión de bienes públicos tales como la seguridad y la infraestructura (*liderazgo distributivo*) y de compartir poder con los Estados secundarios incluyéndolos en la toma de decisiones a nivel regional (*liderazgo multilateral*). No en vano, aquí deben tenerse en cuenta estrategias de enlace institucional de tipo cooperativo y multilateral que están empezando a implementarse aunque estén, por el momento, fuera del marco de Unasur, tales como la adhesión por parte de Colombia al Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados del Mercosur y Estados Asociados, y el Acuerdo Tripartito de cooperación en seguridad fronteriza. El primero, busca la cooperación y asistencia recíproca para prevenir y atacar las actividades ilícitas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, además de vincularlo en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME) (Pastrana, 2011b, p. 106). El segundo, contra el narcotráfico y el crimen transfronterizo, se adoptó entre Colombia, Brasil y Perú, en la era de los ministros de Defensa Silva y Jobim en 2010 (Pastrana, 2011b, p. 107). Y si de la infraestructura se trata, el escenario deficitario de la cooperación asimétrica con la “reticencia” de Brasil en Unasur puede cambiar sustancialmente con el “plan de acción estratégica de 2012-2022”, impulsado por la ministra brasileña de Planificación, Miriam Belchior en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeación (Cosiplan) de Unasur. Dicho plan, contempla 31 proyectos de obras para la integración y costaría 13 700 millones USD para ejecutar conexiones por carretera, portuarias y ferroviarias (*El Nuevo Siglo*, 2011 Diciembre 2). En esta misma aproximación cooperativa, el impulso bilateral a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que en 2010 fue relanzada con propuestas de actualización y construcción de una agenda estratégica y la búsqueda de recursos financieros (Pastrana, 2011b, p. 106), tiene repercusiones más amplias como la creación de confianza y legitimación del liderazgo brasileño y colombiano en la región andina y el reforzamiento de los enlaces institucionales con miras a la política ambiental de Unasur.

## Conclusiones

Las perspectivas bilaterales y multilaterales de la profundización de los intercambios y compromisos entre Colombia y Brasil parecen configurar elementos de alto potencial para institucionalizar una alianza estratégica multitemática y de largo plazo con repercusiones importantes para afianzar los procesos de integración CAN-Mercosur y de la Unasur. La cooperación bilateral reforzada está involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar) como en nuevos asuntos (educación, medioambiente, tecnologías

limpias, políticas de género, integración socio-económica en la frontera, intercambio cultural) desde un punto de vista simétrico (transferencia mutua y voluntaria) y no desde un enfoque subordinante, considerando las grandes brechas políticas, económicas y militares entre ambos países.

El terreno del intercambio económico aún es débil pero se están dando pasos progresivos que deberán apuntalarse. Brasil y Colombia tienen proyección regional e internacional en diversos espacios y plataformas multilaterales y se sirven de la construcción de estrategias de enlace institucional u *omni-enmeshment* que les permiten tanto incidir en la orientación política de las reglas y estructuras de integración regional como mitigar los conflictos que necesariamente surgen por la naturaleza competitiva de las arenas política y económica, elevando los costos marginales de las contrapartes para participar o decidir directamente, especialmente de aquellas que buscan cooptar o instrumentalizar ideológicamente los procesos de integración.

En el caso de Brasil, como *potencia emergente*, su rol parece oscilar entre su proyección individual internacional y la conducción política de la región. En cuanto a lo primero, Brasil actúa como estado “reformista” y potencia que se toma confianza para proponer su propia agenda internacional “multipolar” aunque entre en fricción con los criterios de los EE.UU. pero sin acudir a un *counter-balancing* o contrapeso “duro” tanto por la imposibilidad sistémica de vencer como por sus procesos políticos internos que favorecen el pluralismo, la resolución negociada de los conflictos y la democratización. Respecto a lo segundo, Brasil se intenta mostrar como el eje integrador de una Suramérica fracturada y por ello necesita mantener complementariedad parcial y no exclusión con la potencia del Norte, aunque proponiendo la construcción de un espacio político, económico y de seguridad autónomo frente a poderes externos.

Con este propósito, intenta construir capas interinstitucionales (formales e informales) entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Unasur. Sin embargo, su rol regional exige, para no ser impugnado o ignorado, una mayor asunción de los costos de la integración y de la adaptación de los “socios rezagados” (*liderazgo distributivo*) y transferir mayores cuotas de su soberanía a las estructuras colectivas y de poder a los Estados secundarios, incluyéndolos más en la toma de decisiones a nivel regional y a sus preocupaciones inmediatas en la edificación de los *regímenes* y bloques regionales (*liderazgo multilateral*).

Colombia es una *potencia secundaria* por sus atributos económicos, militares y políticos medianos que se resaltan con una política exterior muy activa en la era Santos. Es un estado con gran potencial de enlace (*linkage*) político y diplomático por su ubicación geográfica, su “retorno” a la región y su liderazgo propositivo en la CAN. Su nueva convergencia con Mercosur y Unasur parece más fundada en los intereses de diversificación comercial y atracción de inversión, pero no puede desconocerse que al

ingresar activamente a los procesos regionales, algunas de las expectativas, creencias e intereses gubernamentales están cambiando, lo cual pone en evidencia el abandono del aislacionismo y del parroquialismo (mirada hacia adentro) y la apuesta por participar de la definición de nuevos objetivos regionales más allá de la seguridad (que no deja de ser un asunto transversal). Algunos de sus intereses primordiales con los EE.UU. no se han diluido, pero desde una formulación más flexible, relativamente autónoma y abierta de la política exterior busca crear una imagen de “socio confiable”, estable y maduro democráticamente para situarse en el centro de gravedad de los procesos de integración suramericana.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, C. y J. Peyrani (2011). *Los Caminos de la Integración: Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración*. Serie Aportes N° 12. Centro De Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES). Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08610.pdf>.
- Amorim, C. (2010). “Brazilian Foreign Policy Under President Lula (2003-2010): an overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 214-240.
- Betz, J. (2012). “Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt”. En D. Flesch, D. Nabers y D. Nolte (eds.). *Macht, Führung und Regionale Ordnung*:119-136. Baden-Baden: Nomos.
- Centro de Economía Internacional (2010). “Exportaciones de Brasil, por principales destinos (1990-2010)”. En línea: <http://www.cei.gov.ar/node/26>.
- Centro de Economía Internacional (2010). “Importaciones del Brasil, por principales orígenes (1990-2010)”. En línea: <http://www.cei.gov.ar/node/26>.
- Cervo, A. (2010). “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”. *Revista Brasileira de Política Internacional*: 7-32.
- DANE (2012 Marzo 5). “Boletín de Prensa: Comercio Exterior-Exportaciones”. En línea: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=56](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56).
- DANE (2011). Colombia: Balanza comercial 1995-2011. En línea: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=56](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56)
- DANE (2011). “Colombia: destino de las exportaciones 1995-2011”. En línea: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=56](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56).

- De la Espriella, R. (2010). "Brasil y Colombia, una unidad de destino". *Revista Crónica Universitaria*. Brasil: el futuro en presente. Universidad Sergio Arboleda. En línea: [http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica\\_universitaria/brasil-colombia-unidad-destino.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/brasil-colombia-unidad-destino.htm).
- De Moura, G. F. G. (2010). "O Diálogo India, Brasil, África Do Soul–IBAS". En III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: 13-42.
- Föhri, A. (2007). Resistencias y Equilibrios Regionales. En Tokatlian (comp.). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Flemes, D. (2012a). "Sekundärmächte als Gegenspieler regionales Führungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Sudamérica, Südasien und Subsahara-Afrika". En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (eds.). *Macht, Führung und Regionales Ordnung: 155-184*. Baden-Baden: Nomos
- Flemes, D. (2012b). "La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico". En S. Jost (ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Flemes, D. (2010). "Brazil: Strategie Options in the Changing World Order". En D. Flemes (ed.). *Regional Leadership in the Global System: 93-112*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Gomes, M. (2010). "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: cougt betwenn South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 151-168.
- Hakim, P. (2011). *Brazil's Foreign Policy Under Dilma Rousseff*. En línea: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2543>.
- Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Taylor & Francis e-Library, 2004.
- Kern, S. (2005). *¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?*. Real Instituto Elcano. Área: Estados Unidos y Diálogo Transatlántico - ARI N°141/2005. En línea: [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/866/866\\_Kern.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/866/866_Kern.pdf).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Plan Estratégico 2010-2014*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Colombia. En línea: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>.

- Misión de Política Exterior de Colombia* (2010). Bogotá: BID, CAF, Fedesarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Nolte, D. (2012). "Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen". En D. Flemes, D. Nabers, D. Nolte (eds.). *Macht, Führung und Regionales Ordnung*: 17-52. Baden-Baden: Nomos.
- Novoa, A. (2010). *Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas*. En línea: <http://www.semana.com/politica/santos-entre-reformismo-elites-expectativas-ciudadanas/144724-3.aspx>.
- Nye J. (1988). "Review: Neorealism and Neoliberalism". *World Politics* 40 (2): pp. 235-251.
- Oxford Analytica Daily Brief Service. (2010 Mayo 27). *BRAZIL/US: Defence deal aims to increase engagement*. En línea: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=2043225781&sid=1&Fmt=3&clientId=23922&RQT=309&VName=PQD>.
- Pastrana, E. y D. Vera (2012). "Del Presidente Uribe al Presidente Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?". En S. Jost (ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. (2011a). *La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*. IX curso para diplomatas sul-americanos. Textos académicos. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores: 67-82.
- Pastrana, E. (2011b). "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil". *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Sorj, B. y Fausto, S (Eds.). Buenos Aires: 75-116.
- Pastrana, E. (2011c). *Colombian Relations with Venezuela and Ecuador in the Regional Security Scenario: Recent Dilemmas and New Tendencies*. En VII Conference of Forte de Copacabana Internacional Security, A European-South American Dialogue. Rio de Janeiro: KAS, 55-76.
- Pastrana, E. (2010a). "La política exterior colombiana en materia de integración". *Comentario Internacional* 9.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2010b). "La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana". *Sánchez y Pacheco, las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Pomar, V. (2008). *La política externa de Brasil*. Textos para Debate 2. Secretaria de Relações Internacionais do PT. En: [http://www.pagina13.org.br/download/sri\\_caderno2.pdf](http://www.pagina13.org.br/download/sri_caderno2.pdf).

- PROEXPORT (2011 Agosto). Reporte de Inversión Extranjera Directa en Colombia. En línea: [http://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/246\\_Reporte%20de%20Inversion.pdf](http://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/246_Reporte%20de%20Inversion.pdf).
- PROEXPORT (2011, Septiembre 1-2). Macrorrueda Brasil. En línea: [http://www.proexport.com.co/sites/default/files/Presentacion\\_macrorrueda\\_brasil\\_2011.pdf](http://www.proexport.com.co/sites/default/files/Presentacion_macrorrueda_brasil_2011.pdf).
- PROEXPORT (2011 Junio). Balanza Comercial Colombia-Brasil. En línea: <http://www.colombiatrading.com.co/sites/default/files/Perfil%20Brasil.pdf>.
- Quah, D. (2010). *The Shifting Distribution of Global Economic Activity*. Economics Department. London School of Economics. En línea: [http://econ.lse.ac.uk/~dqah/p/2010.05-Shifting\\_Distribution\\_GEA-DQ.pdf](http://econ.lse.ac.uk/~dqah/p/2010.05-Shifting_Distribution_GEA-DQ.pdf).
- Ricúpero, R. (2010). “Carisma e pestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010”. *Revista de Política Externa* 19 (1).
- Rodríguez, J. (2010). “El rol de Brasil en América del sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente”. Jornadas de Relaciones Internacionales. *Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?* Área de Relaciones Internacionales – FLACSO 20 y 21 de septiembre de 2010. En línea: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/brasil\\_2011/politica\\_exterior](http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/brasil_2011/politica_exterior).
- Schouten, P. (2011). Theory Talk #43: Saskia Sassen on Sociology, Globalization, and the Re-shaping of the National. En línea: <http://www.theory-talks.org/2011/09/theory-talk-43.html>.
- Schouten, P. (2009). Theory Talk #25: Antonio Marquina on the Deceit of Globalization, Energy Security and Challenges to European Foreign Policy. En línea: <http://www.theory-talks.org/2009/01/theory-talk-25.html>.
- Schouten, P. (2009). Theory Talk #27: Christian Reus-Smit on IR Cultures, Re-thinking IR and Bridging the Normative-Empirical Divide. En línea: <http://www.theorytalks.org/2009/03/theory-talk-27.html>.
- Shifter, M. (2010). “Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque”. *Política Exterior* 136. En: <http://www.politicaexterior.com/archives/8631>.
- Sola, L. (2008). “Política, mercados y sociedad en el Brasil de Lula”. *Journal of Democracy* 19 (2): 31-45. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Paginación modificada en la versión electrónica: [http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/lourdes\\_sola.pdf](http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/lourdes_sola.pdf).
- Soreanu, C. (2010). “A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula’s Presidency (2003-2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 132-150.

- Schweller, R. (2009). "Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics". *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*: 227-250. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taliaferro, J. W., S. E. Lobell y N. M. Ripsman, N. M. (2009). "Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy". *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*: 1-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tulchin, J. (2010). "United States Policy and Security Interests in Latin America". *Policy Paper* 29. Programa de cooperación en seguridad regional. Friedrich-Ebert-Stiftung. En línea: <http://library.fes.de/inhalt/digitale-bibliothek.htm>.
- Varas, A. (2008). *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*. Comentario. España, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). En línea: <http://www.fride.org>. Recuperado: 4 de abril de 2011.
- Villegas, L. C. (2010). "Brasil, una economía de liderazgo y promesa para Colombia". *Revista Crónica Universitaria*. Brasil: el futuro en presente. Universidad Sergio Arboleda. En línea: [http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica\\_universitaria/brasil-economia-liderazgo-promesa-colombia.htm](http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/brasil-economia-liderazgo-promesa-colombia.htm).
- Waltz, K. (1990). "Realist Thought and Neorealist Theory". *Journal of International Affairs* 44 (1): 21-37.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Zibechi, R. (2011). *Brasil-Colombia: Una alianza imprevista*. América Latina en Movimiento (ALAI). En línea: <http://alainet.org/active/49887&lang=es>.