

**COLOMBIA FRENTE A LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL
SURAMERICANA: UNA APROXIMACIÓN A SU PAPEL EN LA IIRSA**

OSCAR ORLANDO SIMMONDS PACHÓN

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C, 20 DE JUNIO DE 2013**

**COLOMBIA FRENTE A LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL
SURAMERICANA: UNA APROXIMACIÓN A SU PAPEL EN LA IIRSA**

OSCAR ORLANDO SIMMONDS PACHÓN

Trabajo de grado para optar al título de magister en política social

Director

Eduardo Pastrana Buelvas

Ph. D. En Derecho

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C, 20 DE JUNIO DE 2013**

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C, 24 de junio de 2013

Este trabajo es para mi espectacular Dios, pues gracias a su fidelidad y amor se ha cumplido su promesa. También agradezco mucho a los padres llenos de amor que Dios me ha dado, a la hermosa y guerrera esposa que Él me regaló para estar siempre a mi lado y al hermano que Dios me dio para sacarme una sonrisa. A ellos les doy las gracias, pues han creído en mí, a pesar de mis caídas. Además le doy las gracias a mis suegros y mi cuñada, quienes me han recibido en sus vidas con los brazos abiertos.

Le doy las gracias a la Señora Carmelita por su paciencia y apoyo, y al Profesor Eduardo Pastrana, quien como tutor creyó en mí, luchó contra mi dispersión y siempre ha estado dispuestos a dar de todo lo que ha recibido.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
1. MARCO TEÓRICO.....	19
1.1. POTENCIAS REGIONALES EMERGENTES.....	19
1.2. CONCEPTO DE REGIÓN.....	33
1.3. REGIONALISMO Y GOBERNANZA MULTINIVEL.....	37
2. COLOMBIA Y BRASIL: SUS POSICIONAMIENTOS REGIONALES.....	43
2.1. BRASIL Y SU LUGAR COMO POTENCIA REGIONAL EMERGENTE.....	55
2.2. COLOMBIA COMO POTENCIA SECUNDARIA EN LA REGIÓN SURAMERICANA: UNA POSICIÓN CONDICIONADA.....	57
3. IIRSA Y LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL EN SURAMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA GOBERNANZA MULTINIVEL.....	66
3.1 IIRSA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DESPLIEGUES REGIONALES.....	69
3.2 IIRSA: UNA MIRADA DESDE EL REGIONALISMO Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL.....	81
4. COLOMBIA FRENTE A LA IIRSA: REALIDADES Y EXPECTATIVAS.....	84
4.1 UNA APROXIMACIÓN A LA PERSPECTIVA COLOMBIANA DE IIRSA.....	85
4.2 COLOMBIA Y SUS POTENCIALIDADES PARA UN POSIBLE LIDERAZGO SUBREGIONAL EN IIRSA: UNA APUESTA POR POSICIONAMIENTO Y EL DESARROLLO REGIONAL.....	94
CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	104

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países latinoamericanos se han articulado a la economía global sobre la base de sistemas económicos extractivos que presentan bajos niveles de productividad industrial. Esto ha resultado en la baja capacidad de contar con dinámicas productivas que integren, en los bienes y servicios producidos en estos países, el valor agregado necesario que permita captar, desde la economía global, mayores flujos económicos, localizarlos en sus sistemas productivos y transferir sus beneficios a sus sociedades.

Buena parte de esta “incapacidad” se ha sostenido en un orden global que, tradicionalmente, ha segmentado el mundo entre países centrales y periféricos. Dando a los segundos la función de proveer materias primas, mano de obra y consumo a los primeros. Sin embargo, hoy asistimos a un escenario que transita por rutas encaminadas a una multipolaridad compleja, en la que procesos como las crisis de los países del primer mundo, entre otros factores, han abierto el espacio para nuevos actores globales y regionales, tengan la posibilidad de contar con mayores agenciamientos y ser más determinantes en el sistema internacional.

En este sentido, ejemplos como la reducción de la participación, en la economía global, de las potencias económicas tradicionales (G7-G8), que han visto en los últimos 10 años la pérdida de cerca del 20% de su participación total y el constante crecimiento de la importancia de los llamados “países emergentes, entre otras economías, denotan profundas alteraciones del orden global. Ahora bien, en cuanto a los efectos de esto en América Latina, se puede ver la manera en que países como Brasil, México, Perú, Chile e incluso Colombia, han venido mostrando buenos índices de crecimiento de los flujos de IED se colocan en sus

territorios. Sin duda, esto aparece como una buena señal, ligada fundamentalmente a la posibilidad de lograr mayores indicadores de crecimiento económico.

Sin embargo, esto, por sí mismo, no basta para que los indicadores relativos al desarrollo social evolucionen de manera similar, pues basta con enfrentar los índices de crecimiento económico de varios de estos países, contra sus índices de desarrollo humano, para notar la gran disparidad de sus avances. Por ello, es necesario pensar, por lo menos, cómo en los procesos de consolidación de una multipolaridad donde los niveles de interdependencia se incrementan y diversifican temática y geográficamente, se pueden configurar canales cooperativos entre los países del espacio sudamericano, que permitan modificar sus estructuras económicas extractivas y apuntar al desarrollo de unas de lógica productiva.

Lo anterior debe ser pensado y realizado, casi que obligatoriamente, en escenarios de interacción regional, pues los declives de la aplicabilidad de los viejos mecanismos de las políticas económicas nacionales, como el control de la revaluación de las monedas domésticas en países como Colombia, sugieren que los Estados nacionales, de manera individual, resultan insuficientes para construir las condiciones necesarias para solucionar estructuralmente el problema del desarrollo de sus sociedades.

Así las cosas, resulta fundamental avanzar en acoples regionales relacionados con la interconexión infraestructural y productiva como plataformas que pueden sostener la construcción de la Región sudamericana, la superación de los

esquemas extractivos y el mejoramiento de las dinámicas de desarrollo social en este espacio.

Ahora bien, Colombia ha presentado, más notoriamente desde los inicios del siglo XX una postura internacional bastante permeada por elementos como el bilateralismo con los Estados Unidos y la securitización de las agendas, debido en buena parte a que Colombia ha buscado jugar como subsidiario dentro de las estrategias de seguridad estadounidenses, para con América latina. Uno de los efectos más notorios de esto es que el país, más allá de sus esfuerzos con respecto a la CAN, no ha tenido una postura comprometida con los procesos de regionalización que se vienen dando con más fuerza desde el año 2000 en medio de los esfuerzos de UNASUR, IIRSA y MERCOSUR, entre otros.

Posturas que se han entrecruzado o imbricado, si se quiere, con el modelo de internacionalización adoptado por Colombia y que se fundamenta en un incremento de las conexiones comerciales con otros países, desde una perspectiva bilateral, a partir de exportaciones de productos del primer sector, sobre todo de tipo minero-energético y de importaciones de todo tipo de productos con alto valor agregado e inversiones, provenientes de otros países.

Es decir, Colombia cuenta con un modelo aperturista de mercado corte neoliberal que para muchos no cuenta con las estrategias y las fortalezas necesarias para permitir una internacionalización equilibrada de la economía (estos temas serán abordados con mayor detalle en el último capítulo). Sólo a manera de ejemplo de algunos de los efectos que puede tener una internacionalización con estas carencias de política pública, se puede tener en cuenta que no se han

desarrollado los esfuerzos institucionales necesarios para desarrollar la competitividad necesaria de varios de los sectores de la economía colombiana.

Teniendo en cuenta los elementos de análisis anteriores aparece, entonces, lo que puede ser entendido como una situación problémica que permite derivar en un *problema de investigación* en los siguientes términos:

- Colombia presenta un bajo nivel de comprensión sobre la importancia que ha venido adquiriendo la IIRSA en la Región, las implicaciones de esta postura y la relación que puede tener su posible accionar como líder con el avance de la regionalización y la generación de beneficios sociales y económicos, debidos a la profundización de la integración infraestructural.

Sin duda, los puntos de análisis anteriormente presentados conforman un panorama complejo en el que instancias como la IIRSA pueden aparecer como oportunidades para reducir la vulnerabilidad y el bajo nivel de generación de valor agregado de la economía colombiana. Por ello, teniendo en cuenta lo anterior y entendida IIRSA como instancia regional de gobernanza multinivel en el espacio sudamericano, que apunta a la integración infraestructural y a la promoción del desarrollo socioeconómico de los países suramericanos, por medio de la integración infraestructural, se puede formular, entre otras, la siguiente *pregunta de investigación*:

- ¿Qué importancia han tenido para Colombia los procesos de integración infraestructural adelantados por IIRSA y qué importancia estratégica puede

tener dicha iniciativa con un mayor posicionamiento y liderazgo regional del país en el avance del regionalismo en Suramérica?

Con el fin de responder la pregunta anterior, el presente trabajo de grado propone los siguientes objetivos:

- *Objetivo central:* analizar la forma cómo ha sido asumida la integración infraestructural de la IIRSA, por parte de Colombia, e identificar la importancia estratégica de dicha iniciativa para un mayor posicionamiento y liderazgo regional del país en el avance del regionalismo en Suramérica

Ahora, a partir de este objetivo, los objetivos específicos para alcanzarlo son:

- Presentar teóricamente algunas categorías de análisis que den luces sobre los procesos de construcción de Región en Suramérica, el rol de la integración infraestructural en estos, y su relación con el desarrollo social.
- Caracterizar la postura y la acción exterior de Colombia y Brasil en Suramérica frente a la consolidación de espacios regionales (UNASUR e IIRSA, entre otros) y la integración en infraestructura.

- Aproximarse, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, a IIRSA y su relación con los procesos de reforma de las estructuras de gobernanza regional y avance del regionalismo en Suramérica.
- Determinar los espacios y despliegues estratégicos, referidos al Eje Andino de IIRSA, que puede abordar Colombia como factores claves de su posicionamiento en el vecindario y la promoción del desarrollo nacional y regional.

En términos del diseño metodológico, se hace un análisis de carácter cualitativo de fuentes de primera y segunda mano, tratando de aplicar como elementos interpretativos las diferentes categorías de análisis que se plantean en el marco teórico. Por ello, se puede decir que se trata de realizar un esfuerzo hermenéutico para tratar de explicar la postura de Colombia en la IIRSA, en tanto instancia de gobernanza regional multinivel. Para ello se construye un marco teórico que utiliza algunas convergencias explicativas provenientes del institucionalismo y el realismo neoclásico (potencia regional emergente, potencia secundaria, regionalismo, entre otras). El desarrollo de este trabajo de grado utiliza elementos explicativos de carácter geográfico y temático para entender la construcción de región y su relación con la integración infraestructural. Además, se toman elementos de carácter cuantitativo para contextualizar al lector en materia de cifras asociadas a la integración infraestructural.

1. MARCO TEÓRICO

El abordaje teórico de conceptos como los de región, potencia secundaria, recursos de poder o estructuras de gobernanza regional requiere la confluencia, principalmente, de diferentes líneas teóricas de las relaciones internacionales (Pastrana y Vera, 2012, p. 139) y, además, se puede dar cuenta de algunos aportes de la ciencia política. Esto se hace necesario si se tienen en cuenta las variaciones estructurales en las distribuciones de poder global y regional que se pueden observar, sobre todo en las dos últimas décadas y que han tendido, entre otros, a configurar una imagen del sistema internacional que presenta de manera muy potente la emergencia de una forma multipolar y heterárquica, caracterizada por la interconexión e interdependencia de sus actores.

Así las cosas, las regiones, las potencias regionales emergentes y las instancias de gobernanza regional aparecen como una serie de tipos de actores que vienen ganando, de manera relativamente sostenida, representatividad e influencia en los entramados de poder regional y global, sobre todo desde el último decenio del siglo XX. Esto ha dado pie a que en los campos de las relaciones internacionales y la ciencia política, se estén construyendo diferentes conceptualizaciones sobre estos términos, sin que esto signifique que haya un total consenso o una línea de estudio establecida como el eje preponderante de análisis sobre estos temas.

1.1. POTENCIAS REGIONALES EMERGENTES

Tradicionalmente los análisis sobre las relaciones de poder entre Estados, sobre todo después de la segunda guerra mundial, han focalizado su interés en la forma

cómo las grandes potencias interactúan en el sistema internacional. Por ello, nociones como el concepto de potencia global o gran potencia han opacado otras categorías de análisis como la de potencia secundaria o potencia regional emergente. Sin embargo, en momentos como los actuales en el que el papel de estos tipos de potencias o líderes regionales viene en aumento, son cada vez más comunes los textos dedicados a ellas. En este sentido, a manera de aclaración inicial, conviene tener una relativa claridad sobre la forma cómo se pueden entender estas grandes potencias.

En este sentido, Flemes y Nolte (2010) parten de la argumentación de Hurrell para caracterizar a las potencias globales y toman los cuatro criterios que este autor plantea para tipificarlas:

“Hurrell (2006) mentions the following four criteria that characterize a great power: (1) the capacity to contribute to the international order; (2) internal cohesion to allow effective state action; (3) economic power, such as high levels of economic growth or a large market; and (4) military power, with the ability to compete with other dominant powers in a conventional war. (Flemes y Nolte, 2010, p. 5).

En relación con lo anterior, Nolte (2006) ofrece el concepto de gran potencia como una forma de entender a las potencias capaces de ejercer poder de manera global:

“El estatus de potencia grande debe reflejarse también en la autopercepción de los gobiernos correspondientes, lo que incluye una

proyección más allá de la propia región. Además, las potencias grandes deben disponer de los recursos necesarios para actuar en más que una región. Después del fin de la guerra fría, Rusia – como otrora superpotencia –, Japón, China y la UE (o la troica Gran Bretaña, Francia y Alemania) son considerados como potencias grandes. De esa manera a nivel global la bipolaridad de la guerra fría fue sustituida por una estructura 1 (Estados Unidos)+ 4.” (Nolte, 2006, p. 12)

Ahora bien, una vez hecha esta aclaración y con el fin de iniciar esta propuesta de encuadre teórico, se tratará de presentar una serie de aportes conceptuales que apuntan a configurar una visión sobre la forma cómo pueden entenderse las *potencias regionales emergentes* (Flemes y Nolte, 2010, p. 5).

Esto resulta fundamental, toda vez que la desarticulación de las estructuras bipolares y unipolares del sistema internacional ha venido acompañada de un proceso continuo y progresivo en el que estos tipos de potencias han venido convirtiéndose en actores bastante determinantes de los procesos de sus regiones y, al mismo tiempo, de las relaciones internacionales a nivel global.

Entonces, como primera característica de estas nuevas potencias, se puede partir de que estas tienen un rol doble: por un lado asumen el papel de potencias medianas en el sistema internacional y, por otro, se desenvuelven como potencias regionales (Nolte, 2006, p. 14). Es decir, las potencias medias regionales pueden ser entendidas como potencias que, sin ser necesariamente potencias globales, pueden, por un lado, acudir a procesos de negociación en instituciones globales, en condición de potencias medianas, y también asumir el rol de poder líder

(*leading power*) en su entorno (Nolte, 2006, p 15). En este sentido, Flandes y Nolte plantean que:

In many cases the states under consideration play two different roles: on the one hand, as regional powers and, on the other hand, as either middle or great powers. Quite a few of the actual candidates for regional leadership are also listed as great powers –for example India, Brazil, Mexico, Nigeria and South Africa (Cooper 1997, Schoeman 2003, Hurrell 2006) (...) Middle power is a term used in the field of international relations to describe states that are not superpowers or great powers, but still have influence internationally. Keohane (1969: 298) define middle powers as states whose leaders recognize that they cannot act effectively alone but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution. (Flandes y Nolte, 2010, p. 5)

En relación con lo anterior se pueden entender ciertos aspectos de las potencias medianas. Inicialmente, como plantean los autores, Keohane (1969) es claro al proponer que las potencias medianas tienen la capacidad de influir en el sistema internacional de manera importante, pero no cuentan con la capacidad de despliegue económico o militar para moverse de manera autónoma en la búsqueda de sus intereses.

De alguna manera, a partir de lo anterior, se puede decir que estas potencias medianas, principalmente las tradicionales –Canadá, Australia y Holanda, entre otras- se han caracterizado también por utilizar de manera sistemática las instancias de gobernanza global –ONU, FMI, BM, por nombrar algunas- de

manera disciplinada y casi siempre en consonancia con los intereses de la súper potencia norteamericana y de las otras grandes potencias que se han alineado a las pretensiones del gigante norteamericano –Japón y Alemania, principalmente-.

En este sentido las potencias medianas tradicionales, al formar parte de las instituciones de gobernanza global clásicas, han viabilizado la influencia de las grandes potencias, al hacer parte de las mallas o redes de poder institucional que buscan el logro de los objetivos de las grandes potencias; esto, a su vez, ha representado en varios casos que las potencias medianas o intermedias tradicionales hayan obrado como enlaces claves en la solución de problemas regionales, ya que han ayudado a que se restrinja de alguna manera la capacidad de despliegue de los Estados más poderosos. En este sentido, Flandes (2012) plantea que:

Al respecto, Flandes (2012) plantea que: “Las potencias intermedias tradicionales son de especial interés para las instituciones internacionales o cuando se forman coaliciones en instituciones que de alguna forma avalan el objetivo de restringir el poder de los Estados más fuertes (Stairs, 1998; Cooper, 2000). En muchas regiones, los conflictos en torno al poder y la influencia se resuelven cada vez más en el marco de dichas instituciones (Goh, 2007). Por eso, el poder de las potencias intermedias tradicionales puede medirse, entre otras formas, por la influencia que ejercen en las instituciones regionales e internacionales. (Flandes, 2012, p. 32)

Ahora bien, sin duda el debilitamiento de las grandes potencias tradicionales ha conllevado a una pérdida de protagonismo de las potencias medianas

tradicionales, lo que, de cierto modo ha beneficiado a las potencias emergentes, en tanto se reduce la capacidad de las potencias medianas como competidoras en el sistema internacional. Es decir, estas potencias medianas tradicionales han venido presentando un declive de su influencia regional y a nivel global ya que, tradicionalmente, se han sostenido de manera importante en la legitimidad y autoridad de las instituciones de gobernanza regional y global tradicionales, en las cuales participan –la mayoría creadas dentro del esquema Bretton Woods-, muchas de las cuales vienen presentando una cierta deslegitimación que ha redundado en múltiples propuestas de reestructuración de las instituciones de gobernanza global como la ONU, además de una creciente proliferación de instituciones de gobernanza regional alternativa que han llegado, incluso, a sobrepasar la legitimidad y autoridad de las instancias tradicionales.

Teniendo en cuenta estos puntos, si bien se pueden entender, en parte, a las potencias regionales emergentes a partir de la forma como se han conceptualizado a las potencias medianas, esto no quiere decir que sean exactamente lo mismo o que las potencias regionales emergentes son una especie de “evolución” de las potencias medianas. A partir de estas consideraciones, Nolte plantea que:

Por eso, en la literatura científica actual se hace una diferenciación entre potencias medianas tradicionales – como por ejemplo Canadá, Australia, Nueva Zelandia, los Países Bajos y los países escandinavos –, que en parte pierden influencia en la política internacional, y nuevas potencias regionales emergentes y potencias medianas emergentes (emerging regional powers y emerging middle powers), entre los cuales

figuran por ejemplo Sudáfrica, India y Brasil (Schoeman 2003). Mientras las potencias medianas tradicionales se definieron principalmente por su papel en la política internacional, las nuevas potencias medianas son en primer lugar potencias regionales y además potencias medianas en el ámbito global. (Nolte, 2006, p. 14)

Así las cosas, al hablar de *potencias regionales emergentes* se deben tener ciertas consideraciones de carácter, contextual y analítico. Como primer elemento diferenciador de estas frente a las potencias medianas se puede situar el contexto en que estas emergen. Es decir, la multipolaridad actual en la cual se desenvuelven las potencias regionales emergentes permite que estas tengan un cierto margen de maniobra mayor al que normalmente se tenía en épocas de la Guerra Fría o de la unipolaridad con Estados Unidos como la gran superpotencia capaz de determinar casi la totalidad de los procesos desarrollados en el sistema internacional.

Una de las razones de lo anterior es que en la actualidad las crisis financieras de Estados Unidos y Europa han sido parte de los factores que han permitido que los flujos de inversión y producción se sitúen, cada vez más, en los países emergentes (Ver gráfico 1), por lo que se puede decir que en el sistema internacional actual uno de los aspectos que caracteriza fuertemente sus dinámicas es la importancia económica creciente de varias de las potencias regionales emergentes¹. Lo cual ha generado que la multipolaridad sea real y no

¹ En este sentido, es fundamental tener en cuenta que “la creciente importancia en la economía global que estos países están adquiriendo; fenómeno que ha generado una descentralización de los flujos de capital financiero, especialmente de inversión extranjera directa, social, cognitivo y “natural” de los países centrales de Europa y EE.UU, hacia otras latitudes (que no son sólo los BRIC, sino que aparecen relativamente consolidados: México, Vietnam, Indonesia, Tailandia, entre

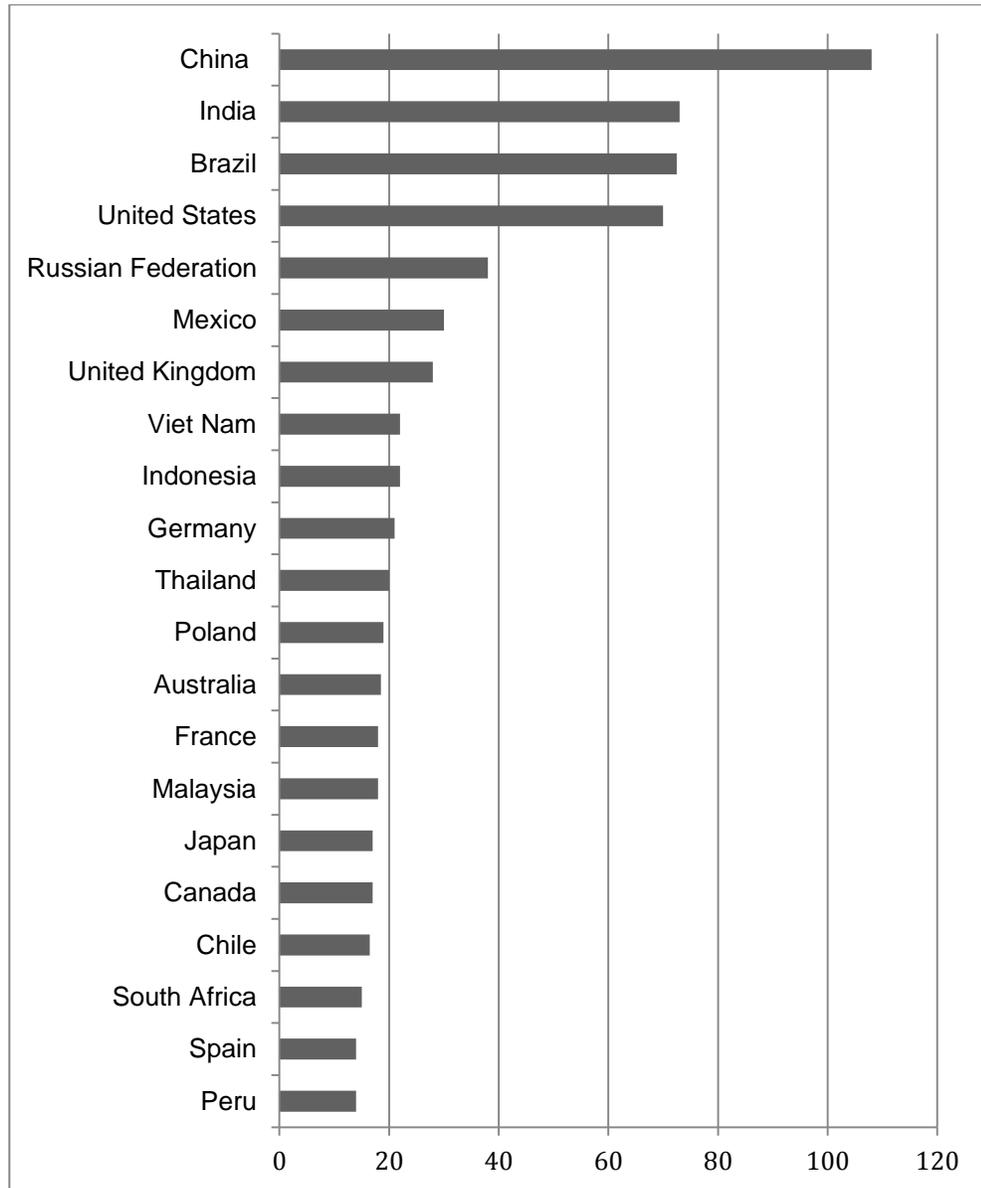
sólo formal debido a la creciente participación e influencia de las economías emergentes en el sistema internacional. Respecto a lo anterior es conveniente tener en cuenta lo que plantean Pastrana y Vera (2012):

Ya existe una multipolaridad de facto, que se evidencia con claridad en el desplazamiento del poder económico, concentrado en el pasado en los Estados del G-7, hacia las llamadas potencias emergentes. En la actualidad, los países del G-7 participan en el 53 % del producto mundial bruto, cifra que, aunque todavía siga siendo significativa en la producción y distribución de la riqueza mundial, ha caído en un 19 % con respecto al año 2000. Para ese entonces, según cifras del FMI, su participación en el producto mundial bruto era del 72 %. El crecimiento y fortalecimiento económico —por fuera del centro tradicional— se da sobre todo en las potencias regionales emergentes pertenecientes a los grupos antes mencionados. De esta forma, se intentan identificar, mediante indicadores de crecimiento económico, los nuevos polos de poder del futuro orden mundial. El aumento del intercambio comercial sur-sur se refleja en hechos contundentes, como el que China se haya convertido en el mayor socio comercial de Brasil desde 2009, desplazando de ese lugar a su socio tradicional: los Estados Unidos. (Pastrana y Vera, 2012. P 136)

otros; claro está, sin que desaparezcan algunos de los tradicionales, como EE.UU, Inglaterra y Alemania), ya no de manera reactiva a las realidades de las economías europeas o norteamericanas, sino como un procesos sostenido y reafirmado por las políticas económicas internas y externas desarrolladas por los “nuevos” países receptores (Solano y Simmonds, 2012, p. 100).

Gráfico No. 1

Top priority host economies for the FDI for the 2010-2012 period (number of times that the country is mentioned as a top priority for FDI by respondent TNCs)



Fuente: UNCTAD, 2011

Además del momento económico como factor contextual clave, otra de las razones que puede servir para explicar la creciente importancia de las potencias regionales emergentes es que estas tienden a privilegiar el poder blando (*soft power*) sobre las estrategias tendientes a imponer principios de conducta regional –ya sea a partir de la utilización de recursos militares, económicos o políticos-, es decir, prefieren el poder blando al poder duro (*hard power*). Para tener un poco más de precisión sobre lo que sería el poder blando, conviene traer a colación la forma como la considera Nye:

“¿A qué me refiero con poder blando? El poder militar y el poder económico son ejemplos de poder duro, del poder de mando que puede emplearse para inducir a terceros a cambiar de postura. El poder duro puede basarse en incentivos (zanahorias) o amenazas (palos). Pero también hay una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieran seguir su estela., admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura. En este sentido, es tan importante tener la vista puesta en la política mundial y atraer a terceros como obligar a otros a cambiar mediante amenazas o el uso de armas militares o económicas. Este aspecto del poder –lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona- es lo que yo llamo poder blando. (Nye, 2002, p. 30)

En este sentido, las acciones tendientes a la generación de consensos contruidos de manera conjunta entre los países de la región se vuelve bastante importantes, pues se entiende que este tipo de construcciones permite incrementar los niveles de legitimidad y gobernanza de los pactos entre los Estados, además de que puede resultar menos costoso para la potencia regional,

en tanto los otros países puede cooperar con recursos materiales o de gestión al ser parte integral de la construcción de los procesos regionales.

Lo anterior puede significar, en cierta medida, por lo menos para el caso de la experiencia sudamericana, que una potencia regional puede establecerse como una especie de “actor estabilizador regional” en tanto se privilegian, desde un enfoque de *soft power*, la utilización de estrategias construidas multilateralmente, tratando de reducir los niveles de exclusión y la resistencia de los demás países a los procesos liderados por la potencia regional.

Ahora bien, esto no quiere decir que al hablar de potencias regionales emergentes se esté hablando de actores internacionales despojados de intereses específicos, pues la pretensión de liderazgo puede entenderse como una constante en las potencias regionales y esta se fundamenta, en buena parte, en los recursos estratégicos que poseen, dentro de los cuales están, por ejemplo, la capacidad de influir a otros actores regionales, ya sea en espacios de construcción multilateral, en pro de mantener un lugar que les permita ser los líderes en asuntos estratégicos para sus intereses.

Este elemento de análisis, como se ha venido planteando, es clave para las potencias regionales, en tanto puede servir para mejorar su posicionamiento en el sistema internacional. Lo anterior tiene relación con los planteamientos de Ardila (2012), quien afirma que existen una serie de atributos y posiciones estratégicas que les permiten desplegar a las potencias líderes regionales su poder, principalmente de carácter blando, muchas veces en sintonía con los intereses de otros Estados en sus entornos regionales:

(...) las potencias regionales reúnen una serie de requisitos vinculados

con la influencia regional delimitada; la pretensión de liderar; la influencia en la geopolítica e identidad; la disposición de recursos naturales, organizativos e ideológicos para la proyección de poder; la conexión económica, política y cultural con la región; la influencia en la estructura de gobernanza regional; el reconocimiento por parte de los demás Estados y la representación de los intereses de la región en diversos foros internacionales.

En este sentido, también lideran proyectos de integración, concertación y cooperación en términos militares, económicos y políticos. Dentro de ellos, los de seguridad adquieren un especial significado, bien sea como complejo o como comunidad de seguridad (Buzan y Waever, 2003). Este tipo de potencias presentan vínculos y lazos directos con los países vecinos y se caracterizan por su superioridad en población, extensión, recursos naturales y gasto militar. (Ardila, 2012, p. 297)

A partir del listado de criterios que plantea Ardila para explicar ciertos atributos que tendrían las potencias regionales, se puede ver que estas contienen en sí mismas una serie de potencialidades estratégicas, como los recursos naturales o como un capital organizativo e ideológico que les permite tener un margen de maniobra importante en su entorno regional, lo cual se articula a un enfoque de relaciones internacionales que busca generar vínculos cooperativos con sus vecinos, ya que esto representa una manera menos costosa y más sólida a la hora de configurar procesos como la constitución de una comunidad de seguridad.

Ahora bien, para pensar, de manera más concreta, las condiciones que permitirían clasificar a un Estado como potencia regional, Nolte (2012) parte de una serie de consideraciones que toman como eje la capacidad de influencia o de maniobra de

los Estados más allá de sus fronteras. Así las cosas, un Estado se puede asumir como potencia líder regional:

(1) cuando eleva la pretensión de liderazgo en una región circunscrita geográfica y económicamente, la cual, además, la comprende como políticamente delimitada; (2) cuando posee, para su proyección regional recursos materiales (militares, económicos, demográficos), organizacionales (políticos) e ideológicos; (3) cuando ejerce una gran influencia en los asuntos regionales (acciones y resultados). (Nolte, 2012, p. 35, en, Pastrana y Vera, 2012, p. 145)

Además de las anteriores criterios, Pastrana y Vera (2012) traen a colación una serie de factores que, desde la postura de Nolte (2012, p. 36) pueden ser considerados como complemento a los tres anteriores y que, de alguna manera, serían condiciones que permitirían un mayor posicionamiento regional para los Estados que actúan como potencias regionales:

(1) es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente; (2) es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional; (3) es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común; (4) es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional; (5) es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club); y (6) un Estado que es partícipe o miembro de Foros e Instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios,

actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales”. (Nolte, 2012, p. 35)

Teniendo en cuenta lo expuesto en estas páginas, se puede afirmar que el rol de las potencias regionales emergentes resulta bastante importante la manera cómo se desarrollan las relaciones de poder en la interacción regional y global de los Estados. Esto se hace más relevante para un país como Colombia, si se tiene en cuenta que en Suramérica se encuentra Brasil, que es una de las potencias regionales emergentes más importantes a nivel global, y que esta potencia regional ha venido jalonando desde hace varias décadas procesos de construcción de región en el espacio suramericano en el que se abordan múltiples temas de las agendas internas y externas de los países.

Es decir, pensar muchos de los procesos de política pública que se relacionan con aspectos regionales, como la lucha contra el narcotráfico o la reducción de la pobreza, requiere de una mirada regional en la que se tenga en cuenta la forma cómo despliega sus estrategias la potencia regional y los demás vecinos, ya sea para avanzar en procesos cooperativos o para tratar de incidir en las decisiones de este líder regional, incluso para presentar posturas opuestas en escenarios multilaterales regionales cuando las alternativas del líder regional puedan ir en contra de los intereses nacionales.

Ahora bien, en relación a los procesos de integración infraestructural en Suramérica, como los promovidos desde IIRSA, resulta obligatorio dar cuenta de la forma cómo la potencia regional suramericana promueve dinámicas de articulación física, como una estrategia de poder blando que, entre otras, tiende a incrementar la interdependencia de entre los países de la región y al mismo

tiempo la sintonía de los vecinos del gigante suramericano con las políticas que se promueven para este espacio regional desde el Estado brasileño.

1.2 CONCEPTO DE REGIÓN

En términos generales, una región puede ser entendida a partir de criterios geográficos, en tanto la cercanía territorial entre Estados permite que se puedan construir, en términos relativos, ciertas similitudes culturales, ambientales, económicas o políticas, entre otras. Sin embargo, en términos de relaciones internacionales y de la ciencia política, no basta con acudir a la proximidad geográfica y los efectos sociales que esto pueda tener para entender lo que es una región.

Por ello, asuntos como la definición de los *elementos estructurales en el diseño de la política exterior* de los Estados resultan claves, pues estos pueden, si el enfoque de los Estados es de carácter cooperativo y asociativo en términos regionales, apuntar a la construcción de un subsistema que funcione como enlace y soporte a la vez frente a las relaciones con las grandes potencias (Pastrana y Vera, 2012, p. 140). En relación con esto Cantori y Spiegel (en Goderhardt, 2012, p. 53) proponen lo siguiente:

(...) areas of the world which contain geographically proximate states forming, in foreign affairs, mutually interrelates units. For each participant, the activities of other members of the region (be antagonistic or cooperative) are significant determinants of its foreign policy: while particular members of certain regions may have extraregional concerns, their primary involvement in foreign affairs ordinarily lies in the region in which they find themselves. Under normal

conditions they cannot accomplish successes elsewhere until they have achieved and are able to maintain a permanent position in their own area. (Cantori y Spiegel, en Goderhardt, 2012, p. 53)

Además de lo anterior y como se ha venido planteando en páginas anteriores, las potencias regionales emergentes encuentran en el espacio regional al que se circunscriben, un área en el que su influencia debe desplegarse de manera estratégica si desean aumentar su capacidad de acción en el sistema internacional. Sin embargo, para poder realizar esta relación requieren construir un ideario regional que los asimile como representantes o protectores de los intereses regionales que puedan estar en juego en un momento o contexto particular. De este modo, el Estado líder regional que quiera lograr consolidar su rol como potencia regional debe buscar una serie de canales que le permitan jugar un rol asertivo en los temas y problemas que puedan afrontarse, por ejemplo, en un contexto de crisis.

Ahora bien, esto también puede significar que el líder regional promueva la configuración de instancias y redes regionales que, sobre todo en términos de gobernanza regional, que le sirvan en dos vías: por un lado, una que atienda a los problemas regionales particulares que se puedan estar tratando y, por otro lado, una que le garantice constituirse en un agente fundamental en la solución de estos problemas con el fin de limitar la intervención que puedan ejercer potencias extraregionales. A propósito de lo anterior, Hurrell (2006) plantea que:

A state may promote itself, or may be seen by others, as the representative of a particular region that in turn might be defined geographically, linguistically, or in cultural or civilizational terms. This

(contested) notion of representativeness has been an important element in the debates over Brazilian and Indian permanent membership of the Security Council. A state may see the region as a means of aggregating power and fostering a regional coalition in support of its external negotiations (as with Brazil and Mercosur in the face of the Free Trade Area of the Americas). A state may seek to play an active and assertive role in regional crisis management both to underpin its own claim to regional power and also to ensure that it cannot be excluded from forms of crisis management that are undertaken by outside players (as with China and North Korea). Finally, a state may be seen as a major power to the extent that it fulfills a managerial or order-producing role within its region. This, in turn, may become an important element in its own relationship with international institutions or with the United States. (Hurrel, 2006, p.8)

A partir de esta relación que se plantea entre la potencia regional y la región se puede pensar que la región, por lo menos desde la perspectiva de un líder regional, es un espacio que debe mantenerse próximo a los intereses de esta potencia y, además, es fundamental que se construya una cierta identidad regional que limite la intervención de otras potencias de carácter externo a la región, pues esto significaría que un competidor directo podría entrar en el juego.

Lo anterior resulta fundamental, pues esto sería una situación que obligaría a la potencia regional a destinar recursos para mitigar el impacto de la potencia extraregional, conllevando a una posible reducción de capacidad de maniobra, tanto regional como globalmente. En este sentido, el avance de los procesos de comunicación entre los Estados de un entorno regional juega un rol fundamental, sobretodo en la generación de la confianza necesaria para poder pensar en la construcción de una “comunidad regional”. En definitiva, la confianza se establece

como un insumo muy importante para que se pueda pensar en la construcción de una identidad en lo que sería la región como un sujeto colectivo.

Dicho proceso de comunicación se lleva a cabo también entre comunidades políticas, mediante este los participantes pueden construir un ambiente de confianza, que permitirá el surgimiento de un sentimiento compartido que forjará la identidad del sujeto colectivo, un “nosotros”, el cual, a su vez, puede contribuir a la conformación de una comunidad de seguridad (Pastrana y Vera, 2012, p. 14)

Otro elemento de análisis que permite comprender lo que es la región, como concepto, es la forma cómo se afrontan los diferentes problemas, ya sean por amenazas domésticas de cada país, de carácter regional o de tipo externo a la región.

En suma, una región se define con claridad cuando los Estados ubicados en su ámbito comparten la necesidad de tomar decisiones políticas, generadas por su situación de vecindad y por los problemas que los afectan de forma recíproca, los cuales no pueden solucionarse de manera bilateral y demandan ser resueltos en un ámbito multilateral regional. (Pastrana y Vera, 2012, p. 141)

Entonces, para finalizar esta sección se puede decir que, si los países de una región prefieren tomar decisiones de manera conjunta, quiere decir que se entiende a la región como una especie de espacio de seguridad que le da cierta ventaja a sus miembros y que no tendrían en caso de afrontar los problemas de manera individual, por tal razón, una característica fundamental de una región es

la capacidad de afrontar las crisis o amenazas por medio de estrategias regionales construidas en espacios de gobernanza regional

1.3 REGIONALISMO Y GOBERNANZA MULTINIVEL

En Suramérica se puede ver una variedad de espacios de gobernanza regional, muchos de los cuales apuntan a incrementar los niveles de articulación entre los países de la región. Ahora bien, aunque no se cuenta con un organismo o institución de carácter regional que logre sobrepasar la autoridad de los Estados, como sí el caso europeo con la Unión Europea, se puede decir que los procesos de regionalismo o de construcción de región en el espacio suramericano sí se encuentran en construcción (Giacalone, 2011, p. 30).

En este sentido, para entender la relación de los avances de los procesos de construcción de región, motivados por instancias multilaterales como la UNASUR, resulta conveniente aproximarse a conceptos como los de regionalismo y gobernanza multinivel, en tanto permiten esclarecer, desde una óptica académica, cómo se puede caracterizar el proceso de configuración de Suramérica como región.

Antes de dar cuenta del regionalismo multinivel en particular, es necesario situar de manera general la forma cómo que se han desarrollado ciertas etapas del regionalismo en Suramérica. En este sentido, en la actualidad los países del espacio suramericano avanzan en lo que sería un nuevo enfoque de regionalismo que trata de superar el vivido durante las décadas de los 80 y los 90,

fundamentalmente, en el cual se apuntaba a un regionalismo abierto (Sanahuja, 2007, p. 77) en el que los temas comerciales y la posibilidad de intercambiar bienes e inversiones de manera libre era lo que primaba².

Dicho enfoque guardaba estrecha relación con las propuestas de la CEPAL en cuanto a la necesidad de promover un mayor nivel de intercambio comercial regional como alternativa a los procesos de apertura comercial global que se estaban presentando y que suponían un reto para los procesos de internacionalización económica de los países latinoamericanos.

Ahora bien, en lo que sería este *nuevo* regionalismo (Legler y Santa-Cruz, 2011) en la región, se pueden observar ciertos elementos que lo diferencian del anterior, sin que esto suponga que se hayan dejado de lado todos los principios del regionalismo abierto. En este nuevo regionalismo las agendas de los países y de las instancias multilaterales de la región tienden a incorporar con una mayor importancia los temas políticos y sociales, lo que de alguna manera le ha dado un

² Para tener una idea general de lo que en la práctica significó el regionalismo abierto, visto desde una óptica económica y comercial, a continuación se presentan algunos indicadores en estas materias: “A título ilustrativo, los aranceles promedio en la región bajaron de más del 40% a mediados de los años ochenta a aproximadamente 12% a mediados de los noventa, lo que se combinó con la participación en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales y la adopción de sus disciplinas de amplio alcance. La región complementó esta apertura global con una red de nuevas iniciativas de integración regional: casi 30 desde 1990, que abarcan desde zonas de libre comercio a uniones aduaneras con ambiciones de convertirse en un mercado común. En la actualidad, numerosos acuerdos se encuentran en distintas etapas de negociación (cuadro 2.3). Los efectos de estas políticas comerciales se reflejan en el comportamiento de los intercambios comerciales. La apertura global de las economías de la región contribuyó a un crecimiento anual promedio del comercio extraregional que supera la expansión del comercio mundial (10,8% frente a 6,6%) en los años noventa, con un crecimiento de las importaciones sensiblemente más rápido que el de las exportaciones (12% y 9,7% respectivamente)”. (Devlin y Estevadeordal, 2002, p. 29-30)

alcance más amplio, sin que esto signifique la constitución de instituciones supranacionales fuertes, a la toma de decisiones políticas de manera regional o subregional, al menos. En este sentido, como anotan Legler y Santa-Cruz (2011), esta nueva etapa de regionalismo en la región supone el paso del regionalismo abierto a uno que sería “post-liberal”:

Sanahuja y Rojas notan un cambio en el regionalismo: de uno “abierto” característico de la década de los 1990s, se pasó a uno “post-liberal” de cuño más reciente. Una de las características distintivas de éste último es un cambio de énfasis, el cual va de una promoción de la integración económica a través del comercio y la inversión, a una integración fundamentalmente política. Como organizaciones que sirven de foro para el diálogo político y la concertación, el ALBA, CELAC y UNASUR son consistentes con esta nueva tendencia del regionalismo latinoamericano. (Legler y Santa-Cruz, 2011, p. 24)

Uno de los efectos más relevantes de lo anterior es que se puede notar un cambio en el panorama de los procesos de regionalización en la región, pues estos vienen encontrando, cada vez más, las condiciones que permiten una mayor interacción entre los Estados y el crecimiento de una interdependencia que supera los temas comerciales. Precisamente en este contexto es que se puede entrar a pensar cómo se puede desarrollar un regionalismo multinivel, teniendo en cuenta que este requiere de una diversificación temática y geográfica de las relaciones para poder producir instancias específicas de interacción regional.

Entonces, entrando al concepto de regionalismo multinivel, se puede partir de la idea que entiende que este puede ser de dos tipos. Un tipo de regionalismo estaría dedicado a los temas más generales tratados en una región y apuntaría al diseño de instituciones supranacionales con propósitos generales en el cual

tendrían asiento, principalmente, los jefes de Estado. Otro tipo de regionalismo multinivel se podría entender en función de temas, objetivos y problemas más específicos, pero con la flexibilidad necesaria para la participación de los agentes implicados. Giacalone (2011), a partir de su observación de las propuestas de Hooghe y Marks, propone lo siguiente en relación con estas dos tipologías de regionalismo multinivel:

Hooghe y Marks (2003) identifican dos tipos de regionalismo multinivel – “uno que concibe la dispersión de la autoridad hacia jurisdicciones con propósitos generales, exclusivas y durables. Un segundo tipo considera jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales”–. Ambos tipos se encuentran en la experiencia europea, ya que algunas jurisdicciones representan comunidades permanentes y otras resuelven problemas específicos. Por lo tanto, la difusión de la toma de decisiones desde el nivel del estado-nación puede originar dos resultados: Tipo I, instituciones de propósitos generales, y Tipo II, de tareas específicas, que serían respuestas alternativas al problema de la coordinación entre niveles. (Giacalone, 2011, p. 31)

Como una de las expresiones del regionalismo multinivel, están los procesos de configuración de estructuras regionales de gobernanza multinivel, las cuales abordan diversos temas, como el de la integración infraestructural, en manos de la IIRSA. Ahora bien, el concepto de gobernanza multinivel también implica algunas consideraciones teóricas que lo explican. Una de ellas, y siguiendo con Hooghe y Marks (2004), es que la gobernanza multinivel se puede entender como una visión alternativa a la gobernanza estatocéntrica.

Para estos autores, las dinámicas de regionalismo desde una perspectiva estatocéntrica se fundamentan en que los Estados prefieren las relaciones intergubernamentales limitadas, de tal manera que no se permite que se formen estructuras supranacionales que limiten la capacidad de agencia de los gobiernos nacionales. Desde este enfoque de gobernanza regional, *las instituciones supranacionales disponen de una autoridad limitada cedida por los Estados para que logren objetivos políticos específicos* (Hooghe y Marks, 2004, p. 53), lo cual sitúa a las estructuras de gobernanza regional como arenas de pujas políticas entre los gobiernos de los Estados, donde cada uno tratará de conseguir los mayores beneficios individuales posibles.

Ahora bien, la gobernanza multinivel, en tanto forma alternativa de regionalismo presentaría tres características que la llevarían más allá del lugar limitado de las estructuras de gobernanza regional estatocéntrica. En primera medida, anotan Hooghe y Marks (2014, p. 55), las competencias tendientes a la definición de decisiones o agendas son compartidas con las estructuras supranacionales y no se limitan a estar en manos de los ejecutivos nacionales de cada Estado, por lo que las instancias supranacionales tendrían unas dinámicas relativamente propias que no serían definidas totalmente por la influencia de los Estados miembros.

En segunda medida, los autores plantean que *la elaboración colectiva de las decisiones por parte de los Estados implica para esos mismos ejecutivos estatales una pérdida significativa de control individual* (Ibid, p. 55-56). Esta condición permitiría pensar que las estructuras de gobernanza regional multinivel desarrollen sus propios mecanismos de control y de limitación de competencias, lo que supondría que los Estados deban acomodarse, así tengan cierto nivel de influencia, a los parámetros de control que se establezcan en dichas instancias supranacionales.

Como tercera característica fundamental de la gobernanza multinivel, los autores identifican que *las arenas políticas están interconectadas más que anidadas* (Ibid, p. 56-57). Sin duda, este planteamiento rebasa las perspectivas tradicionales que sitúan a los actores subnacionales como agentes que se mueven dentro de las fronteras de su Estado. Es decir, pensar en instancias subnacionales interconectadas supranacionalmente quiere decir que los niveles locales y regionales de cada Estado pueden generar lazos con otros actores similares de otros Estados, ampliando y diversificando, más allá de la capacidad de coordinación de los gobiernos nacionales, las agendas y procesos de interacción subnacional. En este sentido, la gobernanza multinivel no se limita a las relaciones entre gobiernos de Estado, sino que incluye otros niveles de la estructura estatal, como las de carácter territorial, además de otros agentes de acción política, como actores privados, civiles o ambientales, por dar sólo unos ejemplos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede decir que este cambio en el regionalismo suramericano y el avance de las estructuras de gobernanza multinivel suponen que el Estado, como anotan los autores anteriormente mencionados, a pesar de ser la instancia de poder más determinante, no se encuentra sola en la definición de las relaciones internacionales y en la configuración de los procesos de regionalización. Así las cosas, no se podría pensar que al analizar la forma en que el Estado se despliega en estos procesos, se dé cuenta de todas las dinámicas que deben ser analizadas para comprender de manera integral. Así las cosas, la gobernanza multinivel operaría más en clave de interacciones en un sistema heterárquico y no tanto en uno de tipo jerárquico. Sin embargo, dar cuenta de esta condición supera los límites de este escrito, por lo que podría suponer procesos investigativos futuros.

Para concluir esta sección, y en cuanto a la utilización de los términos y conceptos expuestos en estas páginas, resulta importante tener en cuenta que todas estas servirán como categorías de análisis a partir de las cuales se entenderán los despliegues y posiciones de los Estados entendidos como actores, tanto a nivel regional como global. Sin embargo, la acción de estos se circunscribe, en este escrito, a un espacio concreto que es IIRSA, entendida como una instancia de gobernanza regional multinivel, a partir de la concepción expuesta en esta sección. En definitiva, se entiende que el lugar, la forma de despliegue y la posición frente a IIRSA determina tanto los beneficios económicos y sociales, como los costos y el posible posicionamiento de países como Colombia y Brasil, a nivel regional y global.

2. COLOMBIA Y BRASIL: SUS POSICIONAMIENTOS REGIONALES

El papel de la IIRSA en la integración infraestructural en Suramérica -tema que se aborda con mayor profundidad en el próximo capítulo- se constituye como una iniciativa intergubernamental, que se puede catalogar de carácter regional multinivel, que apunta a generar las plataformas físicas necesarias para que los países de la región cuenten con los canales necesarios para avanzar en una interdependencia productiva y comercial que incremente los niveles de competitividad global de la región, y que se generen condiciones que permitan un mayor nivel de eficiencia en las cadenas productivas nacionales y regionales. Así las cosas:

Durante la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional

Suramericana (IIRSA). Esta Iniciativa se constituyó como un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. (...) La coordinación técnica de IIRSA se delegó a tres bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Estos bancos produjeron conjuntamente un Plan de Acción con un horizonte de trabajo de diez años. Este Plan de Acción fue aprobado por los Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de los doce países en la reunión realizada en diciembre de ese mismo año en la ciudad de Montevideo, Uruguay (IIRSA, 2013)

Los procesos de integración infraestructural y los beneficios sociales y económicos que estos puedan generar dependen, en gran parte, de la posición que pueda tener cada Estado en la definición de agendas y temas de los proyectos. Ahora bien, debido a la importancia que tiene Brasil como el principal jalonador de estas dinámicas a nivel sur-regional, en tanto líder regional, y que se requiere abordar la situación actual y la posible proyección de Colombia en las dinámicas de integración infraestructural regional para dilucidar los posibles beneficios que puede significar su participación en IIRSA, a continuación se exploran algunos aspectos de la forma cómo se despliega cada uno de estos países en el espacio suramericano, a partir de tipo de “potencia” que cada uno es.

El análisis de esta situación resulta fundamental a la hora de entender el rol que puede jugar cada país, el despliegue de su política exterior y las agendas tanto

internas como externas en relación a un proceso que puede ser catalogado como de gobernanza multinivel, como es la integración infraestructural que se promueve desde la iniciativa IIRSA –Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana-. En términos prácticos, el lugar que cada uno de estos países ocupa termina por ser bastante determinante a la hora de definir asuntos como el nivel de generación de beneficios económicos y sociales, además de las responsabilidades relativas a los compromisos que puede significar dicho proceso de integración, para los países intervinientes.

Entonces, con base en lo anterior y como elemento de análisis primario y fundamental, hay que tener en cuenta que Brasil y Colombia son dos países que actúan de manera diferente en la región y en el sistema internacional. Por un lado, Brasil se puede entender como una potencia regional con pretensiones de potencia global y, por otro, Colombia es una de las potencias secundarias de Suramérica, en compañía de Chile, Argentina y Venezuela, principalmente (Flemes, 2012, p. 15). Es decir, estos dos países no se encuentran en igualdad de condiciones, tanto a nivel regional, como global.

2.1 BRASIL Y SU LUGAR COMO POTENCIA REGIONAL EMERGENTE

La política exterior brasileña de los últimos 15 años –finalización del gobierno de Cardoso, los dos gobiernos de Lula Da Silva y lo que lleva Dilma Rousseff- parece tener una característica fundamental y es que no se desliga de ciertos objetivos centrales de las políticas públicas estatales, estos son: la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento del mercado interno en función de un mayor posicionamiento

económico y político a nivel global³. En razón de esto, los gobiernos brasileros de estos años han adelantado una serie de políticas sociales que van, hasta cierto punto, de la mano de las agendas de internacionalización y posicionamiento económico internacional; aspecto, este último, en el que Brasil ha mostrado un importante avance desde principios de este siglo (ver cuadro 1)

Ejemplo de ello son dos “políticas sociales” que han alcanzado renombre a nivel internacional, se trata de la “Bolsa familia” y la apuesta de estos gobiernos, sobre todo desde Lula, de garantizar un incremento sostenido del salario mínimo de millones de trabajadores brasileros (Pastrana y Vera, 2012, p. 149-150). Por el lado de la “Bolsa familia” se trata de una política que entrega un subsidio a los beneficiarios de entre 60 y 120 reales –entre 30 y 60 dólares americanos aproximadamente-, dependiendo de la cantidad de hijos que se tenga por familia. Esta política ha logrado, en cerca de diez años, alcanzar a más de 43 millones de brasileros y ayudar a salir de la pobreza extrema a más de 28 millones (Fleury, 2012, p. 34-37).

³ En términos comparativos, hoy en día Brasil se ubica entre las principales economías del mundo y sus tendencias de crecimiento permiten pensar en que este país puede, en un futuro mediano, sobrepasar el PIB de varios de los países catalogados como del primer mundo. En este sentido, Fraga (2011) plantea que: “En los años setenta el problema de la región era que lo que la región producía perdía valor frente a los productos industriales del mundo desarrollado. En los años noventas el problema era que lo que la región producía perdía valor frente a la ciencia, la tecnología y el conocimiento que producía el mundo desarrollado. Y esto ha cambiado. Diez años atrás el PIB de América del Sur (todo reunido) era igual al PIB de Francia o Gran Bretaña, o California. Hoy el PIB de Brasil, que acaba de superar al de Italia, con lo cual Brasil ha pasado a ser la séptima economía mundial, queda inmediatamente después del PIB de Francia y el PIB de Gran Bretaña. Es decir, una década atrás Gran Bretaña o Francia equivalían a los 12 países de América del Sur reunidos en su PIB. Hoy prácticamente Brasil va a camino, en un año, dos años, a igualar el PIB de Francia o Gran Bretaña. Por dos razones, hemos crecido más que Europa y lo que producimos vale más que diez años atrás”. (Fraga, 2011, p. 96)

Cuadro No. 1

Algunos indicadores macroeconómicos de Brasil -en porcentaje-

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de crecimiento del PIB	1.2	5.7	3.2	4.0	6.1	5.1	0.9	5.5
IBIF/PIB	15.3	16.1	15.9	16.4	17.8	19.2	17.3	18.9*
Tasa de crecimiento del salario mínimo en términos reales	4.0	3.3	7.6	12.1	5.6	4.8	6.8	5.1
Tasa de inflación (bienes de consumo)	9.3	7.6	5.7	3.1	4.5	5.9	4.3	3.6**
Tasa de interés real	11.9	7.5	11.9	11.0	6.8	5.9	5.8	6.1
Deuda pública neta interna % del PIB	45.5	44.2	44.7	47.0	49.8	47.9	52.2	
Saldo de cuenta corriente en % del PIB	0.8	1.8	1.8	1.5	0.26	-1.96	1.57	2.51

Fuente: (Salama, 2010, p. 7)

* "Tasa correspondiente al acumulado al segundo trimestre de 2010. ** Acumulado a Septiembre 2010. Fuente: Informe del Banco Central del Brasil (2009) y el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

En cuanto a la política de incrementar el salario mínimo, Brasil mostró como este pasó de estar en 200 reales en 2002 a llegar a los 510 reales en 2010 (Pastrana y Vera, 2012, p. 152). Es decir, este ítem de la política laboral y económica

brasileña mostró un crecimiento de más del 50% en ocho años, permitiendo que la capacidad de consumo de gran parte de la población mejorara. En este sentido, como anota Salama (2010), parte de la reducción de la concentración del ingreso en el gigante suramericano tiene que ver mucho con las políticas sobre cambios en los salarios de los trabajadores:

La disminución de las desigualdades en Brasil se explica principalmente por la mejora de las condiciones de trabajo (empleo, salario). Gracias, sobre todo, al aumento del salario mínimo y a la disminución relativa del empleo informal, la mejora de los ingresos de los asalariados y, fundamentalmente, de los ingresos bajos más que de los elevados. (Salama, 2010, p. 13)

Ahora bien, más allá de los efectos sociales internos que medidas como las anteriores han generado, existe otro plano de análisis, de carácter internacional, en el que se puede ver la coherencia que existe entre estas políticas internas con la agenda externa de Brasil. Esta coherencia está dada en tanto que las políticas sociales de este país le sirven para proyectarse como “punta de lanza en la lucha internacional contra la miseria” (Pastrana y Vera, 2012, p. 152) y al mismo tiempo convertirse en una experiencia que puede servir de ejemplo a otros países de la región.

Por un lado, para un país que busca establecerse como potencia comercial resulta bastante conveniente contar con una sociedad con un buen nivel de consumo, lo cual le garantiza ciertos niveles de demanda y financiamiento -hasta el punto de darle el carácter de acreedor neto en la arena internacional⁴,

⁴ Como plantea Salama (2010) Brasil ha experimentado una variación en sus capacidades de financiamiento de tal manera que le han servido no sólo para mantener sus programas sociales,

sobretudo en momentos que las principales economías del mundo se encuentran en tiempos de desaceleración de sus tasas de crecimiento. Por otro lado, convertirse en un ejemplo en la lucha contra la pobreza puede significarle a Brasil avanzar en su posicionamiento como líder regional en temas relacionados con estos temas.

Es decir, esto le da la capacidad a Brasil de ejercer movimientos de poder blando al lograr que otros países traten de imitar sus ejercicios y vean en este país un aliado en sus luchas domésticas contra la pobreza. Para dar una muestra de lo anterior, e ir demasiado lejos, resulta bastante ejemplificante que el gobierno de otro de los líderes regionales, a nivel latinoamericano, como es el caso de México, vea en Brasil un posible socio estratégico en la lucha contra sus problemas internos de pobreza. Respecto a esto, el portal de noticias de Telesur anota que el recién electo presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, planteó la posibilidad de contar con el apoyo de Brasil en la lucha contra la pobreza mexicana, que llega, según el mismo portal de noticias a cerca del 50% de la población:

sino para adquirir una característica necesaria a la hora de situarse como potencia emergente y es la de ser *acreedor neto*. Así las cosas, el autor plantea lo siguiente: “Las capacidades de financiamiento continuaron aumentando fuertemente, y con ellas, las reservas: 1) las inversiones de portafolio (acciones, bonos y obligaciones) crecieron, pasando de 5,3 mil millones de dólares en 2003 a 9 mil millones en 2006, para caer fuertemente a -4,7 mil millones en 2009 durante la crisis, siendo las salidas superiores a las entradas;⁷ 2) las inversiones extranjeras directas aumentaron considerablemente y se elevaron en un promedio de 19 mil millones de dólares por año entre 2000 y 2005. Alcanzaron los 45 mil millones de dólares en 2008 y, luego, con la crisis, cayeron a 26 mil millones, aunque deberían elevarse a 37 mil millones de dólares en 2010 de acuerdo con las previsiones. Las capacidades de financiamiento superaron las necesidades y por lo tanto, las reservas aumentaron considerablemente. Estas, ubicadas en el extranjero, permitieron que Brasil se transforme en un país acreedor neto” (Salama, 2010, p. 8)

El presidente electo de México sostuvo un encuentro este jueves con la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en el que le pidió respaldo para emprender proyectos sociales en su nación que combatan la pobreza, ante el éxito que ha tenido el gigante de Suramérica en esta área. (Telesur, 2012)

Otro ejemplo en el que Brasil ha venido construyendo un liderazgo, esta vez con alcances más allá de Sur o Latinoamérica, es en cuanto el empuje a los procesos de democratización de instancias globales en materia económica y comercial. Muestra de ello es que buen aparte de sus acciones en escenarios internacionales como la OMC tienden a presentar una imagen que apunta a catalogarlo como un líder regional que entiende la importancia de los problemas de países que han sido excluidos, tradicionalmente, de las instancias de toma de decisiones fundamentales, como son las de carácter comercial a nivel global:

Por tanto, Brasil se ha hecho consciente de la influencia que puede tener como potencia emergente, multiplicando su asociación estratégica con otras potencias semejantes, más allá de Suramérica como escenario de proyección regional. Al mismo tiempo, este país ha estado promoviendo la construcción de un orden más equitativo, con una mayor participación de los países del sur en la toma de decisiones. Como resultado de ello, se creó, por su iniciativa, en el marco de la OMC, el Grupo de los 20 (G-20 Comercial), esta es una alianza de países del sur que pretende defender sus intereses en la ronda de desarrollo de Doha. Asimismo, impulsó la constitución del foro de diálogo IBSA. En suma, Brasil no solo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que ha venido desarrollando una política exterior universalista. (Pastrana y vera, 2012, p. 137)

A partir de estas consideraciones se puede ver una muestra del doble rol que ha adquirido Brasil, el de ser la principal potencia regional y el de ser al mismo tiempo una potencia mediana con pretensiones de potencia global. Es decir, dinámicas como la anterior le permiten a Brasil ser llamada, en palabras de Fletes (2010), Nolte (2006) y Pastrana (2011) una potencia regional emergente en ruta de posicionarse como uno de los actores internacionales más relevantes en las próximas décadas.

Ahora bien, esta prospección tiene un elemento explicativo muy importante y es que Brasil ha venido desarrollando un fortalecimiento institucional de su Estado que lo ha llevado a ser un agente fundamental en el desarrollo de la política brasileña de la última década. Siempre articulando esta gestión económica a la política exterior, de tal manera que el Estado se ha reestablecido como un agente negociador internacional de mucho peso y que trata de armonizar su avance como potencia con el bienestar de su sociedad y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de sus vecinos regionales. Respecto a esto, Cerro (2010) enfatiza en lo que sería la nueva configuración de la política exterior brasilera en relación con sus objetivos de agenda socioeconómica interna:

(...) nuevas facetas a la política exterior brasileña (...) dentro de las cuales se destacan (...): el reforzamiento del papel del Estado como un negociador internacional; la defensa soberana de los intereses nacionales, incluyendo grandes negocios en el proceso de globalizarse; las alianzas con países emergentes con objetivos idénticos, comenzando con los suramericanos; el diálogo abierto, en vez de la subordinación, con los países centrales; y un componente de moralidad en la lucha en contra de la pobreza y el hambre. (Cerro, 2010, p. 9)

En definitiva la creciente importancia del Estado es uno de los aspectos claves que explica el creciente nivel de despliegue regional y mundial de Brasil. Ahora bien, esto no ha significado la vuelta a un Estado de carácter intervencionista o de planificación central en este país, sino que se ha tratado de una reconfiguración de la identidad misma del Estado brasileiro, el cual ha tomado el rol de “negociador internacional” en un escenario de globalización económica, pero distanciándose en parte de las recetas tradicionales de las instancias multilaterales de crédito⁵.

Es decir, la experiencia brasileira no se ha fundamentado en las fórmulas que se derivaron del Consenso de Washington, las cuales apuntaban a una liberalización de los agentes del mercado, en función de la aparente eficiencia que la plena libertad de estos agentes promovería.

Ahora bien, junto con los avances en ciertos indicadores asociados a las rentas de los diferentes segmentos de la población y la aparente sostenibilidad de programas como el de la bolsa familia, además de los incrementos en la productividad y en el comercio internacional, Brasil se encuentra en una situación

⁵ Para Fleury (2012), la forma que el Estado brasileiro se ha venido erigiendo como un agente fundamental en la economía nacional, de tal manera que esta sea un instrumento de avance de la unidad nacional, tiene asidero en una tradición de gobierno que se podría situar desde el gobierno de Getúlio Vargas. Para la autora: “La tradición brasileña de modernización conservadora o revolución pasiva viene de lejos, lo que para algunos autores como Vianna (2006) permite comprender el lulismo como el punto final del proyecto iniciado por Getúlio Vargas (en el poder entre 1930 y 1945), siempre pendiente de la construcción de una unión nacional que estuviera por encima de las clases, con el propósito de implantar un proyecto de desarrollo nacional.” (Fleury, 2012, p. 37)

que le exige garantizar su posición de punta de lanza en la región, con el fin de poder consolidar varios de sus procesos en pro del desarrollo y del posicionamiento estratégico a nivel global que busca. En palabras de Pastrana y Vera (2012), Pinheiro (2010, p. 1-2) da cuenta de estos aspectos que requieren la atención de Brasil:

1. Brasil es un país rico pero con grandes desigualdades internas en términos regionales, de ingreso y de acceso a la educación y la cultura.
 2. Brasil experimenta tres grandes vulnerabilidades externas: militar, porque su aparato de defensa es aún insuficiente para el tamaño del territorio; de la población y del mar territorial; económica, por la dependencia relativa al ingreso de capital extranjero; y finalmente tecnológica, por el rezago visible en esta materia frente a las primeras economías del mundo.
 3. Brasil tiene un gran potencial aún por explotar en términos de lo que puede producir su gran parque industrial, de lo que puede lograr su gran población con una mejor formación y de lo que puede hacer para acceder de manera sostenible a recursos naturales numerosos en un territorio que se conoce apenas en un 30 %.
 4. Brasil aún tiene un “desafío democrático” o mucho por hacer para convertir la participación ciudadana en una fuente efectiva para la toma de decisiones a todo nivel, incluyendo la política exterior.
- (Pastrana y Vera, 2012, p. 150)

Entonces, además de los ajustes internos que significan estos retos, también es cierto que la región suramericana y la posibilidad de generar sinergias políticas y económicas con sus vecinos, juegan un papel muy importante en la proyección de Brasil y su política exterior, como también para la generación de las condiciones regionales que requiere para seguir promoviendo su desarrollo interno. A partir de

los planteamientos de Pinheiro (2010), Brasil necesitaría lograr el afianzamiento de la articulación y la interdependencia con los países de la región de tal manera que se formara una especie de comunidad de seguridad que no sólo le brindara estabilidad a sus políticas internas y externas, sino que al tiempo le permitiera, en tanto líder regional, orientar aspectos estratégicos del despliegue global de Suramérica en tanto región con una identidad común.

De cierta manera, y volviendo a los planteamientos del marco teórico de este escrito sobre los concepto de región y potencia regional, para Brasil sería sumamente importante lograr direccionar la configuración de una identidad más común a todos los países de la región suramericana, de tal manera que se pueda hablar de un “nosotros”, como plantean Pastrana y Vera (2012), a propósito de los argumentos en este sentido de Goderhardt y Lembcke (2010) , de tal manera que se generen las confianzas y las articulaciones necesarias para el desarrollo, por ejemplo, de cadenas productivas regionales que permitan hablar de una posición regional de Suramérica frente al sistema internacional y no de posturas aisladas.

Así las cosas, se puede entender que el avance en el liderazgo basado en poder blando y diálogo multilateral de Brasil, en tanto potencia regional emergente, puede suponer una reconfiguración de varios de los patrones de interacción regional en Suramérica, de tal manera que estos apunten de manera diferente y se orienten a la construcción de un cierto sujeto colectivo que se fundamente en una identidad construida de manera mancomunada.

Esto sin duda sería necesario para pensar en que la región suramericana se constituya en una comunidad de seguridad que no se limite a proveer de estabilidad a la potencia regional, sino que permita el mejoramiento de las

condiciones de todos los países en tanto agentes activos y no como subsidiarios de un líder.

Esto, sin embargo, es algo que no se puede hacer sólo en escenarios intergubernamentales o a nivel de política exterior meramente, sino que es necesario incorporar las dinámicas económicas y productivas de los países de la región, ante lo cual la integración infraestructural puede jugar un rol altamente estratégico como dinámica de gobernanza multinivel en la que, partiendo de los planteamientos de Hooghe y Marks (2004), no sea sólo el Estado nacional el que se encargue de configurar las redes regionales, sino que se puedan generar acoples regionales entre diferentes actores de distintas naturalezas

Ahora bien, desde un plano de análisis más cercano al realismo y hablando en términos concretos o materiales, para Brasil es bastante estratégico que los procesos que se adelanten desde instituciones de gobernanza regional como UNASUR, OTCA o IIRSA, para mencionar sólo unos ejemplos, logren ir más allá de las relaciones intergubernamentales, de tal manera que se logre contar con instituciones supranacionales que construyan agendas regionales más que nacionales. Desde una perspectiva de suma de poder se podría decir, como plantea Fraga (2011, p. 104) que el interés de Brasil en UNASUR, para hablar de un caso, sería que un afianzamiento de este bloque comercial, bajo la orientación de Brasil, le permitiría incrementar su influencia sobre el uso y destinación, por ejemplo, de los recursos naturales que tienen estos países.

Mi impresión es que UNASUR hoy juega un papel importante en la política interior de Brasil. Es muy diferente si volvemos al mundo donde las potencias globales requieren cantidades: gran territorio, riqueza en

recursos naturales y gran población. Cuando uno pone Brasil, que hoy es la séptima economía del mundo, en los pronósticos puede ser la cuarta. Y este es el punto. Si yo hago cantidades, y hablo de UNASUR, estas cantidades se duplican, se duplica el territorio, se duplica la población, se duplica el PBI. Y entonces América del Sur pasa a ser un actor global. (Fraga, 2011, p. 104)

Para finalizar esta sección vale decir que, sin duda, este análisis de sumas y restas también sirve para comprender en parte el rol de Brasil como potencia regional emergente, pues la capacidad de contar con un mayor nivel de influencia sobre sus vecinos, a partir de su participación en instancias de gobernanza regional y multinivel, como es el caso de la UNASUR, puede significar contar con mayores recursos a la hora de negociar con la otra cara de su posición, es decir, la de jugador global.

Esto, entre otras cosas, implica que países como Colombia, que se mantienen en el renglón de las potencias regionales secundarias, se encuentran en la necesidad de comprender muy bien los movimientos estratégicos de la potencia regional, sobre todo cuando se trata de temas como la integración infraestructural, la cual tiene importantes impactos en asuntos como las cadenas productivas transnacionales (este tema será abordado con mayor profundidad más adelante). Es decir, como plantea Herrera (2012, p. 566) “El ascenso de Brasil plantea interrogantes en cuanto a los desafíos y las oportunidades que trae para los otros Estados de la región.”

Además, tener claro que Brasil tiene un doble rol en tanto potencia, permitirá estar alerta a las dinámicas promovidas desde este mismo país y que pueden conllevar

a que Colombia y otros países se limiten a ser beneficiarios o asistentes en los procesos de regionalización, dejando de lado la posibilidad de ser agentes reales en la definición de las agendas en los temas relacionados con el avance de los procesos de construcción de región en el espacio suramericano.

Teniendo en cuenta esto, en la siguiente sección se aborda el rol de Colombia en tanto potencia secundaria y algunas de las implicaciones que esto puede tener para que el país se desenvuelva como un actor con capacidad de liderazgo en algunos temas de las agendas regionales, como puede ser el caso de la integración infraestructural, sobre todo en la subregión andina.

2.2 COLOMBIA COMO POTENCIA SECUNDARIA EN LA REGIÓN SURAMERICANA: UNA POSICIÓN CONDICIONADA

En cuanto a la forma cómo puede ser entendida Colombia en tanto potencia secundaria a nivel regional, inicialmente hay que tener en cuenta una serie de atributos que, en términos generales, definen a una potencia secundaria. Para ello, resulta claro lo que plantean Pastrana y Vera (2012) al respecto:

Por tanto, las potencias secundarias son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen ciertos recursos de poder importantes, gracias a los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar de forma gradual los objetivos de la potencia líder regional y competir de manera directa con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes, 2010, p. 103). Las potencias secundarias constituyen una categoría especial de los posibles

seguidores del líder regional, en este caso Brasil. Este, para velar por sus intereses en la región —o en parte del contexto global— depende de la cooperación o, por lo menos, de la tolerancia o consentimiento de los primeros (Pastrana y Vera, 2012a, p. 189)

Siguiendo con esta lógica, las potencias secundarias en Suramérica, como Colombia, se caracterizan por estar por debajo, en términos de capacidades e influencia en los procesos regionales, de la potencia regional. Sin embargo, estas tienden a tener un cierto nivel de liderazgo, sobre todo en aspectos definidos. Además, estas no se entienden a sí mismas como meros seguidores de las directrices que se establezcan desde la potencia líder.

En términos generales, las potencias secundarias no tienen la capacidad de condicionar a la potencia regional pero, sin embargo, sí están en capacidad de coordinar o influir en las agendas externas e internas de otros países que tienen menos capacidades que ellas:

Las potencias secundarias pueden definirse como los Estados que ocupan la segunda posición más poderosa dentro de una jerarquía regional. La posición secundaria está determinada por sus relativas capacidades en términos materiales y/o de ideas (Cooper et al. 1991; Flandes/ Wojczewski 2011). Por eso, las potencias secundarias tienen una posición sistémica de dos caras: formulan sus estrategias de política exterior partiendo de la condición de inferioridad fáctica, percibida y/o anticipada en relación a la potencia principal, así como de superioridad respecto a los otros Estados de la región. (Flandes, 2012, p. 21).

Claro está que esta concepción que se presenta desde una vertiente de análisis del realismo neoclásico agota todos los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de pensar a Colombia como potencia secundaria. Sin duda, factores como el alto nivel de centralidad que tiene la agenda en materia de seguridad, en clave de estar asociada a las políticas que se formulan en esta materia desde los Estados Unidos, entre otros, son asuntos que condicionan de manera importante el rol de Colombia como potencia secundaria.

En este sentido, en el presente capítulo se presentan algunos elementos que pueden ser utilizados para entender la forma cómo Colombia se despliega en el escenario regional, sobre todo en relación a los procesos de regionalización y su accionar en instancias de gobernanza multinivel.

Ahora bien, antes de dar cuenta del rol de Colombia como potencia secundaria en Suramérica y como primer elemento de análisis, no se puede dejar de lado que, sobre todo, en las últimas décadas, Colombia se ha caracterizado por presentar una serie de factores que han condicionado sus agendas políticas, tanto a nivel interno como externo. Para muchos analistas, que pasan por enfoques teóricos que se mueven entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales es notorio que elementos como el bilateralismo, el presidencialismo y la securitización de las agendas públicas han hecho que el país presente una tendencia muy marcada en materia de definición de políticas públicas en múltiples sectores (Pastrana, 2011, p. 4; Solano y Dangond, 2010, p. 443; Herrera, 2012, p. 566).

Esta condición que ha presentado Colombia ha supuesto un cierto aislamiento con respecto a los procesos de regionalización que se vienen adelantando en la región, lo que de alguna manera a hecho, salvo algunas excepciones, que

Colombia participe como un agente con bajo nivel de liderazgo o influencia en la definición de las agendas multilaterales, por ejemplo, en escenarios de gobernanza multinivel como UNASUR, IIRSA y OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), entre otros.

Sin embargo, por aspectos como el crecimiento económico de Colombia, su población y su potencial en cuanto a explotación de recursos naturales, el país sigue siendo considerado como una de las potencias secundarias de la región. En este sentido, Flandes (2012) plantea lo siguiente:

Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de América del Sur, a las que se suman Argentina, Chile y Venezuela. Dependiendo de cuál sea la capacidad que se focalice en el análisis – el relativo poder militar o el peso económico, los recursos naturales o institucionales, o la influencia ejercida a través del discurso – los cuatro actores pueden posicionarse en un segundo lugar después de Brasil dentro de la jerarquía regional de poder. Precisamente, América del Sur se distingue de otras regiones en el mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias. El punto de referencia más importante para la respectiva política regional de las potencias secundarias - de forma directa o indirecta - es la potencia regional, que en el caso de América del Sur está representada por Brasil. (Flandes, 2012, p. 19)

Como plantea este autor, en el caso de Suramérica existen varias potencias secundarias, además, se puede decir que esto no implica que esta cantidad sea estática, pues en el caso de Suramérica no hay demasiadas diferencias entre otros países y las potencias que Flandes (2012) asume como secundarias. Basta

con hablar del caso de Perú, país que ha venido presentando un importante repunte económico y que hoy en día cuenta con una importante diversificación de redes comerciales que van más allá de la región; además, como se puede ver en el gráfico No. 1, Perú se encuentra hoy entre los principales países del mundo en cuanto expectativas de inversión extranjera.

Además de la cercanía en cuanto a indicadores entre potencias secundarias, quizá exceptuando a Chile, debido al mayor nivel comparado que presenta en términos de internacionalización económica, tanto geográfica como en cuanto a la diversidad de productos que comercializa –los cuales presentan un importante nivel de valor agregado-, otra circunstancia que determina el escenario regional en el que se desarrollan las potencias secundarias, es que en la región no se presentan tensiones que conlleven a los países a entrar en conflicto bélicos o agresiones físicas transfronterizas.

Esta situación permite, desde un punto de vista teórico, que las potencias secundarias no tengan que entrar en gastos asociados a una estrategia de seguridad orientada a enfrentar bélicamente a un enemigo regional. Esto, sin embargo, no quiere decir que no haya situaciones de tensión o confrontación entre los Estados, lo que sucede es que estas tienden a ser mediadas en espacios multilaterales, lo que puede significar una ganancia para las instancias de gobernanza multinivel de carácter regional, ya que sería normal que los países acudan a ellas para abordar sus diferencias. En este sentido, Flemes da cuenta de lo siguiente:

América del Sur es una zona de paz negativa en la que pueden existir tensiones pero en la que formas de impugnación de tenor coercitivo o

militar no constituyen una opción viable (Kacowicz 1998), y en la que este tipo de enfoques conflictivos no forman parte del instrumental estratégico de las potencias secundarias de cara a Brasil. Teniendo en cuenta las ganancias marginales que las potencias secundarias de América del Sur podrían esperar de la aplicación de estrategias coercitivas en sus relaciones con la potencia principal, las estrategias institucionales parecen ser el enfoque más prometedor para impactar la jerarquía regional de Estados. (Flemes, 2012, p. 20)

Desde este punto de vista y sin precisar mucho en el tema del posible despliegue de Colombia en IIRSA –tema que será abordado en más detalle en los capítulos siguientes- se podría pensar que Colombia cuenta con una situación que le permitiría asumir el rol de líder en ciertos aspectos de las relaciones regionales. Sin embargo, dadas las condiciones expresadas anteriormente, las estrategias que el país podría utilizar no estarían en el marco de la confrontación o de la competencia directa con la potencia líder regional; ya que las condiciones materiales e ideacionales de Colombia no presentarían la garantía suficiente para lograr imponerse a Brasil.

Lo anterior resulta fundamental, pues entender la región como un espacio realmente estratégico significaría una variación fundamental en la perspectiva colombiana; más aún si se tiene en cuenta que Colombia, debido a elementos como la securitización de sus agendas y la bilateralización, ha sido entendido por sus vecinos como una especie de vector que se aleja de manera particular de las lógicas regionales o de los procesos de regionalismo adelantados en la región. Sin ir muy lejos, Pastrana (2011) da cuenta de cómo, por ejemplo, la fuerte

tendencia a ver en Estados Unidos el país socio por excelencia⁶ han hecho que Colombia no cuente con una política exterior diversificada:

Aunque no sea recíproco, la intensificación de las relaciones comerciales con los EE.UU. y la renovación de la cooperación siempre han ocupado el primer lugar en la agenda diplomática colombiana. En la era Uribe, el Ministerio de Comercio contemplaba el TLC con los EE.UU. como “el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo (Pastrana, 2011, p. 4).

Ahora bien, desde la perspectiva del realismo neoclásico (Flemes, 2012; Pastrana y Vera, 2012; Nolte, 2006), un país que se entiende a si mismo como potencia secundaria en una región, más que acudir a una “fuerza” externa a la región, lo que debe es entender que acoples estratégicos puede desarrollar con la potencia líder regional, con el fin de que esta no se convierta en un hegemón regional que haga de los demás países sus seguidores y subsidiarios.

⁶ En este sentido y como anotan Mauricio Solano y Claudia Dangond, en el caso de Colombia las relaciones bilaterales con el país del norte han ocupado un lugar primordial: “Tan importante ha sido que año tras año Colombia enfila sus baterías diplomáticas y políticas buscando que el apoyo se renueve por parte del Gobierno de los Estados Unidos, para lo cual siempre se requiere la aprobación del Congreso de ese país.

Para el año 2009, debido a la crisis económica mundial, la ayuda se ha visto amenazada, razón por la cual el gobierno colombiano debió buscar otras estrategias para mantener los mecanismos de lucha contra el tráfico ilícito de narcóticos. Entre ellas se ubica el tan discutido acuerdo para renovar la presencia de militares estadounidenses en bases militares colombianas. (Solano y Dangond, 2010, p. 443)

Es decir, no se trataría de entrar en una pugna directa con el líder regional sino de lograr, en espacios de gobernanza regional, entre los que están los de tipo multinivel, equilibrios de poder que permitan que los intereses de todos los países implicados sean definitivos a la hora de la construcción de agendas multilaterales y de políticas externas por parte de la potencia regional; incluso llegando a influir en sus políticas internas, si éstas implican una alteración de las condiciones de los vecinos. De alguna manera esto supone el avance de la construcción de ese “nosotros” con una identidad regional más o menos construida de manera conjunta. Siguiendo con Flandes (2012), esta estrategia en la que las potencias secundarias buscan influir en la potencia regional, sin que esto signifique un relevo de liderazgo, se denomina soft-balancing, y en palabras de este autor este puede ser entendido como:

(...) una opción estratégica para las relaciones de las potencias secundarias con la potencia regional en regiones con bajos niveles de conflicto, en la que la rivalidad es reemplazada por patrones competitivos. El propósito del soft balancing es equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, 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, Paul 2005). Mientras que la búsqueda consecuente y revisionista de un nuevo equilibrio de poder en el sentido de hard balancing involucra una reconfiguración del orden regional, como por ejemplo el fin del predominio de la potencia principal, el soft balancing apunta a obstaculizar y restringir el proceso de emergencia de tal forma que la potencia principal tenga en cuenta los reclamos y demandas de la potencia secundaria. Así, finalizar el predominio de una potencia ascendente no constituye el leitmotiv de la impugnación a través del soft balancing. (Flandes, 2012, p. 20)

Además de los puntos anteriores hay que tener en cuenta un elemento que le da un tinte diferente al carácter de potencia secundaria de Colombia, frente a las demás. Este es que Colombia es asumido, por cierta parte de los países de la región, como una posible fuente de desestabilización y de amenaza a la seguridad, debido fundamentalmente a la persistencia histórica del conflicto armado interno.

Sin embargo, sin ahondar demasiado en los detalles e implicaciones internacionales del conflicto interno, sí resulta importante dar cuenta de un efecto que ha tenido la forma cómo se ha enfrentado esta amenaza “doméstica” por parte, principalmente de los últimos gobiernos colombianos. Tal factor es que Colombia, principalmente durante el gobierno del ex-presidente Uribe, asumió una postura frente a los países con los que comparte frontera el país, que lo situaba como el único en la región con la capacidad para enfrentar la amenaza del conflicto, aún si esto significaba traspasar las fronteras. Como plantean Pastrana y Vera (2012b), Colombia se concibió como un agente con la capacidad y la necesidad de asegurar su seguridad interna, más allá de su territorio –acá resulta clave recordar el episodio del ataque al campamento de Raúl Reyes en 2008, por parte del ejército colombiano, lo que implicó bombardear territorio ecuatoriano-.

Para finalizar esta sección y como se dijo anteriormente, sin ahondar en todas las implicaciones de esta postura, es importante mencionar que actitudes como esta le han significado a Colombia una serie de costos en términos regionales, que se han manifestado, sobre todo en la desconfianza que algunos países han expresado hacia Colombia y sus gobiernos. Esta situación, sin duda, se constituye en un peso muerto que, de alguna manera, limita el desenvolvimiento de Colombia en instancias de gobernanza regional y que necesita ser superada, si se quiere obtener un verdadero liderazgo subregional que vaya más allá de los

foros multilaterales. Quizá esto implique que Colombia se muestre dispuesto a correr con algunos de los costos que implican los procesos de regionalización – este punto será abordado con mayor profundidad en capítulos posteriores-.

3. IIRSA Y LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL EN SURAMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

La provisión de servicios de infraestructura a nivel regional puede ser entendida como uno de los aspectos fundamentales en los procesos tendientes a la formación de una integración regional sistémica (Cipoletta, 2011, p. 8). Contar con la infraestructura regional que permita esta provisión resulta ser una condición sin la cual no se podría pensar en una integración regional que involucre los procesos productivos de los países y la generación de cadenas productivas regionales y subregionales que afiancen las interconexiones productivas y no sólo comerciales. Para la Cepal y Unasur, IIRSA

Se trata de un mecanismo de cooperación y diálogo entre 12 países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. Tiene como objetivo promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, procurando promover el desarrollo sostenible de la región. Su papel estratégico consiste en mitigar y, en lo posible, eliminar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intrarregional en América del Sur; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía suramericana más integrada, competitiva y dinámica en

un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores, y disminuir el costo comercial y de distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.” (UNASUR y CEPAL, 2011, p. 52)

Además, como plantea Tavares (2013, p. 142), esta estrategia se sustenta, desde la teoría económica, en las ventajas que ofrecen las economías de aglomeración⁷ para reducir costos de producción y mejorar los intercambios de mercancías y factores de producción. A propósito de esto, el autor propone lo siguiente:

En contraste con la fragilidad conceptual que había marcado a los proyectos de integración acordados entre estos países durante la segunda mitad del siglo pasado, la IIRSA fue formulada a partir de una fuente incuestionable de crecimiento de largo plazo, que es la generación de economías de aglomeración, conforme se demuestra en algunos textos clásicos de la teoría económica, como Marshall (1920), Perroux (1955) y Krugman (1991).

⁷ El concepto de economías de aglomeración asume que la interconexión geográfica de diferentes procesos asociados a la producción puede generar reducciones en los costos de los agentes; “En definitiva, la tendencia de la actividad económica a concentrarse en puntos concretos, se explica por la existencia de economías de aglomeración, es decir, ventajas que obtienen las empresas por localizarse en un lugar determinado: la aglomeración da lugar a ganancias de productividad, que para la empresa se traducen en reducciones de costes y para la región en un desplazamiento hacia afuera” (Aláez, Longás y Ullibarri, 2001, p. 154)

Ahora bien, el montaje de infraestructuras productivas, de transportes, de comunicaciones y de flujos de energía (eléctrica, producida a base de hidrocarburos u otros minerales, entre otras) no sólo se debe entender en función de la generación de lazos regionales fuertes, sino que estas juegan un papel determinante en el desarrollo económico y social de las sociedades.

A partir de una relación positiva entre la infraestructura y el crecimiento económico, y de una relación negativa entre infraestructura y desigualdad de ingresos se deja en evidencia que aquellos países que tienen mejor disponibilidad de infraestructura son los que expresan mejores resultados de desarrollo económico (medido en términos de crecimiento interanual del PIB), al mismo tiempo que tienen menor inequidad en la distribución del ingreso. La validez de ambas relaciones se verifica tanto para la dotación física como para la calidad de la infraestructura provista; y su intensidad se magnifica especialmente cuando se involucra la infraestructura con la conectividad y las políticas de inclusión social apuntadas a las regiones que económica y socialmente se encuentran menos privilegiadas. (Cipoletta, 2011, p. 8).

Así las cosas, se puede pensar que el avance de una integración infraestructural a nivel regional, donde los diferentes países interactúen como agentes no determinados por alguno de los actores regionales, sino que su articulación se dé en un espacio de gobernanza multinivel, puede resultar en el incremento de la capacidad regional, y de cada país, en términos de su productividad. Teniendo en cuenta estos elementos de análisis, a continuación se dará cuenta de uno de los esfuerzos de gobernanza regional más importantes en pro de la integración de la infraestructura del continente suramericano: IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

Lo anterior, con el fin de aproximarnos de manera analítica a los avances y obstáculos que ha presentado esta Iniciativa, su relación con el avance del regionalismo en Suramérica, el rol que puede tener en el posicionamiento de la potencia regional y las potencias secundarias, tanto en función de su proyección regional y global como en la solución de ciertos problemas referentes al desarrollo social y económico de sus sociedades.

3.1 IIRSA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DESPLIEGUES REGIONALES

La IIRSA se constituye, quizá, en el principal esfuerzo de integración infraestructural en Suramérica. Esta iniciativa comenzó a ser gestada principalmente en una reunión que sostuvieron los mandatarios de los países de Suramérica en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre del año 2000. En dicha reunión se planteó la necesidad de contar con una agenda coordinada en materia de modernización e integración de la infraestructura. Esto en el entendido de ser pasos necesarios para promover de manera estructural el desarrollo social y económico de los países, desde una perspectiva regional. En este sentido, dentro del Comunicado de Brasilia que se produjo como resultado de la reunión de mandatarios se asume, en el numeral 37 del documento que:

Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de

integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional. (Comunicado de Brasilia, 2000, p.7)

Luego, en diciembre del mismo año, los ministros de las carteras de transporte, energía y telecomunicaciones de Suramérica se reunieron en Montevideo para formular el Plan de Acción 2000-2010 que establecía las líneas de acción estratégica de la iniciativa. En dicho Plan se definieron nueve “líneas de acción básicas” que son:

Diseñar una visión más integral de la infraestructura: esta línea busca que la integración infraestructural incorpore criterios de sostenibilidad ambiental y de sinergia con las infraestructuras y equipamientos sociales de los territorios implicados.

Encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los EIDs regionales: en esta línea se busca que los proyectos permitan el avance de las metas de los Ejes de Integración y Desarrollo definidos territorial y socialmente.

Modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura: buscar la compatibilidad de los marcos legales aparece en el Plan de Acción 2000-2010 como una condición para poder avanzar en la integración.

Armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados: esta línea apunta a que los procedimientos para el diseño de proyectos esté estandarizado para todos los países y así permitir la complementariedad de los diseños programáticos.

Valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos: los proyectos deben apuntar a una sostenibilidad ambiental a partir de marcos en la materia, construidos conjuntamente.

Mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional: para la iniciativa resulta fundamental que las comunidades locales afectadas por los proyectos logren incrementar sus condiciones sociales y económicas.

Incorporar mecanismos de participación y consulta: tanto los agentes privados, como las comunidades locales, además de las instancias gubernamentales y multilaterales implicadas, deben contar con el espacio necesario para presentar sus opiniones sobre todos los proyectos de la iniciativa.

Desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos: poder consolidar la integración infraestructural requiere del diseño de mecanismos que superen las inflexiones de los marcos programáticos nacionales

Estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto: los proyectos deben prever la atención de los riesgos ambientales, sociales y culturales que puedan conllevar las ejecuciones de los proyectos

A partir de estas líneas de acción se continuó, desde el año 2000, con una serie de reuniones entre ministros, jefes de Estado y representantes de estos que permitieron, en la Reunión de Cuzco de diciembre de 2004, la consolidación de la *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC)* en la que se definieron 31 proyectos prioritarios y que tenían como plazo de ejecución la primera década de este siglo. En total, estos proyectos adquirieron un valor proyectado de US\$ 14 mil millones, los cuales deberían ser aportados por los países miembros de la iniciativa, principalmente (Tavares, 2013, p. 143). Esta agenda incluyó como sus proyectos prioritarios, los siguientes:

La agenda incluyó: 21 proyectos referentes a puentes y rutas, tres pasos de frontera, dos trazados ferroviarios (anillo ferroviario de San Pablo y ruta Los Andes-Mendoza), dos proyectos en el área de comunicaciones (servicios postales y acuerdos de roaming entre operadoras de telefonía celular), un puerto fluvial en Ecuador, la recuperación de la navegabilidad por el río Meta –que discurre por

territorios de Colombia y Venezuela– y la construcción de un gasoducto en el noroeste de Argentina. (Tavares, 2013, p. 143)

En términos de la sectorización geográfica que implementa IIRSA, es fundamental tener en cuenta que esta iniciativa desarrolla sus gestiones a partir de nueve ejes territoriales que son: eje del Amazonas, eje Andino, eje, de Capricornio, eje del Escudo de Guayanés, eje de la Hidrovía Paraguay-Panamá, eje Interoceánico central, eje Mercosur-Chile, Eje Perú-Brasil-Bolivia y eje del Sur. Estos EID (Ejes de integración y desarrollo) son a partir de los cuales se agrupan los proyectos y las inversiones establecidas para cada uno.

En cuanto a los niveles de ejecución de los proyectos de la AIC (Agenda de Implementación Consensuada), es claro que estos no han llegado a un cumplimiento pleno, ya que diferentes inconvenientes asociados principalmente a los problemas de incompatibilidad jurídica y de agendas estatales se han tornado bastante importantes y han limitado el avance de la iniciativa. Sin embargo, a pesar de estos y otros problemas, se han presentado avances importantes, como lo plantea la UNASUR:

En suma, si se observa que el 61% de los proyectos de la Agenda se encuentran en ejecución comparado con el 32% que estaba en 2005 y 6,5% ya está incluido, se pone de manifiesto que la agenda de integración de los países, si bien con distinto ritmo según el caso, se está concretando. En este marco, la AIC ha permitido potenciar los avances ya logrados e impulsar la agenda de IIRSA en su conjunto. Su establecimiento, además de convertirla en un marco simbólico y político de una nueva etapa de la iniciativa con foco en la implementación, ha

acelerado la obtención de resultados concretos en proyectos de alto impacto, que están convirtiendo en realidad la visión regional de integración física, económica, social y cultural del subcontinente suramericano.” (IIRSA, 2011, p. 109)

Otro momento importante en el avance de la planeación de la IIRSA se dio con el diseño de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Esta agenda resultó como uno de los productos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) -con un horizonte de ejecución entre 2012 y 2022-, instancia que se inscribe dentro de la UNASUR para el abordaje de los temas de infraestructura en la región. Este hecho, sin duda, permite pensar en un mayor nivel de articulación en términos de espacios de gobernanza multinivel y se puede pensar que el tema de la integración de la infraestructura regional, a pesar de ser un asunto sectorial, juega un rol fundamental en el avance del regionalismo en la región. Como elemento anexo a lo anterior, es importante tener en cuenta que durante los años que lleva la iniciativa, otras instancias de gobernanza regional, como el BID, se han vinculado a los proyectos de la iniciativa, sobre todo en términos de financiamiento:

En 2011, a partir de un cambio interno en el BID, se asumió el compromiso de hacer un ajuste estructural para traer el tema de la integración física a sus raíces sectoriales, con el objetivo de tener resultados pragmáticos. En este sentido, el Banco siempre ha tenido un compromiso importante con la cartera de proyectos IIRSA y actualmente con la del COSIPLAN. Hasta diciembre de 2010, se habían financiado 28 proyectos de dicha cartera, valorados en US\$ 8.871 millones, con un aporte del Banco de US\$ 2.832 millones. En el periodo 2011-2012 se incrementa el aporte total del Banco en un 60%,

totalizando US\$ 4.552 millones, habiéndose aprobado un monto de US\$ 1.720 millones para cinco proyectos, lo que representa un incremento significativo con respecto al promedio anual de aprobaciones. Esta tendencia deberá consolidarse a futuro. (BID, 2012, p. 34)

Entonces, en noviembre de 2011, durante la Segunda Reunión Ordinaria del COSIPLAN, celebrada en Brasilia se formuló dicha agenda, la cual fue ratificada por los Presidentes de los países de la región durante la Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR que se realizó en el mes de noviembre de 2012 en Lima. Ahora bien, los proyectos de esta nueva agenda fueron propuestos teniendo en cuenta que estos debían ser concebidos como “proyectos estructurados” (IIRSA, 2011).

Es decir, que fueran capaces de consolidar redes de conectividad física a nivel regional, de tal manera que fueran potenciadores de las sinergias transfronterizas existentes y al mismo tiempo ser generadores de soluciones para las deficiencias y limitaciones de las infraestructuras existentes en los territorios donde se desarrollarán. Así las cosas, la API consta de 31 proyectos estructurados y que son entendidos como fundamentales para el avance de la regionalización integral que se promueve desde la UNASUR e IIRSA (ver cuadros 2 y 3). Estos proyectos, que totalizan un monto de US\$17.260.7 millones de dólares equivalen a un 13.3% del total de la Cartera del COSIPLAN al año 2012, que asciende a US\$ 130.139,1 millones (IIRSA, 2011, p. 5).

Cuadro No. 2
Lista de proyectos API (Millones de US\$)

	EID	Nombre del Proyecto API	Países involucrados	Montos de inversión
1	AMA	EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS EHIDROVÍAS	PE	637,6
2	AMA	EJE VIAL CALLAO - LAOROYA - PUCALLPA, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS EHIDROVÍAS	PE	2.719,7
3	AMA	ACCESO NORORIENTAL AL RÍOAMAZONAS	BR / CO/ EC / PE	60,8
4	AND	CORREDOR VIAL CARACAS - BOGOTÁ - BUENAVENTURA /QUITO	CO/ EC / VE	3.350,0
5	AND	INTERCONEXIÓNFRONTERIZA COLOMBIA - ECUADOR	CO/ EC	223,6
6	AND	SISTEMADE CONECTIVIDADDE PASOSDE FRONTERA COLOMBIA - VENEZUELA	CO/ EC	5,0
7	AND	CENTROBINACIONALDE ATENCIÓNDE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO	BO/PE	4,0
8	AND	AUTOPISTADEL SOL: MEJORAMIENTOY REHABILITACIÓNDEL TRAMOSULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍADE EVITAMIENTODE TUMBES)	PE	41,2
9	CAP	CONSTRUCCIÓNDEL PUENTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA Y CENTRODE FRONTERA	AR/BO	23,0
10	CAP	CONEXIÓN Oeste ARGENTINA - BOLIVIA	AR/BO	477,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIARIOBIOCEÁNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA	AR / BR / CH/ PA	2.740,8
12	CAP	CONEXIÓN VIAL FOZ - CIUDADDEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR / BR / PA	439,7
13	CAP	LÍNEADE TRANSMISIÓN500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN - YACYRETA)	BR/PA	755,0
14	GUY	REHABILITACIÓNDE LA CARRETERA CARACAS - MANAOS	BR / VE	350,0
15	GUY	RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BR /GU	250,0

16	GUY	RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA) - GUYANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUYENDO LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO CORENTINE	GU/ SU/ VE	300,8
17	HPP	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA	AR / BO/ BR / PA /UR	1.589,8
18	HPP	INTERCONEXIÓN FERROVIARIA PARAGUAY - ARGENTINA - URUGUAY	AR / PA /UR	293,3
19	HPP	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	100,0
20	HPP	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	UR	15,0
21	IOC	AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SURAMÉRICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRUVIRU, SANTA CRUZ)	BO	20,0
22	IOC	MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD VIAL EN EL EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL	BO/BR	388,0
23	IOC	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BO/PA	2,0
24	IOC	CORREDOR FERROVIARIO OCEÁNICO CENTRAL (TRAMO BOLIVIANO)	BO	6,7
25	MCC	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	AR/BO	1.000,0
26	MCC	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	BR/UR	93,5
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGOADOS PATOS	BR/UR	49,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIARIO MONTEVIDEO - CACEQUÍ	BR/UR	139,8
29	MCC	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA PASO DE FRONTERA CRISTO REDENTOR	AR/CH	250,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUANEGRA	AR/CH	850,0
31	PBB	CONEXIÓN PORTO VELHO - COSTA PERUANA	BR/PE	85,4
TOTAL				17.260,7

Fuente: IIRSA, 2012

Cuadro No. 3

Proyectos de la API por EID y monto de inversión (Millones de US\$)

EID	Proyectos estructurados	Proyectos individuales	Monto de inversión
AMA	3	25	3.418.0
AND	5	11	3.623.9
CAP	5	18	4.435.4
GUY	3	4	900.8
HPP	4	15	1.998.1
IOC	4	7	416.7
MCC	6	7	2.382.3
PBB	1	1	85.4
TOTAL	31	88	17.260.7

Fuente: IIRSA, 2012

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que, aunque los montos proyectados resultan ser importantes en cuanto a su tamaño, no todas las inversiones han llegado a ejecutarse, ni en el tiempo ni en las cantidades establecidas en las agendas⁸. Esto, sin embargo, no quiere decir que la iniciativa no haya avanzado

⁸ Al respecto, Tavares (2013) es bastante crítico y plantea que los resultados rayan en lo decepcionante a la hora de hacer un balance de los resultados de la iniciativa en los últimos 10 años: “A pesar de las precauciones observadas en la selección de proyectos, los resultados de la AIC resultaron decepcionantes. En julio de 2010, el estado de la cartera era el siguiente: [I] dos proyectos concluidos, al valor de U\$S 22 millones (dos puentes); [II] 19 proyectos en ejecución, valorados en U\$S 7.700 millones; [III] 10 proyectos no iniciados, con valor estimado en U\$S 6.300 millones (IIRSA, 2011, p. 109)3. Sin embargo, de acuerdo con la visión del Comité de Coordinación

de manera importante, pues más del 60% de los proyectos de la API se encuentran en ejecución.

Entonces, en este paneo general sobre la gestión de la IIRSA, es conveniente dar cuenta de la forma cómo esta se ha desarrollado en el Eje Andino, al cual hace parte Colombia, junto con Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela. En este sentido, se puede partir de que en este eje están proyectadas inversiones superiores a los US\$ 3.600 millones que se distribuyen en 11 proyectos. De estos proyectos, el de mayor envergadura es el del corredor vial entre Caracas- Bogotá - Buenaventura – Quito (ver imagen No. 1), con el fin de incrementar el transporte multimodal (integración de sistemas carreteros, férreos y fluviales), marítimo y carretero en la subregión.

Según la API, este proyecto asciende a un monto de inversión de US\$ 3.350 millones (vale tener en cuenta que Colombia también hace parte del eje Amazonas y respecto a este, tiene participación en un proyecto que busca generar un acceso para incrementar el transporte multimodal y fluvial por el lado nororiental al Río Amazonas; en este proyecto también participan Perú, Brasil y Ecuador (IIRSA, 2012, p.28). En relación con los proyectos correspondientes al Eje Andino, el Bicusa (Centro de Información para la Banca Multilateral) plantea lo siguiente:

El Eje Andino consiste en el desarrollo de vías, mayormente terrestres, con la finalidad de conectar geográficamente a Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela; mientras que el Eje Amazonas está conformado principalmente por proyectos portuarios y de navegación con el propósito de interconectar los dos océanos (el Pacífico con el Atlántico). Las predicciones señalan que el Eje Amazonas se está desarrollando para explotar los recursos bióticos y mineros de la

Técnica de la IIRSA, estos resultados pueden considerarse como positivos.” (Tavares, 2013, p. 145-146)

región, para apropiarse de las fuentes hidrográficas más importantes y para producir energía, en tanto el Eje Andino se desarrolla como una gran vía por la que circularán de norte a sur y de sur a norte, las materias primas, los agroproductos, el material mineral y las mercancías. Así concebidos, los dos ejes se complementan para dar forma al proyecto de integración a través del libre comercio, no solo en la región ni principalmente para la región, sino más bien en mercados internacionales como el asiático y ahora en lista el europeo. (Bicusa, 2011, p. 1)

Partiendo del informe de 2012 del avance de los proyectos de IIRSA, elaborado por esta instancia de gobernanza multinivel en colaboración con la UNASUR, este proyecto, que integra dos componentes que son el corredor vial entre Bogotá y Cúcuta y el que conecta a Bogotá directamente con Buenaventura, se encuentra en ejecución (IIRSA, 2012, p. 35).

Imagen No. 1 Corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura-Quito



Fuente: IIRSA, 2012

En conclusión, se puede decir que las agendas y los proyectos que se han venido formulando, dentro del marco de la IIRSA, han apuntado, en su mayoría a esfuerzos tendientes a un mejoramiento de la interconectividad física de los países de la región. Sin duda, esto, como se ha planteado en páginas anteriores, aparece como una condición para superar el alto grado de intergubernamentalismo que ha permeado los procesos de regionalización en Suramérica.

3.2 IIRSA: UNA MIRADA DESDE EL REGIONALISMO Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

De cierta manera, y partiendo de los planteamientos de Hooghe y Marks (2003), que IIRSA se pueda catalogar como un esfuerzo de gobernanza multinivel en el que los diferentes actores se dedican a abordar temas específicos, sobre la base del beneficio de todos los agentes, y que además esto viabilice el avance de la construcción de región en el espacio suramericano, ha permitido que la IIRSA tenga un dinamismo relativamente importante y no se quede en formulaciones programáticas que no cuenten con el concurso y los procesos de gestión que las materialicen.

Ahora bien, una vez hecho esta aproximación somera a las agendas en materia de proyectos que la IIRSA ha venido implementando, lo que a su vez permite tener más claro el perfil de esta instancia de gobernanza multinivel, en tanto enfocada a un tema específico, resulta importante ver cómo puede ser entendida esta iniciativa desde la perspectiva del regionalismo y la gobernanza multinivel. Lo cual se plantea a continuación.

Para Giacalone (2011), uno de los principales objetivos de esta iniciativa ha sido el abaratamiento e incremento de la eficiencia de las relaciones productivas en la región, de tal manera que la disminución de los costos de transporte y comunicación permitan un mejor posicionamiento de los países miembros de la iniciativa, tanto a nivel regional como mundial (Giacalone, 2011, p. 29). Siguiendo con esta autora, en cuanto al nivel en el cual se desenvuelve esta iniciativa, se puede decir que está en lo que Hooghe y Marks (2003) definen como un segundo tipo de regionalismo multinivel:

Es decir, IIRSA se constituye en una instancia de regionalismo multinivel de carácter específico que no aborda de manera directa los procesos de integración política que se puedan desarrollar en otro tipo de instancias como UNASUR, en la cual sí se definen posturas políticas de carácter regional. Ahora bien, esto no quiere decir que se pueda considerar a IIRSA como una especie de instancia de importancia secundaria, pues en definitiva se constituye en una de las principales estrategias de integración física y maneja una cartera de proyectos bastante abultada, en proporciones sudamericanas⁹.

Si se tienen en cuenta los objetivos de IIRSA, presentados en páginas anteriores, se puede ver que esta puede jugar un rol clave en el avance de la construcción de Región en el espacio Suramericano, sobre todo si se logran las metas relativas a

⁹ Como plantean la UNASUR y la CEPAL: “La Cartera de Proyectos IIRSA a agosto de 2011 cuenta con 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en diez ejes de integración y desarrollo, que podrían generar una inversión estimada de 96.111 millones de dólares” (UNASUR y CEPAL, 2011, p.53)

la articulación de y reorganización de las cadenas productivas de los países miembros, pasando de un esquema netamente doméstico a uno regional.

Ahora bien, IIRSA, que desde 2011 hace parte de UNASUR, juega un rol clave como parte del montaje de la plataforma de construcción de una comunidad de seguridad promovida desde Brasil, como potencia regional. Desde este punto de análisis, IIRSA hace parte de una serie de estrategias para redefinir la geopolítica regional a partir de una interconexión más fuerte entre el sur y el norte del espacio suramericano.

Como plantean Pastrana y Vera (2012) IIRSA, además de otros componentes como las políticas relacionadas con la integración infraestructural desarrolladas por el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social de Brasil –BNDES- pueden ser fundamentales en el rompimiento de barreras naturales como el Amazonas y la Cordillera de los Andes, de tal manera que se logre una integración real entre las periferias y los centros regionales, facilitando así un “acceso favorable a recursos naturales y escasos, y salidas para sus exportaciones e inversiones a gran escala” (Pastrana y Vera, 2012, p. 163).

Además, como se puede observar, mediante estrategias de poder blando, como las que se pueden adelantar por medio de IIRSA, Brasil estaría avanzando, desde la postura de un líder consensual, en la generación de interconexiones que benefician a todos los países participantes, sobretodo en términos de desarrollo socioeconómico. Un ejemplo de esto es que después de la inauguración de un eje de conexión entre Perú y Brasil, a través de IIRSA, Perú logró tener un canal directo de comercio con el occidente brasileño, además de una ruta más eficiente para exportar e importar mercancías hacia y desde África y Europa.

Así las cosas, se puede decir que mediante estrategia de soft power se puede ir construyendo una cierta vocación en la región sudamericana que vea en la integración multinivel una alternativa válida para solucionar buena parte de los problemas que viven sus países. Lo cual resulta clave si se tiene en cuenta que aún persisten de manera bastante fuerte los problemas de inseguridad y concentración del ingreso en la región. Asuntos que si bien deben seguir siendo atacados mediante políticas económicas y de seguridad, sobrepasan el escenario local de los países y se convierten en factores desestabilizantes regionalmente. Por ello, resulta fundamental abordarlos desde una manera integral y es esta medida que la integración infraestructural puede jugar un rol definitivo, al permitir que los países construyan de manera conjunta mejores relaciones comerciales y productivas entre ellos mismos y con respecto a otras regiones del globo.

4. COLOMBIA FRENTE A LA IIRSA: REALIDADES Y EXPECTATIVAS

Como se planteó en páginas anteriores, buena parte de la postura de los países frente a los procesos de regionalización o integración regional, depende en buena parte de su lugar en la región y en el sistema internacional. Teniendo en cuenta esto, frente a IIRSA se planteó en páginas anteriores que tanto Brasil como Colombia, tienen perspectivas e intereses distintos, más allá de que pudiesen darse convergencias en algunos puntos.

Así las cosas, y teniendo en cuenta otros elementos de análisis como algunos relativos al modelo de internacionalización económica de Colombia, en esta sección se abordará la forma como Colombia percibe a la IIRSA en parte de sus

agendas externas e internas. Luego de esto, se muestran los posibles despliegues estratégicos que supondría un mayor dinamismo y liderazgo de la postura de Colombia e cuanto a los diseños programáticos de la IIRSA; tema que posiblemente puede generar, además de beneficios en términos del posicionamiento regional y global de Colombia, otro tipo de resultados positivos en cuanto a mejores capacidades para promover el desarrollo y económico del país.

4.1 UNA APROXIMACIÓN A LA PERSPECTIVA COLOMBIANA DE IIRSA

Colombia ha sido un país que tradicionalmente ha privilegiado las relaciones internacionales con Estados Unidos (Pastrana y Vera, 2012. 191; Dallanegra, 2012, p. 67-68; Tickner, 2007, p. 91). Esta postura se puede observar desde finales del siglo XIX y principios del XX, siendo a evidencia primigenia más relevante, la pérdida de Panamá.

Para Tickner (2007, p. 91) esta forma de afrontar las relaciones internacionales se debe, en parte, a la idea que han tenido las élites colombianas según la cual la mejor manera de obtener buenos resultados en el sistema internacional es a partir de una asociación con los Estados Unidos, así esto signifique una pérdida de soberanía y de autonomía en la determinación de agendas políticas, tanto a nivel externo como interno. Pastrana y Vera (2012a, p. 191) son muy claros y sintéticos al presentar una breve radiografía histórica de esta tendencia en materia de relaciones internacionales, por parte de Colombia, que conviene observar en extenso:

Para Dallanegra (2012), ese principio de alineamiento con la superpotencia, generador de inserción dependiente, fue aplicado, desde

que lo acuñara el Presidente conservador Marco Fidel Suárez en la segunda década del siglo XX, fue seguido por otro mandatario conservador, Andrés Pastrana; y cinco liberales, Olaya Herrera, Eduardo Santos, Alberto Lleras Camargo, Julio César Turbay Ayala y Álvaro Uribe. Y aunque nunca ha habido una ruptura con los Estados Unidos, dicho principio geopolítico se ha alternado durante algunas administraciones relativamente más autónomas con el principio de respice simillia (mirar a los semejantes o Estados del “Tercer Mundo”). Como consecuencia, un mandato conservador, el de Belisario Betancur, y tres liberales, los de Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper Pizano, intentaron desarrollar una política exterior más multilateral y “latinoamericanista”, pero siempre atada a los intereses de los dos partidos tradicionales y de los principales grupos económicos, centrados en conservar el mercado de consumo y de capitales estadounidense (Dallanegra, 2012, pp. 67-68). El giro de Santos es ahora interpretado como la introducción del principio de respice omnia (mirar al “universo”) o su equivalente, respice orbis (mirar al “globo terráqueo”). Esta perspectiva facilita un relacionamiento multipolar en la política exterior, no obstante, en el fondo yace una estrategia de invisibilización o moderación discursiva sobre los elementos de seguridad de la continua cooperación con los Estados Unidos y el arraigo de problemas como el narcotráfico y el conflicto armado interno (Chacón, 2012).” (Pastrana y Vera, 2012a, p. 191)

Aunque son múltiples las consecuencias de lo anterior, existe una que resulta bastante relacionada con los procesos de regionalización en Suramérica, dentro de los cuales se encuentran los adelantados por IIRSA y es que Colombia se ha alejado de los procesos de construcción de región en el espacio suramericano. Es decir, Colombia ha dejado de lado los procesos que en Suramérica, han tendido

al fortalecimiento de lazos entre los países para mejorar su posicionamiento global como región.

Ejemplo de ello es que Colombia no ha demostrado un interés estratégico en los proyectos de la IIRSA, dejando de lado, incluso, el potencial que puede representar contar con uno de las instituciones pioneras en materia de interconexión eléctrica a nivel regional (ISA). Como anota Pastrana (2011, p. 4), refiriéndose al campo económico, el bajo nivel de sintonía con los procesos regionales:

Ha sido un gran obstáculo a la aproximación regional la manera desequilibrada en la que se negoció con los norteamericanos, por encima de los arreglos comunitarios en la CAN, por fuera del proceso de integración comercial suramericano y haciendo caso omiso a las consecuencias regionales de no negociar en bloque, tal como lo han expresado países como Venezuela, Bolivia, Ecuador e incluso Brasil. Así, se desdibujó la profundización de las relaciones comerciales con el vecindario y el entorno regional e incluso se reversaron procesos de integración como el andino. Como consecuencia de ello, se fragmentó la CAN, Venezuela se orientó hacia el Mercosur y el gobierno de Hugo Chávez aceleró los procesos alternativos como el ALBA (Pastrana, 2011, p. 4)

Entonces, en términos regionales, lo que se puede ver es una posición condicionada por parte de Colombia, debido a su sujeción con los Estados Unidos, lo cual, además de lo anterior, ha hecho que Colombia opte por desarrollar una estrategia de internacionalización económica y de desarrollo infraestructural interno, de carácter individual, en la cual no se logra la mejor

articulación con los procesos que se podrían adelantar de manera conjunta con los países de la región, especialmente de los de la sub-región Andina. Fenómeno que, en varias oportunidades, ha estado matizado por tensiones entre Colombia y los países vecinos; siendo particularmente visibles los episodios de tensión con Venezuela y Ecuador (Márquez, 2012, p. 587)

Situaciones como las anteriores se relacionan mucho con la elección de Colombia de apostarle a los Tratados de libre Comercio como la base de la estrategia de la internacionalización, lo que conlleva a permitir la acción libre de los inversionistas extranjeros en Colombia. Situación que termina por ser determinante a la hora de la definición de la forma cómo se invierte en la infraestructura nacional.

En este sentido, Colombia se ha convertido en uno de los principales destinos de la inversión extranjera de la región y buena parte de estas inversiones se destinan a la infraestructura, fundamentalmente en temas relacionados con el transporte y la capacidad exportadora del país¹⁰. Como plantea la estrategia de la cuarta generación de concesiones, por parte de Colombia se busca generar las mejores condiciones de inversión para los agentes extranjeros, de tal manera que esto sean actores fundamentales en la promoción del desarrollo infraestructural del país. A propósito de esto, Tenjo (2009, p. 9) presenta algunos datos de contexto que conviene tener en cuenta:

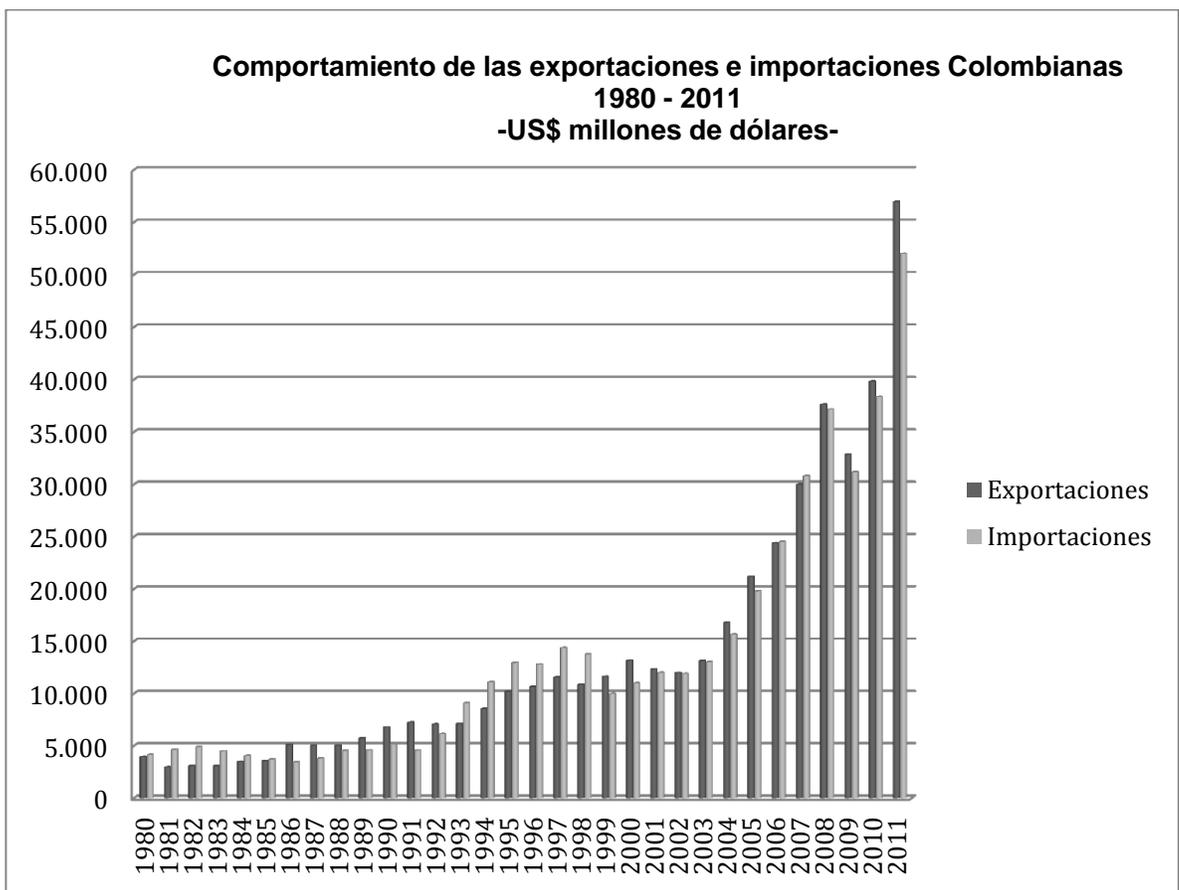
¹⁰ Como plantea Wills-Valderrama: “La construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura han sido reconocidos en Colombia como una de las locomotoras del desarrollo de la economía del país. Gran parte de la financiación para infraestructura proviene y provendrá del exterior; en su mayoría, en forma de inversión extranjera directa” (Wills-Valderrama, 2011, p. 20)

Los cambios del sistema global llevados a cabo hacia finales del siglo XX, no fueron ajenos a la dinámica del Estado nacional colombiano, ya que precisamente desde la década de los 90`s hasta ahora, se ha evidenciado un representativo desmonte de las responsabilidades que antes le pertenecían y eran responsabilidad del Estado, dando lugar a que estas responsabilidades sean ahora negocios de interés para la inversión privada y/o transnacional. Según ello uno de los sectores que generan mayor número de proyectos es el de infraestructura, por esto se entiende que Colombia haya ocupado el “quinto lugar en inversión privada de infraestructura en la región de Latinoamérica y el Caribe en el periodo 1.990-2002” y actualmente que el total de inversiones previstas para infraestructura en el periodo 2006 – 2010 sean de 69 billones de pesos, donde alrededor de 20 billones de pesos corresponden al sector transporte, por ello la apropiación para el 2.009 es de 3.2 billones de pesos, es decir, Colombia ha invertido sostenidamente en infraestructura por encima del 2% del PIB, manteniendo el nivel de financiamiento público debido al incremento de la participación privada; claro está lo anterior atiende en primera instancia a los requerimientos del ALCA y en el presente a los tratados de libre comercio y las directrices IIRSA. (Tenjo, 2009, p. 9)

Ahora bien, aunque esto puede significar un mayor incremento de la capacidad de la infraestructura nacional, también es cierto que buena parte de estas inversiones se destinan a la actividad exportadora de Colombia (transportes fundamentalmente), de tal manera que supongan mayores niveles de eficiencia y menores precios en las actividades de transporte de mercancías hacia el exterior (fundamentalmente Estados Unidos). Además, esto se entrecruza con el modelo exportador de Colombia, el cual viene privilegiando los productos minero-

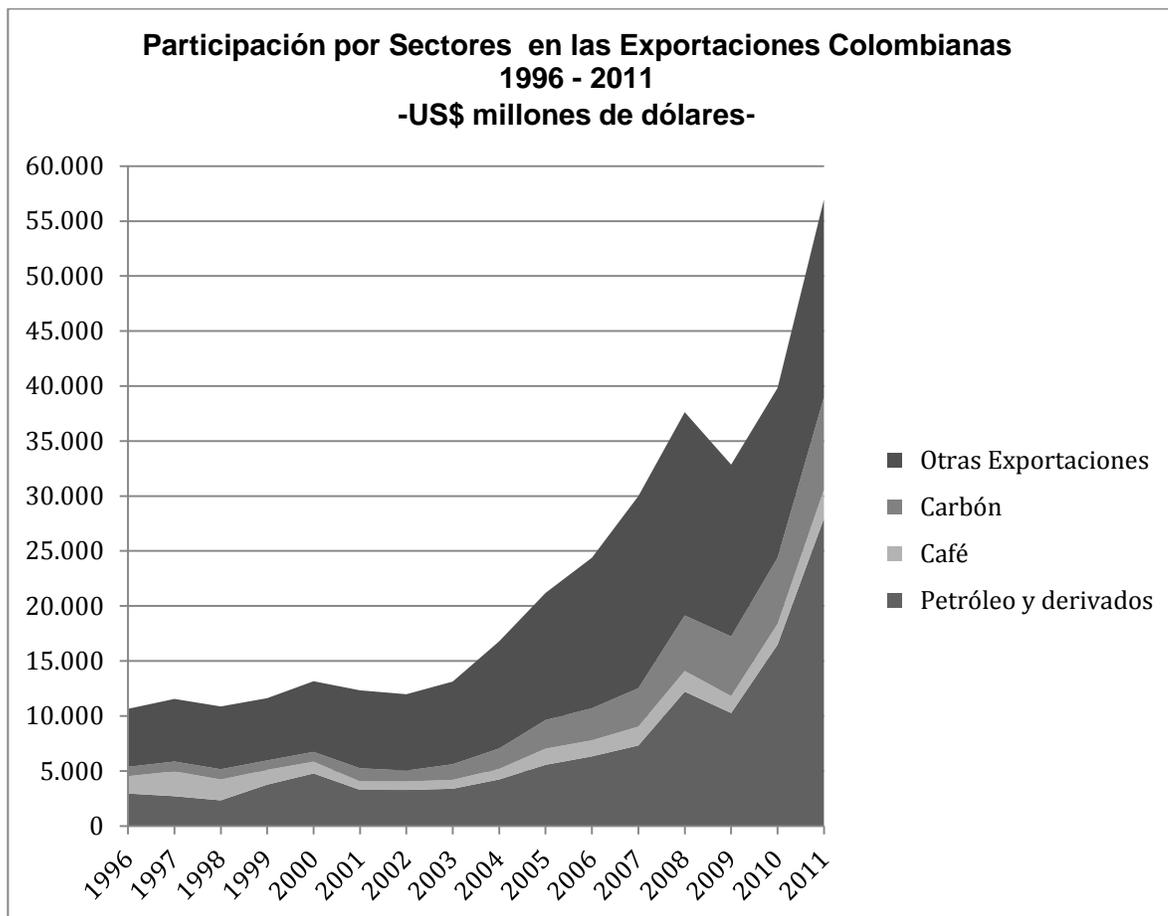
energéticos como las principales mercancías (estas ocupan más del 60% de la canasta exportadora del país), lo que puede resultar problemático, ya que estos no se caracterizan por llevar grandes niveles de valor agregado al momento de salir del país (ver gráficos 2 y 3).

Gráfico No. 2



Fuente: elaboración del autor a partir de datos DANE, 2012

Gráfico No. 3



Fuente: elaboración del autor a partir de datos DANE, 2012

Se puede pensar, entonces, que una parte de la falta de sintonía entre Colombia y la IIRSA se debe a las diferencias de los modelos de desarrollo que están en juego: por un lado uno de carácter regional y enfocado a un mayor nivel de industrialización y eficiencia en el flujo de mercancías y mano de obra: el de IIRSA, y por otro lado, uno enfocado a la exportación de recursos naturales fuera del continente, como condición para una internacionalización económica, el de Colombia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, aparece entre muchas otras una situación problemática relevante y es que Colombia no cuenta con una postura frente a los procesos de integración infraestructural adelantados por IIRSA -entendidos como componentes de las dinámicas de regionalización en Suramérica- que le permita consolidarse como líder regional en la iniciativa y que evidencie un real compromiso del país con el avance de regionalización en el espacio suramericano.

Lo anterior debido, entre otros factores, a la baja importancia que Colombia le ha dado a participar activamente en los procesos de regionalización y al privilegio que, tradicionalmente, se le ha dado, por parte de los gobiernos nacionales, y muchas veces también por parte de los gremios, a los procesos de internacionalización a través de los Estados Unidos.

Así las cosas, el nivel de interacción, más allá de lo comercial, con los países y los vecinos regionales han ocupado un lugar secundario en las agendas nacionales, lo que limita la capacidad del país para obtener mayores beneficios de estos procesos. En materia de infraestructura, estar fuera de la sintonía de los avances en la integración, puede limitar la capacidad de la internacionalización económica que Colombia ha tratado de promover en las últimas décadas, ya que este alejamiento puede redundar en mayores costos de transporte, producción y montaje de cadenas productivas. Situación que puede relentizar el avance de la competitividad del país y el desarrollo que se podría generar, por esta capacidad, en el país y especialmente en los territorios que podrían interconectarse a través de la ejecución de los proyectos de la IIRSA.

Para concluir esta sección, se puede decir que existen diversas restricciones por parte del Estado y el modelo de desarrollo colombiano para permitir que exista una verdadera articulación a los procesos de integración infraestructural. De alguna manera, esto puede significar que Colombia mantenga su tendencia extractiva, la cual de alguna manera le ha permitido situarse, en términos macroeconómicos como un líder; claro está, sin que esto signifique que a nivel social las cosas estén mejorando al mismo ritmo. Para corroborar esto basta con recordar un simple indicador como el de la concentración del ingreso, dato que para el caso colombiano muestra que, según el DANE (2012) se presenta un coeficiente de Gini de 0.539, lo que sitúa al país dentro de los diez países con mayores niveles de concentración del ingreso.

Así las cosas, pensar en una regionalización que supere el nivel comercial y que permita al país contar con las plataformas infraestructurales, enfocadas a los procesos productivos y no meramente a los extractivos , resulta clave, pues la profundización del modelo aperturista de corte neoliberal puede seguir profundizando la debilidad de Colombia a la hora de producir mercancías con valor agregado, lo cual parece como necesario para lograr un verdadero desarrollo integral.

4.2 COLOMBIA Y UN POSIBLE LIDERAZGO SUBREGIONAL EN IIRSA: UNA APUESTA POR POSICIONAMIENTO Y EL DESARROLLO REGIONAL

Si se parte de la diversificación temática y geográfica de las agendas exteriores de Colombia, se puede pensar que uno de los aspectos que entra con mayor fuerza en este nuevo marco es el de un mejor relacionamiento con los vecinos y con los demás países de la región suramericana. Colombia, al tratar de mejorar su posición regional y su imagen frente a los otros Estados puede generar unas condiciones que le permitan obtener mayores beneficios de los procesos de regionalización, no sólo a nivel del Estado, sino de varios de los grupos de interés y de los gremios que ven en la diversificación una alternativa para mejorar sus resultados económicos y resistir los embates de los desajustes financieros y económicos de los tradicionales principales socios comerciales del país: Estados Unidos y Venezuela.

Como plantean Pastrana y Vera (2012a), Colombia puede estar presentando una cierta presión por parte de los gremios económicos para avanzar de manera más certera en esta diversificación

En cuanto a la variable doméstica, Flandes (2012b, p. 27) la resume como la incidencia de los intereses e influencia de una nueva línea de gobierno, de los gremios económicos, las fuerzas armadas, el parlamento y otros actores colectivos relevantes sobre la formulación de la política exterior. Desde este punto de vista, en Colombia se percibe una mayor presión y consenso de los principales gremios industriales, exportadores y financieros —apoyados por los técnicos del Ministerio de Comercio y Proexport— sobre la necesidad de diversificar los socios

comerciales e inversionistas y las instancias de actuación exterior, además de suavizar las fricciones con los vecinos. (Pastrana y Vera, 2012a, p. 190)

En esta medida, los procesos de integración infraestructural pueden jugar un papel mucho más importante del que han venido desarrollando hasta ahora, pues contar con un mayor nivel de interconectividad productiva, de transportes y energética sería una buena posibilidad para mejorar los estándares de eficiencia y de agregación de valor por parte de muchos de los diferentes procesos productivos del país. Sin ir muy lejos, una mejor articulación dentro del Eje Andino de la IIRSA podría conllevar a contar con rutas de transporte multimodal capaces de reducir los costos del transporte de productos como el petróleo y sus derivados. Situación que impactaría positivamente a múltiples sectores económicos nacionales. Ahora bien, poder generar este cambio requiere, sin duda y como lo plantea Herrera (2012, p. 572) una modificación del rol de Colombia frente a los procesos de regionalización en Suramérica:

Igualmente, frente a los planes expresados en IIRSA, el Estado colombiano debe desarrollar una política clara de integración nacional, particularmente en los aspectos relacionados con la infraestructura de comunicaciones terrestres (vial y ferroviaria) así como las fluviales. Colombia sólo forma parte de dos de los diez ejes planteados por el acuerdo de integración. Aquí, la conexión entre política doméstica e internacional es clara. Si Colombia no quiere quedar marginada de los grandes proyectos de integración que jugarían a un tiempo de motor de despegue económico y de abandonar el criterio de una región sudamericana con vocación centrífuga y constituirse en una área económicamente integrada e interdependiente, debe apostarle a su

posición estratégica de entrada al subcontinente vía un desarrollo de su infraestructura, gracias a su vinculación a los ejes geopolítico andino y amazónico y por ser un puente natural entre los océanos Pacífico y Atlántico. (Herrera, 2012, p. 572)

Para poder dar este giro en su manera de ver a la región, pasando de ser un factor centrifugo a ser un cohesionador regional, es necesario que se tenga en cuenta el momento actual como una oportunidad para convertirse en un líder en la sub-región andina que permita situar al país en una posición de interlocutor válido para Brasil, entendido como la potencia líder regional. En este sentido, y partiendo de los postulados de Nolte (2006), Flandes (2012) y Pastrana y Vera (2012) entre otros, Colombia podría jugar un rol de potencia secundaria regional con miras de convertirse en un líder temático frente a lo relativo a la integración subregional.

Por otra parte, Colombia y Brasil pueden compartir un lenguaje de cooperación con miras a una sociedad estratégica para el área andina que trascienda los ámbitos del intercambio comercial bilateral y subregional (CAN-MERCOSUR) y de las tensiones en seguridad (Cervo, 2008: 202-218). En este contexto, Colombia siempre ha sido considerada por Brasil como un eje de integración al norte del subhemisferio, y se halla en una coyuntura idónea para cumplir un rol histórico como imán y como aliado para levantar conjuntamente un andamiaje de verdadero contrapeso democrático a los polos tradicionales de decisión internacional. (Pastrana, 2011b, p. 80)

Los anteriores aspectos aparecen como una condición sin la cual no podría avanzar de manera efectiva en la articulación con los procesos de regionalización. Sin duda, esto requiere superar el modelo de regionalismo abierto, basado en la eliminación de barreras arancelarias y comerciales, que Colombia, dentro del marco de un modelo económico neoliberal, ha venido estableciendo como la prioridad, llevando a que los esfuerzos diplomáticos se centren en los tratados de libre comercio como el mecanismo de internacionalización económica.

En términos del potencial con el que cuenta Colombia para poder jugar el rol que se viene proponiendo, está, entre otros, la capacidad financiera y operativa a nivel regional de una empresa como Interconexión Eléctrica S.A –ISA-; entidad que se estructura como una empresa de servicios públicos mixta, con una participación accionaria del estado colombiano de más del 60%. Esta empresa, dedicada a la provisión de servicios y redes eléctricas tiene presencia en 8 países del continente América Latina, además de Colombia (Ecuador, Bolivia, Chile, Brasil, Perú, y varios de Centro América).

En ellos viene desarrollando actividades de transporte de energía eléctrica, operación y administración de mercados, construcción de proyectos de infraestructura, transporte de telecomunicaciones y concesiones viales, entre otras. Esto aparece particularmente importante en momentos que se plantea que América Latina, sobre todo la región suramericana ha avanzado bastante en la producción de energías renovables, hasta el punto de pensarse ue puede ser un líder global en este sector.

The region can meet its future energy needs in a cost-effective manner through renewable sources, leading the way globally, and building a

strong green economy. Regardless of the view that each country has on the long-term future of its electricity system, increasing the penetration of NRETs today makes sense from all perspectives. These issues lie at the heart of current debates about the role that different generation technologies can and should play in the short and long term, with some stakeholders claiming that 100% renewable electricity systems are both technical and economically possible and desirable. (BID, 2013, p. 25)

Así las cosas, se podría pensar que al integrar de una manera estratégica a ISA dentro del andamiaje de la IIRSA se podría contar con un medio idóneo para asumir un liderazgo, por lo menos en términos sub-regionales en uno de los aspectos que la iniciativa contiene: el de la interconexión energética. Dicha postura, además, permitiría que muchos de los procesos productivos subregionales contaran con un elemento fundamental para mejorar sus eficiencias y el nivel de valor agregado que se le imprime a las diferentes mercancías, además de ser un factor estratégico para permitir que aumente el nivel de industrialización en la región. Este planteamiento se puede, además, articular con lo propuesto por el BID (2013) en cuanto al potencial de producción de energías renovable que tiene América Latina en la actualidad:

Wálter Vergara, jefe de energía sostenible y cambio climático del BID, es enfático cuando habla del futuro de la región: “América Latina tiene un potencial inmenso para producir energías solar, marina, geotérmica y eólica. Estos recursos no tienen fecha de expiración, van a estar allí para siempre, no son como los combustibles fósiles que se agotan”. Para Vergara, la apuesta por este tipo de energías no sólo

representa seguridad energética, sino también la reducción de los impactos ambientales generados por la emisión de CO₂.¹¹

La producción de energía a base de componentes no fósiles, sino a partir de fuentes renovables se constituye en una puerta de entrada para que la región fortalezca sus procesos productivos y sociales, además de ser una dinámica que puede representar un gran posicionamiento global, como región. Sin embargo, para pensar esto, resultaría necesario superar los esquemas bilaterales y pensar en los procesos necesarios para que la gestión de este factor estratégico haga parte de una agenda regional, donde los diferentes países que aportan los recursos y la infraestructura entren en condiciones reales de agencia y no bajo el control de las empresas multinacionales, ya sean regionales o de otros continentes. Para ello, IIRSA aparece, en tanto instancia de gobernanza multinivel, como una organización en la que pueden confluir los diferentes países sin el condicionamiento expreso de seguir las directrices del a potencia líder regional.

Claro está, para poder pensar en esto se requiere que las potencias secundarias entiendan su rol y la capacidad que tienen de liderar procesos mediante estrategias de soft balancing. Una de las cuales podría ser pensar en reducir los costos de la transmisión de energía a nivel regional, con la condición de que se favorezcan los procesos productivos que imprimen valor agregado y al mismo tiempo, permitiendo el fortalecimiento de un mercado “regional interno” que dé estabilidad frente a los embates de las crisis que puedan provenir desde el exterior de la región.

¹¹ América Latina tiene energía para mover el mundo. (2013, junio 18). ElEspectador.com. recuperado en <http://www.elspectador.com/noticias/temadeldia/articulo-428681-america-latina-tiene-energia-mover-elmundo>

Sin embargo, si se desea, por parte de Colombia, contar con un liderazgo en estos aspectos, no basta con contar con este potencial, entendido como recurso material estratégico, sino que se requiere por parte de los gobiernos la intención de llegar a ese liderazgo. Es decir, además de cambiar ciertos condicionantes de la política exterior colombiana y sus agendas internas, además se requiere un cambio de perspectiva en cuanto a las prioridades, de tal manera que los procesos de regionalización sean considerados como un campo en el cual se pueden lograr avances benéficos para el país.

CONCLUSIONES

En la actualidad el orden multipolar complejo que presenta el sistema internacional supone una cierta pérdida de influencia de las potencias tradicionales sobre los asuntos regionales, sin que esto signifique su retirada. Sin embargo, esta situación abre la puerta a nuevos despliegues regionales, con pretensiones globales, por parte de las potencias regionales emergentes.

En Suramérica, Brasil aparece como la potencia líder regional y existen países como Colombia, Chile, Argentina y Venezuela que pueden ser catalogados como potencias secundarias. Ahora bien, principalmente desde la potencia líder se han venido promoviendo, sobre todo desde las últimas dos décadas, esfuerzos que apuntan a la construcción de un regionalismo en la región que supere el nivel intergubernamental y aperturista que ha caracterizado la tendencia suramericana en la materia.

Lo anterior puede ser interpretado como un despliegue estratégico de Brasil que apunta a que América del Sur genere dinámicas que lo constituyan en un actor más o menos cohesionado; para lo cual es fundamental superar el nivel comercial que ha determinado la gran mayoría de las relaciones entre los Estados de la región.

En este sentido, dentro de las principales muestras de lo que sería un “nuevo regionalismo” están instancias como la UNASUR e IIRSA, que se pueden entender como ejemplos de instituciones de gobernanza multinivel en las que, sobre todo para el caso de IIRSA, trascienden el nivel estatocéntrico de otras

instancias. Es decir, esta iniciativa permite la interacción de diferentes actores de naturalezas no estatales, aunque sigue manteniendo un rol fundamental la participación de los Estados.

Al aproximarse, dentro de este marco, al rol que países como Brasil y Colombia han tenido en materia de integración infraestructural, componente fundamental del “nuevo regionalismo” en el que los países avanzan en la construcción de lazos productivos y no meramente comerciales, resulta clave ver cómo en IIRSA Brasil ha venido actuando como un agente determinante, y por el lado de Colombia se ha observado que presenta una baja participación y que ha otorgado poca importancia a las agendas de los diferentes proyectos de la iniciativa.

Situación que se puede explicar a partir del enfoque de desarrollo económico que Colombia ha venido ejecutando en las dos últimas décadas, sobre todo, y que apunta a una internacionalización de carácter neoliberal y que asume el sostenimiento y dependencia de las relaciones con Estados Unidos como una condición para poder internacionalizar su economía. Situación que se ha profundizado por la securitización de las agendas políticas a nivel interno y externo de Colombia.

Ahora bien, esta postura por parte de Colombia ha limitado el rol que puede tener en los procesos de integración regional, y la posibilidad de actuar como un líder regional, dentro de los procesos de regionalización, en un tema tan estratégico a nivel global como el de la provisión de servicios de infraestructura y energía, que son dos de los temas fundamentales de las agendas de la IIRSA. Entonces, si se quiere jugar un rol más determinante, el país tendría que disponerse a jugar un rol activo en materia de asumir costos de algunos de los componentes de la

integración, como es el de la interconexión eléctrica, para lo cual contaría con un recurso estratégico de carácter institucional que es ISA, la cual se ha posicionado a nivel regional como una de las empresas de mayor capacidad financiera y operativa para ofrecer servicios de energía eléctrica.

De alguna manera, lograr entrar como una agente determinante en al IIRSA le permitiría al país ser un líder subregional, hablando del espacio andino, y una potencia secundaria determinante en la región. Es decir, si se cataloga un esfuerzo por mejorar la interconexión eléctrica con fines de abaratamiento de costos de producción, mejoramiento y ampliación de procesos industriales, Colombia estaría en la posibilidad de desplegar estrategias de soft power que hagan atractivo, para los otros países de la región, el articularse a los procesos que pueda promover, lo que le daría la capacidad de interactuar con mayor nivel de agencia frente a la potencia líder regional y al mismo tiempo lograr un mejor posicionamiento a nivel global.

Además, tal mejoramiento de los procesos productivos traería un mayor nivel de desarrollo de los procesos productivos internos, situación necesaria para contar con sectores productivos más robustos y menos vulnerables a los desajustes financieros internacionales, además de ser vital a la hora de avanzar en economías de carácter más productivo y menos extractivo. Ahora bien, como elemento fundamental para que esto se dé es necesario que los gobiernos nacionales tengan una verdadera intención de proyectar su liderazgo en el plano regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aláez, R, Longás, C y Ullibarri, M. (2001). LA relación entre efectos externos y aglomeración: una aproximación a su estudio a partir de la evidencia empírica disponible. En, Revista de Estudios Regionales, No. 61 (p. 151-167). Andalucía: Universidades Públicas de Andalucía.
- Ardila, M (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. En, Revista Papel Político. Vol. 17, No. 1 (pp. 293-319). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- BID (2012). La integración de la infraestructura regional en los países andinos. Quito: BID
- BICUSA (2011). IIRSA en Colombia: rutas para el libre comercio. Washington DC. BICUSA
- CINEP (2012). Conflicto armado en Colombia durante 2011. Bogotá. CINEP
- Cipoletta, G (2011). Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cervo, A. (2010). Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp. 7-32.
- COSIPLAN. (2011). *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*, (www.iirsa.org).
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Revista Latinoamérica* (54). Centro de investigaciones sobre América latina y el Caribe. Universidad nacional autónoma de México. pp. 37-74. Recuperado de http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat54-37.pdf
- Devlin, R y Estevadeordal (2002). *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo –IDB-
- Flandes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En Jost, S (Ed). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (p.19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flandes, D. y Nolte, D. (2010). Introduction. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers*. En, Flandes, D. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (p. 1-14). Surrey: Ashgate Publishing Limited.

- Fleury, S. (2012). Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil. *Revist CIDOB d'afers internacionals*. No. 97-98.
- Fraga, R. (2011). Conferencia del 5 de abril de 2011, Manhã. ix curso para Diplomatas Sul-Americanos. (p. 95-131). Brasilia: FUNAG
- Giacalone, R (2011). Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en MERCOSUR. En, Cienfuegos, M y Mellado, N (Eds). Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur. Córdoba: Lerner Editora.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. GIGA Working Paper, 124. Recuperado de www.giga-hamburg.de/workingspapers.
- Herrera, B (2012). La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado Colombiano. En Jost, S (Ed). Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior (p.565-575). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hooghe, L y Marks, G (2003) *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienna: Institute for Advanced Studies, Political Science, Series 87.

- Hooghe, L y Marks, G (2004). Gobernanza estatocéntrica y multinivel. En, Morata, F (Ed). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?. En, Revista International Affairs Vol. 82, No. 1 (p. 1-19)
- IIRSA. (2011). IIRSA 10 Años Después: Sus Logros y Desafíos, (www.iirsa.org).
- IIRSA (2012). Agenda de Proyectos Prioritarios. Informe de avance. (www.iirsa.org)
- Márquez, M (2012). Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela en la era Santos. En Jost, S (Ed). Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior (p. 576-598). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Nolte, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. Giga Working Paper No. 30. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.

- Nye, J (2002). The paradox of American Power. New York: Oxford University Press.
- Legler, T y Santa-Cruz (2011), A. El patron contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. En, Revista Pensamiento Propio, Enero-Junio 2011, Año 16. (p. 11-35). Buenos Aires: CRIES
- Pastrana, E y Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y global. En, Jost, S (Ed). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (p. 135-184). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E y Vera, D. (2012a). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramerica. En, Jost, S (Ed). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (p. 135-184). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. Plataforma Democrática. Recuperado en: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf
- Pastrana, E (2011a). KAS Paper No. 15. Konrad Adenauer Stiftung

- Pastrana, E. (2011b). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. IX curso para diplomatas sul-americanos. Textos académicos (pp. 67-82). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores.
- Phineiro, S. (2010). Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global. Serie de artículos y testimonios, 60. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Recuperado de www.cari.org.ar/pdf/at60.pdf.
- Sanahuja, J (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. En, Revista Pensamiento Iberoamericano, No. 0, Segunda época (P, 75-106). Madrid: AECI-Fundación Carolina.
- Salama, P. (2010). Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites. En, Revista Ciclos, Año XX, Vol XIX, No. 37-38. (p. 3-18)
- Simmonds, O (2012). Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción. En, Jost, S (Ed) Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior (p. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide, de ONU-Hábitat.

- Solano, M. Dangond, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En, Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes (2ª. Ed). Bogotá. KAS, PUJ.
- Solano, M y Simmonds, O (2012). Apuntes sobre el impacto de los BRIC y las relaciones de Colombia con Brasil. En, Revista Academia y Virtualidad. Vol 5, No. 1. Universidad Militar nueva Granada.
- Tavares, J. (2013). De la IIRSA al COSIPLAN: Desafíos de la Integración Física de América del Sur. En, Sorj, B y Fausto, S (Ed). Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible? Plataforma Democrática: San Pablo
- Tenjo, M (2009). Colombia: un modelo de desarrollo desde la IIRSA. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales –ILSA-
- Tickner, A. (2012). El desencanto diplomático. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-362472-el-desencanto-diplomatico>
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. En, Revista Colombia Internacional (65). Enero-Junio. Bogotá: Universidad de los Andes

- Torrijos R., Vicente. (2010). TERRORISMO DESMITIFICADO Verdades y Mentiras Sobre la Violencia en Colombia. REVISTA - Bogotá (Colombia) Vol. 5 No. 1 - Enero - Junio. [En línea] Mayo de 2010. [Citado el: 12 de Marzo de 2012.] <http://www.umng.edu.co/www/resources/Articulo%206.pdf>. Pág. 130.
- UNASUR-CEPAL (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- World Investment Prospects Survey 2010-2012 (2010). United Nations Conference on Trade and Development
- Telesurtv.net (2012). Peña Nieto solicita apoyo en Brasil para luchar contra la pobreza en México. Recuperado en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/09/20/pena-nieto-solicita-apoyo-de-presidenta-brasilena-para-luchar-contra-la-pobreza-en-mexico-6515.html>
- Wills-Valderrama, S (2011). Protección a la inversión extranjera en infraestructura por medio de Acuerdos Internacionales de Inversión: un nuevo reto para Colombia. En, International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, No. 19. (p. 17-38). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- EIEspectador.com (2013). ISA gana licitación para construir línea eléctrica en Chile de 174 km. Recuperado en:

<http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-427388-isa-gana-licitacion-construir-lin-qwea-electrica-de-174-km-chile>

- EIEspectador.com (2013) América Latina tiene energía para mover el mundo. (2013, junio 18). Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/articulo-428681-america-latina-tiene-energia-mover-elmundo>