

**EL DILEMA DE COLOMBIA EN LAS AMÉRICAS:
ENTRE EL MONROÍSMO Y EL SUDAMERICANÍSMO**

AUTOR:

RICARDO ANDRÉS BETANCOURT VÉLEZ

**Trabajo de grado para optar por el título de
Magister en Relaciones Internacionales**

TRABAJO DIRIGIDO POR:

PhD EDUARDO PASTRANA BUELVAS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ

JUNIO DE 2013

*Con un profundo agradecimiento a
Eduardo Pastrana Buelvas, mentor y amigo.
Su permanente apoyo aclaró el camino.*

A él está dedicada esta tesis.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN: hacia un mundo multipolar	13
Objetivos	17
Diseño metodológico	18
CAPÍTULO I. Realismo Neoclásico, Institucionalismo-Constructivismo, y el concepto de “región”	20
1.1 Abordajes previos	20
1.2 El Realismo Neoclásico	22
1.3 El Constructivismo y el Institucionalismo	26
1.4 El concepto de región y la potencia líder regional	30
CAPÍTULO II. Cambios en la política exterior colombiana: su nuevo rol en Sudamérica.....	37
2.1 La Colombia panamericana.....	37
2.2 Colombia en el vecindario	40
CAPÍTULO III. Brasil y Colombia en la delimitación de Sudamérica.....	47
3.1 Un continente, varias Américas	47
3.2 La Sudamérica de Brasil.....	51
3.3 Colombia en la Sudamérica brasileña	56
CAPÍTULO IV. Colombia y las demás potencias secundarias regionales en la construcción de Sudamérica.....	62
CAPÍTULO V. Incidencia de la Superpotencia en el proceso de construcción de Sudamérica.....	68
5.1 El debilitamiento del Monroísmo y el surgimiento del Sudamericanismo	68
5.2 Unas nuevas condiciones materiales	72
5.3 Estados Unidos frente a la nueva Sudamérica.....	76
5.4 Colombia y las perspectivas de autonomía	80
CAPÍTULO VI. El dilema de Colombia: entre el norte de siempre y un sur renovado	84

6.1 Colombia en las organizaciones regionales	84
6.2 Unasur: el cuerpo sudamericano	88
6.3 Mercosur: el corazón de Sudamérica	93
6.4 OTCA: un sentido de apropiación de Sudamérica	95
6.5 Lo propiamente sudamericano	98
6.6 El dilema de Colombia.....	104
Conclusiones:	106
Bibliografía.....	109

INTRODUCCIÓN: hacia un mundo multipolar

Diferentes académicos como Nye (2004, pág. 5) o de Sousa (2008, pág. 165), entre otros, han argumentado que el orden unipolar que sucedió a la Guerra Fría no fue definitivo sino un punto intermedio entre la bipolaridad de la segunda mitad del siglo XX y una creciente multipolaridad de cara al siglo XXI. Si bien la preponderancia militar de Estados Unidos aun es incuestionable, las llamadas potencias emergentes vienen transformando las estructuras de poder regionales al punto de que la superpotencia norteamericana ha dejado de ser la única variable en las ecuaciones del poder internacional (Huntington, 1999, pág. 37). Uno de los efectos más relevantes de esta transición fue el enorme avance que dio la integración europea una vez se consagró la reunificación alemana, que implicó que una región en conjunto sumara poder al punto de ser considerada como uno de los actores internacionales más significativos.

En el mismo periodo de tiempo, un grupo de países -sin ser miembros de la OCDE-, empezó a repuntar en la economía planetaria, y a comienzos de la década de los 2000, un importante banco de inversiones publicó un análisis prospectivo en el que sostenía que antes del año 2050 estas potencias emergentes alcanzarían la preponderancia en la economía global (Goldman Sachs, 2003). Al respecto, Flandes (2010) resalta que el surgimiento de estas potencias ha incitado la aparición de nuevos polos de poder distintos a Estados Unidos y la Unión Europea, y que eso ha impulsado nuevas dinámicas regionales. Al igual que Flandes, autores como Ramírez (2011) y Grabendorff (2002) entre muchos otros se aúnan a la tesis de que entre finales del siglo XX y comienzos del

XXI se han venido presentando una serie de cambios en el contexto global y regional de considerable envergadura.

Así, el mundo deja de ser bipolar y en su transición hacia una probable multipolaridad, varios países vienen emergiendo como poderes significativos en la definición de la política regional y global. En el caso de Latinoamérica, el rotulo de potencia emergente empieza a ostentarlo Brasil, que poniendo en consonancia sus capacidades y una política internacional orientada hacia su vecindario (Gomes, 2010), ha venido construyendo un liderazgo regional y se ha convertido en socio importante de la mayoría de los países del sur del continente.

Mientras tanto, la geopolítica de este continente viene cambiando en tanto la “amenaza comunista” de la segunda mitad del siglo XX ha desaparecido, desdibujando así el lugar que solía ocupar América Latina como retaguardia estratégica de Estados Unidos en la bipolaridad; como muestra de esto, en las más recientes proyecciones estratégicas de este país, entre otras la *National Security Strategy* (The White House, 2010) o *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21 Century Defense* (Department of Defense, 2011), la mención a América Latina es apenas tangencial y sobre asuntos muy concretos como las problemáticas de su frontera con México, pero el grueso del planteamiento se orienta hacia el continente asiático. A la par de la transformación en el orden mundial, lo anterior también ha sido incitado por los atentados del 11 de septiembre de 2001, tras los cuales Estados Unidos ha replanteado su política exterior y la ha enfocado más hacia Medio Oriente y a la lucha contra el terrorismo.

Más allá de la geopolítica mundial, América Latina también ha tenido cambios internos. A buena parte de las presidencias de los países, han llegado mandatarios que en unos casos plantean discursos críticos frente a Estados Unidos y abogan por la autonomía, mientras en otros han desarrollado cuanto menos políticas exteriores más enfocadas hacia el multilateralismo en detrimento

del tradicional bilateralismo que se establecía con Estados Unidos; siendo este último un rasgo de la actual política exterior colombiana (Pastrana E. , 2012). En parte, esto ha sido posibilitado por el incremento en los precios de las materias primas, y particularmente de los recursos energéticos que han aumentado considerablemente los ingresos de estos países (Fondo Monetario Internacional, 2012). Este fenómeno no se desliga de lo ya mencionado, pues una de sus principales causas es la enorme demanda de Asia y particularmente de China por este tipo de mercancías, y consecuentemente, en la mayoría de países ha aumentado el interés por estrechar los lazos con Asia Pacífico, mientras Estados Unidos y la Unión Europea, en medio de una crisis económica, han perdido peso relativo.

Finalmente, se debe considerar que los procesos de globalización han puesto en cuestión la capacidad de los Estados-nación para afrontar individualmente los desafíos y aprovechar las potencialidades que este proceso trae consigo. La construcción de espacios de soberanía y con fuertes dinámicas de cooperación compartida representa en la actualidad una alternativa para superar las problemáticas tradicionales y las nuevas, y para aprovechar las oportunidades que los cambios globales ofrecen (Pastrana E. , 2005b). No en vano, además de Europa, también África, Asia y América Latina han realizado esfuerzos en ese sentido, y en este último caso, han incitado la aparición de varias instituciones regionales cuyo estudio es relevante en esta investigación.

El punto de partida es que “región” no es simplemente un grupo de países colindantes sino el resultado de un complejo entramado de procesos que construyen un espacio delimitado, en cuyo contexto surgen elementos identitarios comunes, agendas relativamente compartidas hacia adentro y hacia afuera, y estructuras de gobernanza regional multinivel en las que hay gran protagonismo del país que oficia como potencia regional y de los que pueden considerarse potencias secundarias. (Lemke, 2004), (Farrell, Hettne, & Van Langenhove, 2005). Esta tesis explora la idea de que desde hace algunos años se viene delimitando

un espacio llamado Sudamérica, distinto de Latinoamérica, en el que están teniendo lugar varios procesos de construcción de identidades, de concertación de agendas, de aparición de instituciones orientadas hacia la cooperación y con algunas perspectivas de integración, mientras se consolidan una serie de estructuras de gobernanza multinivel en las que Brasil oficia como potencia regional y Colombia, entre otros, como potencia regional secundaria con perspectivas de desempeñar un rol de liderazgo. No se afirma que Sudamérica sea una región bajo la conceptualización mencionada, pero sí que ese sea un posible destino, que a la vez se erija como alternativa al alineamiento a la Doctrina Monroe. Por lo tanto, la incógnita que guía este estudio es: *¿Cómo se modifica la orientación de la política exterior colombiana ante la perspectiva de construcción de una región sudamericana que pueda constituir una alternativa al tradicional alineamiento con Estados Unidos?*

Objetivos

Objetivo general:

Analizar los cambios y las continuidades en la orientación de la política exterior colombiana ante la perspectiva de construcción de una región sudamericana que pueda constituir una alternativa al tradicional alineamiento con Estados Unidos.

Objetivos específicos:

- Construir un marco teórico plural que articule diferentes referentes conceptuales para dar cuenta de las múltiples facetas del proceso de construcción de región y del rol que en ello desempeña Colombia.
- Dilucidar los cambios y continuidades en la orientación de la política exterior colombiana desde la elección de Juan Manuel Santos
- Identificar los procesos que pueden enmarcarse como parte del proceso de construcción de región.
- Esclarecer el impacto de las relaciones de Brasil, en tanto potencia regional, y las potencias regionales secundarias en el mencionado proceso.
- Determinar la forma en que el relacionamiento de Colombia con las demás potencias secundarias regionales sudamericanas impulsa u obstaculiza el proceso de construcción de región.
- Determinar la forma en que incide la superpotencia en la participación que tiene Colombia en el proceso de construcción de Sudamérica.
- Establecer si la Doctrina Monroe está viviendo su ocaso y si la construcción de Sudamérica se erige como alternativa.

- Dilucidar si Colombia considera a Sudamérica como una alternativa relevante ante el posible ocaso de la Doctrina Monroe.

Diseño metodológico

El problema de estudio de esta tesis conjuga elementos de diversa índole, lo que dificulta el abordaje del mismo si se recurre a un enfoque teórico concebido para el análisis de un objeto monolítico. Por esto, es necesario un abordaje teórico plural y asimismo una metodología que posibilite la amplitud y precisión suficiente para dar cuenta de dicho problema.

El primer paso será tejer puentes conceptuales entre el Realismo Neoclásico, el Institucionalismo, el Constructivismo, y los estudios de área; y teniendo en cuenta las herramientas analíticas que estos ofrezcan, se hará una aproximación a la bibliografía existente sobre las transformaciones en el orden global de la pos-Guerra Fría, la emergencia de nuevas potencias, política internacional en el continente americano, relaciones internacionales en Sudamérica, política exterior colombiana, política exterior brasileña, y política exterior estadounidense.

Una vez se haya evaluado cualitativamente la relevancia del material identificado, y recurriendo a un enfoque interpretativo, se procederá al análisis del mismo. De ello resultará una información inicial y fragmentada que requerirá un trabajo de ensamble. Dicho ensamble se realizará con base en las categorías de análisis que arroje el marco teórico, que permitirán ordenar, deducir, refutar, contrastar, e incluso predecir elementos valiosos para alcanzar el objetivo de esta investigación.

Esta investigación tiene tres niveles de delimitación espacial: el primero, amplio y general, abarca todo el globo dado que ubica un contexto de transformaciones que se están presentando desde el fin de la Guerra Fría a una escala planetaria. El segundo nivel de delimitación es el continente americano, en el que se evalúa y analiza la existencia de dos epicentros, uno al norte y otro al sur, de los que emergen entendimientos diferentes sobre la política continental. Y el tercer y más específico nivel de delimitación territorial es Sudamérica, donde tiene lugar el grueso de los procesos que se analizan.

Por otro lado, en la delimitación temporal de este estudio se pueden identificar dos niveles: en primer lugar, hay un momento de referencia que se considera el punto de quiebre que sirve de detonante para la ocurrencia de los procesos que se analizan, a saber, el fin de la Guerra Fría. Y como segundo y más específico nivel de análisis, se toma la elección de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia (2010), referente a partir del cual, se producen una serie de cambios en la política interna y externa del país que conllevan novedades en el relacionamiento con el espacio sudamericano. En ambos niveles de análisis temporal se considera que no se puede hablar de hechos consumados sino de procesos en curso, por lo que no se define un momento que marque el fin del periodo de análisis. Por el contrario, cuando es posible y pertinente, el estudio explora eventuales escenarios futuros.

Finalmente, y siguiendo un enfoque hermenéutico, se obtendrán unas interpretaciones que se contrastan y se discuten con expertos y expertas en las temáticas en cuestión, buscando retroalimentar las interpretaciones iniciales. A partir de este punto, se organiza la información según unas categorías analíticas que emergen del marco teórico.

CAPÍTULO I. Realismo Neoclásico, Institucionalismo-Constructivismo, y el concepto de “región”

1.1 Abordajes previos

La idea de que entre la última década del siglo XX y el comienzo del nuevo siglo se produce una transición hacia un mundo multipolar, en el que ciertos países y regiones con recursos de poder importantes empiezan a ser protagonistas del orden planetario, ya comenzaba a ser esbozada por Turner (1991) y Hobsbawn (1994), y más cercanos a la disciplina de las Relaciones Internacionales, el tema ha sido analizado por autores como Grabendorff (2002), Tokatlian (2007), Flandes (2010), Russel y Tokatlian (2011), Ramírez (2011), y Rocha y Morales (2008), entre muchos otros.

Esa transformación, que le dio una enorme importancia a las regiones, empezó a ser analizada para el caso europeo por autores como Morata (1998), Beck (2003), y Pastrana (2005), en cuyos trabajos se evidencia la forma en la que los procesos regionales pueden derivar en la constitución de polos de poder globales en el orden multipolar. En estos estudios hubo un peso considerable de enfoques teóricos como los del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo (Farrell M. , 2006)

A esta mirada se sumaron Robert, Hill, y Kennedy (1996), Ramon (2004), Morata, Lachapelle, y Paquin (2004), Lemke (2004) y Nolte (2006) que aportaron solidez teórica al análisis incorporando conceptos como gobernanza regional multinivel y regionalización, así como proponiendo nuevas categorías analíticas sobre el poder de los Estados y la jerarquía internacional que de él se desprende.

Analizando la misma temática, apoyándose en enfoques teóricos muy cercanos a los de los autores ya mencionados, pero sacando estos estudios del ámbito europeo y llevándolo a otras regiones del mundo, aparecen autores como Lemke (2004), Hooge y Marks (2004), Farrell, Hettne, y Van Langenhove (2005), Flandes (2007), Kaim (2008), Fawcett y Hurrell (2009) y Flandes y Nolte (2010), Nolte (2010) y centros de estudio como el GIGA (German Institute of Global and Area Studies), y la FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) entre otras; que avanzan en ese sentido sin llegar a concentrarse en el caso latinoamericano.

Más recientemente estos estudios han llegado a mirar hacia Sudamérica, destacándose trabajos como los de Förig (2007), de Sousa (2008), Flandes (2010), Pastrana y Vera (2012b) y (2012b) y Flandes (2012) y (2012b). Y Finalmente, entre los estudios que evalúan la política exterior colombiana y la ubican dentro de los procesos ya mencionados, es posible encontrar los recientes trabajos de Pastrana (2011b), (2011b) y (2012), Pastrana y Vera (2012c) y (2012b), Flandes (2012a) y Velosa (2012a).

Considerando los aportes de los estudios mencionados, se propone a continuación un marco teórico plural que permita ordenar la información disponible en categorías analíticas con el fin de dar cuenta del objetivo aquí planteado. Estas categorías son tomadas del Realismo Neoclásico, el Institucionalismo, y el Constructivismo.

1.2 El Realismo Neoclásico

La conceptualización que aquí se propone, se ubica en algunos desarrollos recientes de la articulación teórica que hace algunas décadas se empezó a construir en la disciplina moderna de las Relaciones Internacionales de la mano de autores como E.H Carr y Hans Morgenthau. Esta visión, que recibe el nombre de Realismo, asume que el comportamiento exterior de un Estado, se define por su propósito más inmediato que es procurar su sobrevivencia y mitigar el riesgo de que la misma sea amenazada por algún actor externo (Morgenthau, 1993, pág. 179). En la base de este planteamiento, se encuentra una concepción hobbesiana del poder. Hobbes (1651, pág. Capítulo X) tiene como presupuesto de su obra que el hombre es lobo para el hombre (*Homo homini lupus*), que se entiende como que ante una hipotética ausencia de estructuras de poder jerárquicas, la naturaleza humana, que es conflictiva, produce una tendencia al conflicto. Las posibilidades de sobrevivencia se reducen entonces a las capacidades que atesora el individuo para contrarrestar la amenaza de los demás.

Así como para Hobbes sobrevivir es el resultado de haber acumulado individualmente suficiente fuerza para hacer frente a las amenazas y agresiones, el planteamiento realista extrapola esta forma de concebir el poder llevándolo al nivel de las relaciones internacionales, en las que se asume que el propósito de los actores principales –los Estados-, es entonces garantizar su sobrevivencia mediante la consolidación de su seguridad, lo que a la vez convierte a cada uno de esos actores un una potencial amenaza para los demás, que tendrán entonces que reforzar su seguridad y evitar el fin de su existencia.

El contexto en el que esto se desarrolla, a saber, las relaciones internacionales, carece de una estructura jerarquizada que determine formalmente posiciones de mando y obediencia, a lo cual la disciplina conoce como anarquía. Esto implica que los Estados son pares entre sí, que no existen relaciones de subordinación

definidas, y que lo único que los diferencia, son sus capacidades. Y son estas capacidades, y no la existencia de entes de naturaleza superior a la de los Estados, las que definen que en efecto, se pueda hablar de que exista una estructura jerarquizada entre Estados a pesar de la naturaleza anárquica de las relaciones internacionales.

La Teoría Realista establece un vínculo inequívoco entre las capacidades de un Estado (capacidades militares, peso económico, recursos naturales, fortaleza de las instituciones, tamaño de población, entre otros) y el poder del mismo, y por lo tanto, “poder” se vuelve una categoría medible y comparable. De allí que sea posible considerar que un país ocupe una posición de poder elevada o que por el contrario se encuentre en desventaja respecto a otros que tengan menos capacidades. En virtud de esta posibilidad de jerarquizar, fue posible considerar durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX que Estados Unidos y la Unión Soviética eran las dos superpotencias que al tener comparativamente más poder que los demás Estados, eran las que definían las relaciones internacionales de todo el planeta.

En los trabajos de Keohane (1969, pág. 297), realizados en el contexto de la bipolaridad, se evidencia una propuesta de caracterización de los Estados según su poder y el consecuente nivel de injerencia que tienen en las relaciones internacionales, según sean superpotencias, grandes potencias, o potencias intermedias entre otros. En el planteamiento de este autor es importante notar que además de las consideraciones sobre la posición que ocupa algún país según sus capacidades, se tiene en cuenta la lectura que hacen sus líderes sobre esta misma información, es decir, se tiene en cuenta la autopercepción como un ingrediente que define el comportamiento del Estado. Además de ocupar algún lugar en la estructura internacional de poder, los países actúan siendo conscientes de esa posición y pueden apuntar a tener relaciones más conflictivas o más cooperativas (1969, pág. 197).

Los mencionados presupuestos iniciales del realismo son aceptados en este documento y las capacidades de cada Estado, así como las relaciones de fuerza, se consideran centrales en el análisis. Sin embargo, dado el propósito aquí contemplado de ir más allá de la identificación del lugar que ocupa algún país en la estructura internacional de poder, y concentrarse por el contrario en las dinámicas relacionales de cierto grupo de países que a pesar de su naturaleza –tendiente hacia el conflicto- avanzan en la construcción de un espacio compartido con elementos comunes y escenarios cooperativos, se optará por la vertiente del Realismo llamada Realismo Neoclásico, que aun contemplando los elementos ya mencionados, inclina el análisis hacia la explicación de la política exterior de los Estados, así como de la propia percepción sobre la posición que cada uno ocupa en la estructura internacional de poder, lo que permite observar la particularidad de las relaciones internacionales en los contextos regionales (Merke, 2007).

Los avances teóricos de la disciplina, conscientes de la realidad cambiante que analizan, han profundizado en la caracterización sobre las potencias, llegando a tener una gran gama de categorías que permiten ubicar a los Estados tanto en escalas globales como regionales de poder. Flandes (2012b, pág. 27) por ejemplo, considera que a nivel regional puede haber potencias regionales y potencias secundarias. Dichas categorías no exceptúan a un país de hacer parte de una jerarquía internacional, y de hecho, pueden ser potencias regionales y además potencias intermedias o grandes potencias, teniendo que considerarse por lo tanto la forma en la que influyen y son afectados por su relación con el mundo y a la vez con su entorno regional. India, Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, además de ser potencias regionales, a escala global son potencias intermedias (Tokatlian J. , 2007, pág. 8). Estos mismos países, tienen la característica de tener una incidencia creciente en el mundo –y en sus entornos- por lo que también son llamados potencias emergentes (Soares de Lima & Hirst, 2006)

Cuando se habla de una potencia regional, se hace referencia a aquella que en comparación con los demás miembros del vecindario muestra mayores

capacidades materiales, es decir, una población de mayor tamaño, mayor PIB, preponderancia militar, entre otros. Por otro lado, y siguiendo a Nye (2008), citado por Flandes (2012b, pág. 31), además de estos recursos de poder, este tipo de potencias se asumen a sí mismas como poderes regionales y ejercen liderazgo, entendido como influencia política acompañada de responsabilidades en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad regional. Hurrell (2000) contempla también la percepción que los demás países tienen sobre el liderazgo de la potencia regional, dado que estos tienen que aceptar ser receptores del liderazgo –ser seguidores-, lo que implica que el liderazgo tiene el costo de que en la procura de su aceptación, requiere la provisión de bienes públicos como seguridad colectiva o incremento de la interdependencia. Finalmente, dado que sus ambiciones globales –y regionales- no se pueden realizar de forma autónoma apoyándose exclusivamente en sus capacidades materiales, a menudo acuden a las instituciones internacionales y a la formación de coaliciones en las que crean entornos favorables para el ejercicio de su poder de modo que puedan capitalizar sus intereses.

Como anota Flandes (2012a), lo que define las lógicas de las relaciones dentro de los miembros de un contexto regional, y lo que en el mismo sentido termina apuntando hacia la consolidación o fragmentación de una región, es la relación de los países con una posición inferior en la jerarquía de poder, principalmente las potencias secundarias, y la potencia regional. Así las cosas, la ecuación de poder fundamental que se debe comprender para avanzar hacia el objetivo principal de este documento, es cómo se desarrolla la relación entre Brasil y las potencias secundarias en Sudamérica. Para definir una potencia regional, se debe considerar que se caracteriza por los siguientes atributos:

“(...) forma parte de una región geográfica delimitada, está dispuesta a asumir liderazgo, demuestra la cantidad necesaria de capacidades materiales e ideales para proyectar poder regional, y es muy influyente en los asuntos regionales. Otros criterios que se pueden concebir para distinguir y clasificar

los diferentes tipos de potencias regionales son: (a) la interdependencia económica, política y cultural dentro de su región, (b) la provisión de bienes colectivos para la región, (c) la existencia de un proyecto de liderazgo a nivel de ideas, y (d) la aceptación del liderazgo por sus potenciales seguidores.” (Flemes, 2012b, pág. 33)

Por su parte, las potencias secundarias se caracterizan por tener una injerencia bastante discreta a nivel global y sin embargo un rol significativo en un contexto regional. Igual que con las potencias regionales, su posición en la jerarquía se define tanto por las capacidades materiales como por las ideas. Diplomática, militar, económica o poblacionalmente son relativamente más poderosas que otros Estados que se encuentran más abajo en la jerarquía regional, pero no llegan a tener el nivel de la potencia regional; a la vez, se ven a sí mismas como superiores a otros Estados y en desventaja con la potencia regional. En otras palabras, asumen un rol secundario (Flemes, 2012a, pág. 19). En el caso sudamericano, este lugar lo ocupan Colombia, Argentina, Perú, Chile y Venezuela.

1.3 El Constructivismo y el Institucionalismo

Hasta este punto, se ha dicho que hay un orden jerarquizado entre Estados que es determinante de las relaciones internacionales. Sin embargo, la propuesta teórica aquí utilizada no pretende limitarse a una versión determinista de las relaciones entre Estados en la que la mera forma en la que se ordena la estructura internacional de poder sea por sí sola explicativa de las relaciones entre los Estados. Por eso, se ha insinuado que además de las capacidades materiales, hay factores ideacionales, como la percepción que los Estados tienen de sí mismos y de sus pares, o la voluntad política de sus líderes, que deben ser

tenidos en cuenta pues inciden en las relaciones internacionales tanto como la estructura internacional de poder.

Estos elementos son conjugados en la articulación teórica que propone Nolte (2012, pág. 21) (Citado por Pastrana y Vera (2012b, pág. 139)) quien además del Realismo Neoclásico, se apoya en categorías de análisis provenientes del constructivismo y del institucionalismo liberal. Del constructivismo, incluyen el foco que esta perspectiva hace en las ideas y el liderazgo en la consolidación de los intereses de la potencia regional en su entorno cercano y en el orden mundial. Y del institucionalismo resaltan la importancia de considerar las dinámicas económicas y políticas propias de tales potencias y la forma como éstas inciden en la definición del rol nacional, así como la forma en que redundan en la creación de estructuras de gobernanza multinivel.

Siguiendo estas consideraciones, aunque se ha hablado de una jerarquía entre Estados basada en características objetuales, a saber, sus capacidades materiales, se afirma que aparte de éstas, las ideas y las dinámicas político-económicas también influyen en el comportamiento exterior de un Estado y por lo tanto, impactan las jerarquías de poder.

Precisando en el papel que este componente ideacional tiene en las relaciones internacionales, también Velosa (2012b, pág. 57) recurre al Institucionalismo Neoliberal y al Constructivismo para identificar a los individuos como sujetos de análisis, ya que es en éstos que residen las ideas. Así, más allá de las capacidades materiales de un Estado, el ejercicio de su rol como potencia regional o secundaria implica la idea generalizada, mantenida por individuos, de que efectivamente ese es su rol. Entre otras cosas, esto implica que es importante el quién gobierna un país, con cuánto apoyo cuenta, y con sustento en qué instituciones y en qué organizaciones. Valga aclarar que este enfoque entiende las instituciones como las estructuradoras de los comportamientos (las reglas del juego), y las organizaciones como colectividades humanas con objetivos definidos

(las jugadoras). Por esto, el rol que un país asume para sí, se puede conceptualizar como una institución, en tanto define los parámetros comportamentales que guían la acción hacia el ejercicio de ese rol (Mantzavinos, North, & Shariq, 2004, pág. 77).

Pero además del rol nacional que define varios elementos del comportamiento exterior de un Estado, en las relaciones entre los miembros de una región también pesan la forma en que se construyen las percepciones sobre los mismos. De hecho, el constructivismo es de especial utilidad para definir qué Estado puede considerarse una potencia regional, y cuáles son las secundarias. El ser una potencia en alguna de sus caracterizaciones es una identidad autocreada que motiva ciertos comportamientos de política exterior, pero a la vez es un reconocimiento concedido por sus pares y por los Estados que se encuentran por debajo en la jerarquía de poder (Hurrell, 2000, pág. 3).

Por lo tanto, el tipo de potencia con el que se puede clasificar a un Estado, es una categoría social que depende del reconocimiento de dicho estatus por parte de los demás Estados, aunque presupone tener los recursos materiales correspondientes (Flemes, 2012b, pág. 33). Más adelante, cuando se haya definido el concepto de región, se retomará el análisis constructivista de las categorías de potencia para definir las posibilidades de liderazgo regional.

Siguiendo con la misma mirada teórica, se resalta la forma como se desarrollan los procesos de comunicación pues de esto depende que en una región predomine la cooperación, la competencia, o la conflictividad. Un contexto en el que la comunicación entre las comunidades políticas entrona una percepción de confianza y conveniencia puede llevar a pensamientos, visiones y actuaciones conjuntas, permitiendo que el sistema regional se torne cooperativo. Si es la confianza lo que predomina, es posible que se consoliden comunidades de seguridad, es decir, regiones cognitivas construidas socialmente en las que las fronteras se establecen en el lugar en que las identidades comunes terminan, pero

de la misma forma, una percepción de rivalidad entre las comunidades políticas puede redundar en conflictividad (Adler, 1997, pág. 253).

Más allá de las percepciones el papel de aquellos elementos que sin ser puramente materiales, contribuyen al ejercicio del poder de un Estado, se puede comprender más incluyendo en este punto una conceptualización que viene desde afuera de la tradición realista –en este caso, de la tradición liberal- y que precisa un poco más el asunto. Se trata del concepto de *soft power* propuesto por Joseph Nye.

Para Nye (2004, pág. 5), las capacidades materiales y el ejercicio del poder a partir de las mismas, son una de las caras del poder –el *hard power*-, pero éste no se agota allí. Cada vez con más frecuencia en la política internacional, los Estados intentan convencer sobre la superioridad de ciertos valores, ser vistos como ejemplo, en suma, incidir en el comportamiento de sus pares atrayéndolos y tentándolos más que forzándolos por la vía del despliegue de sus posibilidades materiales. La capacidad de producir tal nivel de atracción, es la otra cara del poder internacional –el *soft power*-. Mientras que una relación basada en el *hard power* recurre a recursos como la capacidad militar, el dinero, etc, como medios de intercambio; el *soft power* se apoya en la persuasión, encanto, atracción, etc, hacia valores compartidos, concepciones de justicia y de deber, etc, que redundan en seguimiento y cooperación.

Mientras el ejercicio del *hard power* se basa en el uso de recursos como la fuerza, el dinero, las sanciones y sobornos para comandar, coaccionar o inducir; el *soft power* implica privilegiar la interacción a través de instituciones, crear valores, mostrar la cultura, y relacionarse políticamente para establecer agendas, atraer y cooptar (Nye, 2004, pág. 7). Esta categorización es de gran importancia porque como se mostrará, en contextos de construcción de región como el sudamericano, buena parte de las relaciones de poder se desarrollan en el escenario del *soft power*.

Uniendo las diferentes perspectivas trabajadas hasta el momento, tenemos que Brasil ocupa una posición de potencia regional porque comparativamente, se encuentra en una mejor posición en cuanto a sus capacidades materiales respecto a sus vecinos –un *hard power* comparativamente mayor-, pero también porque la idea de ser una potencia regional, así como ciertas aspiraciones globales, cuentan con apoyo interno y reconocimiento externo –un *soft power* que le permite oficiar como poder regional-. Este rol nacional, como institución, consciente de sus alcances y limitaciones, implica que el país se asume a sí mismo como potencia regional, lo que en consecuencia nos permite calificarlo como un poder significativo en la escala regional de poder. Sin embargo, no puede imponer una hegemonía sobre su vecindario sino que debe negociar su liderazgo, lo cual es algo que busca mediante su participación en organismos internacionales y regionales, y en la provisión de bienes regionales, es decir, relacionándose a través de estrategias de *soft power*. La disposición interna de Brasil a desempeñar este rol será analizada más adelante.

Por el otro lado las potencias secundarias, tienen capacidades inferiores a las de Brasil pero mayores que las de Bolivia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Uruguay y Surinam, lo que constituye un *hard power* que las ubica en un lugar importante aunque no principal en el entorno regional. Tienen además la intención de tener un peso significativo en Sudamérica, es decir, un *soft power* valioso, aunque son conscientes de que no están al nivel de Brasil.

1.4 El concepto de región y la potencia líder regional

Hablar de un sistema multipolar y fragmentado en regiones, tiene importantes consecuencias. Una de ellas es que además de considerar una transformación en el sistema internacional, se está asumiendo la aparición de subsistemas regionales, con dinámicas propias y particularidades en las relaciones entre

grupos pequeños de Estados. Se ha esbozado el planteamiento de que en este contexto, puede estar surgiendo una región llamada Sudamérica con lógicas de poder internas y particulares, y en la que resulta definitorio el relacionamiento entre la potencia regional y las potencias secundarias. Se ha mencionado también que el hablar de distintos tipos de potencia en un nivel regional, implica la existencia de un espacio delimitado que en este caso es Sudamérica. La forma en que se ha delimitado el espacio sudamericano, será objeto de análisis más adelante, pero de momento, la atención se pondrá en qué implica la existencia de un espacio delimitado y qué hace que éste pueda ser considerado una región.

Valga la aclaración de que desplazar el análisis desde lo global a lo regional no es simplemente un esfuerzo por analizar el comportamiento de unos Estados que al tener poco peso en lo global, deben ser valorados en lo regional. Por el contrario, se analiza la categoría región porque como bien lo argumentan Flandes y Radseck (2012, pág. 205), *“Mientras que la competencia bipolar de la Guerra Fría claramente excedía las consideraciones regionales de seguridad, para la mayoría de los estados, hoy en día, sus problemas de seguridad son casi por completo de orden regional, siendo las regiones en forma creciente una unidad de análisis destacada”*

Los ya citados trabajos de Lemke (2004), Farrell, Hettne, y Van Langenhove (2005), Flandes (2007), Kaim (2008) y Flandes y Nolte (2010) entre otros, han ayudado a profundizar el concepto de región. El punto de partida es que región no es un concepto meramente definido por la geografía y la vecindad, sino por una serie de factores que hacen particular y diferenciable cierto espacio delimitable. El concepto, que estos autores han trabajado para los casos europeo, asiático y africano, ha empezado a ser trabajados para el espacio que compromete al presente documento por autores como Pastrana y Vera (2012b).

Para estos autores, si bien la cercanía geográfica entre países no es suficiente para que estos constituyan una región, si es un factor importante dado que la

cercanía hace más probable las interacciones intensas y regulares que avocan a la interdependencia, la cual sí es una condición fundamental. Esta interdependencia deriva en que el comportamiento de cada miembro de la región, afecta significativamente el de los demás, por lo que la región misma se convierte en prioridad de la política exterior de cada Estado miembro –sin implicar esto que se supriman las relaciones y las aspiraciones en el resto del mundo- (Pastrana & Vera, 2012b, pág. 140).

Un elevado nivel de interdependencia y la consecuente mutua afectación respecto a las acciones de cada miembro, exige acercamientos políticos y búsqueda de decisiones conjuntas, y crea instituciones en el sentido de parámetros conductuales que en este caso tienden a ser definidos conjuntamente, lo que puede tener como resultado la aparición de organizaciones regionales que promuevan la cooperación, la gobernanza multinivel, y que eventualmente valoricen el desarrollo de soberanía compartida. Todo esto redundaría en la delimitación de un espacio en el que hay un adentro conformado por los países que se guían por ciertas instituciones y que hacen parte de ciertas organizaciones, y un afuera conformado por los demás.

Flemes (2012a, pág. 20) considera que las relaciones al interior de una región se pueden considerar como conflictivas, competitivas, o cooperativas. El mismo autor define a Sudamérica como una zona de paz negativa, es decir, que puede haber tensiones pero que estas no tienen probabilidad de escalar a un nivel de confrontación militar, lo que descarta que sea la dinámica conflictiva la que defina las relaciones. Es así como las relaciones en Sudamérica oscilan entre la competencia y la cooperación, lo que conlleva el apego de los Estados a dos estrategias: el *bandwagoning* entendido como el seguimiento total a la potencia regional, y el *balancing* que representa la procura por lograr equilibrar la asimetría de poder. Ambas estrategias son en realidad tipos ideales en los que en la práctica no se inscriben por completo los países, sino dos extremos en un continuum de posibilidades: Por ejemplo, lo más probable es que las potencias

secundarias no desarrollen estrategias de seguimiento puro (*bandwagoning*), sino que intenten impugnar el poder relativo de Brasil a través de un *soft balancing*. De la misma forma, no es de esperar que ninguna de las potencias secundarias encause su comportamiento en una estrategia de *hard balancing* puro, pues eventualmente le convendrá cooperar con Brasil.

Así pues, “región” no es un espacio geográfico compuesto por países vecinos sino el resultado de un complejo entramado de instituciones y con frecuencia organizaciones que van creando un entramado de gobernanza multinivel, dentro de un espacio delimitado en el cual surgen elementos identitarios comunes, agendas relativamente compartidas hacia adentro y hacia afuera, y estructuras de poder intrarregionales definidas en torno al país que oficia como potencia regional. Sudamérica, es un espacio con una delimitación clara en el que está surgiendo una gobernanza multinivel propia, es decir, “*estructuras de autoridad unilaterales, bilaterales y multilaterales (que) pueden ser codificadas en formas institucionales de tipo formal y vinculante, pero también pueden ser identificadas en normas de conducta y de acción aceptadas informalmente entre los estados de la región*” (Flemes & Radseck, 2012, pág. 207), lo que permite el desarrollo de particularidades identitarias, así como diferenciar entre un adentro y un afuera.

Las regiones son entonces áreas del mundo conformadas por un grupo de Estados interrelacionados que forman unidades frente a los asuntos del afuera. Para cada uno de los miembros la relación con sus vecinos es determinante de su política exterior, y las ambiciones que cada uno tiene fuera de la región, están mediadas por el hecho de conseguir un buen posicionamiento al interior de la misma (Godehardt, 2009, pág. 7).

Ahora bien, Flemes (2012a, pág. 22) recurre al concepto de impugnación para describir el accionar de los Estados que intentan hacer *balancing* a otros Estados que se encuentran en una posición más favorable en una jerarquía de poder. El

autor argumenta que dentro de los contextos regionales, las potencias secundarias con frecuencia buscan impactar las estructuras de poder y acomodarse mejor respecto a la potencia regional. La impugnación es entonces el conjunto de acciones dirigidas a influir en la política exterior de las potencias regionales, lo que con frecuencia implica aumentar los costos en los que estas últimas tienen que incurrir en caso de que decidan actuar individualmente sin considerar las pretensiones de las potencias secundarias. El autor agrega que dicha impugnación se define por cuatro motivos: la estructura regional de poder, la historia de la relación de la potencia principal con los demás países, la conducta de la potencia regional, y la influencia de actores endógenos.

El primer motivo se deriva de la estructura regional de poder, que es determinada por las capacidades relativas de cada Estado. Las potencias secundarias tienden a realizar alianzas intra y extra-regionales, usualmente en asuntos de seguridad y defensa, para contrarrestar el mayor poder de la potencia regional. En el segundo, es la historia de la relación con la potencia la que determina el modo de impugnación. Una historia conflictiva y de desencuentros hace difícil una relación en el presente y la desconfianza tiende a permanecer. Para el tercer motivo de impugnación, Flandes argumenta que cuando la potencia regional no desempeña el rol de líder regional, las potencias secundarias probablemente impugnarán en caso que la principal utilice a la región en función de sus intereses de forma egoísta. Y el cuarto motivo de impugnación es el de la influencia de actores endógenos. Flandes (2012a, pág. 668) sostiene que en contextos como el sudamericano, suele ser determinante la injerencia de grupos de presión, bien sean políticos, económicos, o sociales, ya que estos tienen la capacidad de incidir en el comportamiento de los gobiernos.

Uniendo los elementos teóricos ya mencionados (capacidades materiales, recursos ideacionales, dinámicas político-económicas y el concepto de región), es posible darle forma a una categoría de análisis de gran utilidad: la potencia líder regional. Aproximándonos a esta categoría desde un enfoque constructivista, la

podemos asumir en buena parte –no totalmente-, como una construcción social dado que se deriva del reconocimiento de la potencia regional, tanto por sus pares como por las potencias secundarias, para que ésta ejerza un rol preponderante en la jerarquía de poder internacional. Se hace la aclaración de que no es solamente una construcción social porque implica también la existencia de unas capacidades materiales propias de una potencia regional, pero estas capacidades, sin reconocimiento, no derivan en liderazgo (Pastrana & Vera, 2012b, pág. 145).

Los mismos autores argumentan que esas capacidades deben ser suficientes como para que la potencia líder regional tenga la capacidad de enfrentar cualquier coalición de otros Estados de la región, ejerza una gran influencia sobre los asuntos regionales, y pueda actuar como jugador global a escala internacional. Así, estos Estados están fuertemente interconectados política, económica y culturalmente con su región, lideran procesos de construcción de estructuras de gobernanza regional, y articulan y defienden una identidad regional o un proyecto regional común (Pastrana & Vera, 2012b, pág. 144).

En suma el liderazgo regional implica tres requisitos: que la potencia asuma su liderazgo sobre una región delimitada, que tenga recursos materiales, organizacionales e ideológicos, y que ejerza gran influencia en los asuntos regionales, es decir, que goce de reconocimiento por parte de los demás Estados que hacen parte de la región (Nolte, 2012, pág 35; citado por Pastrana y Vera (2012b, pág. 143). Nolte (2012, pág 36), agrega que estas potencias líderes tienen la capacidad de establecer la agenda de seguridad regional, y además son participantes activos en foros y organizaciones regionales e internacionales en donde además de representar sus propios intereses, procuran también encarnar los intereses regionales.

Como plantea Flemes (2012a, pág. 24), el liderazgo se puede ejercer de varias formas: el liderazgo puede ser distributivo si la potencia regional está dispuesta a proveer bienes públicos como estabilidad e infraestructura regional, asumiendo

una elevada proporción de los costos necesarios para el desarrollo de las mismas. El liderazgo también puede ser multilateral si la potencia en cuestión incluye a las potencias secundarias en la toma de decisiones a nivel regional mediante cumbres multilaterales e instituciones intergubernamentales. Otra posibilidad es que el liderazgo sea normativo, es decir, que se base en la proyección de normas y valores sustentados en la legitimidad y autoridad moral de la potencia, que sin embargo debe tener en cuenta las creencias ideales de las potencias secundarias para ganar su aceptación. Y finalmente, el liderazgo puede ser consensual, toda vez que la potencia guíe las discusiones hacia una agenda pluralista que consolide un consenso regional.

Estas formas de ejercer el liderazgo no se excluyen las unas a las otras, sino que por el contrario, entre más tipos de liderazgo sean ejercidos por la potencia líder regional, mayores serán las posibilidades de consolidarse como tal porque menos probable será la impugnación ejecutada por las potencias secundarias.

En el desarrollo de esta tesis, se recurrirá al Realismo Neoclásico para considerar las implicaciones de la jerarquía de poder entre Estados. Para esto, se hará énfasis en categorías como superpotencia, gran potencia, potencia líder regional y potencia secundaria. Para analizar las formas de relacionamiento que se derivan de esta jerarquía, se trabajará con conceptos como impugnación y liderazgo. Ahora bien, el hecho de que el liderazgo no se entienda exclusivamente como una consecuencia natural de las capacidades materiales, sino como un ejercicio de reconocimiento, conlleva introducir el entendimiento que tiene el Constructivismo sobre el papel de las ideas, las identidades y los roles. Finalmente, el enfoque institucionalista permitirá analizar el entramado de gobernanza multinivel que va apareciendo en una región conforme interactúan los liderazgos y las impugnaciones.

CAPÍTULO II. Cambios en la política exterior colombiana: su nuevo rol en Sudamérica

2.1 La Colombia panamericana

Salvo algunos momentos particulares de su historia, Colombia no ha tenido una política exterior orientada hacia Latinoamérica. Durante la segunda mitad de la década de 1960 en de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, cuando el entusiasmo por asumir miradas latinoamericanistas fue animado por los postulados de la CEPAL, Colombia desarrolló una política destinada al vecindario. De la misma forma, otras coyunturas acaecidas durante los gobiernos de Betancur en los ochenta y Samper en los noventa, incitaron la innovación en los objetivos principales de la política exterior del país y la región tuvo un protagonismo atípicamente alto. Pero en general, si hay que señalar un rasgo predominante en la política exterior de esta potencia secundaria, es su tradicional alineamiento con Estados Unidos, que incluso, desde el periodo presidencial de Marco Fidel Suarez entre 1918 y 1921, recibe el nombre de Respice Polum (Tickner, 2007, pág. 91).

En la balanza panamericanismo-Latinoamericanismo, históricamente Colombia ha estado más inclinada hacia la primera. Fue entusiasta participante de las Conferencias Panamericanas; escenario de la institucionalización del sistema

interamericano cuyo estandarte principal, la Organización de Estados Americanos, nació con el acuerdo de Bogotá de 1948; y adherente a la idea de Las Américas del proyecto ALCA. Esto no borra que en los breves periodos de tiempo en los que América Latina subió algunas posiciones en la lista de prioridades de la agenda colombiana, el comportamiento de este país resultó relevante. Así pues, fue con el liderazgo de este país que se definió la creación del Pacto Andino, actual Comunidad Andina de Naciones (CAN), a partir del Acuerdo de Cartagena de 1969. También por la mirada interesada en su entorno cercano de comienzos de la década de 1980, asumió la responsabilidad de conformar el Grupo Contadora, que mas tarde recibiría los nombres de Grupo de los Ocho y Grupo de Rio, y que hoy es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Pero salvo por estas interesantes excepciones, el Respice Polum ha sido la regla general. La mayoría de los gobiernos han sido claramente pro-estadounidenses y las elites, tanto económicas como políticas, se han sentido siempre muy cómodas con esta relación. En lo económico, durante prácticamente toda la historia republicana del país, Estados Unidos ha sido el principal socio comercial y foco de la política económica exterior. En lo político, Colombia ha dado juicioso cumplimiento a las recomendaciones hechas desde Washington enmarcadas en la Alianza para el Progreso, las certificaciones de lucha contra las drogas o el Plan Colombia, buscando obtener ciertos réditos en su relación con la superpotencia (Betancourt, 2012b, pág. 312).

Recientemente, la relación con la potencia se ha enfocado en la firma de un TLC bilateral en lo económico, y en problemáticas relacionadas con el narcotráfico y la seguridad en lo político, siendo estos, temas que han primado en la agenda a pesar de que por lo sensibles que resultan para el vecindario, han sido desencadenantes de un deterioro del buen entendimiento con los vecinos. Durante los últimos años, el país se distancio bastante de su entorno cercano, y especialmente durante la presidencia de Álvaro Uribe, la alineación con la potencia del norte se fortaleció en detrimento de unas relaciones con el vecindario

que se volvieron poco amistosas y con frecuencia tensas. Así por ejemplo, el Pacto Andino, actual CAN, que llegó a ser en algún momento el mecanismo de integración más importante del subcontinente,¹ entró en un proceso de declive desde finales de los ochenta hasta llegar a su casi desuso en el periodo presidencial de Uribe en el que las diferencias entre este mandatario y el venezolano Hugo Chávez, llevaron a que este último decidiera la retirada de Venezuela de este sistema de subregional.

Pero más allá de este punto crítico, el deterioro de la CAN de hecho comenzó cuando de cara a la década de 1990, Colombia y Perú inician una serie de reformas que estrechan sus vínculos con Estados Unidos, pero que sobretodo implican la renuncia a la participación activa en un espacio con un componente importante de regionalismo cerrado como era el caso del mencionado acuerdo entre los países andinos. El sistema andino se vuelve más débil con la llegada de la década de los 2000 y la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que mientras es apoyada fuertemente por Colombia y Perú, recibe su oposición más fuerte entre los países andinos de parte de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que llegan a proponer la Alianza Bolivariana para América, ALBA (actual Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), como un acuerdo sur-sur que tenía la intención de ser heredera del Latinoamericanismo y por ende excluir a Estados Unidos. Tras la suspensión del proyecto ALCA, Colombia y Perú inician negociaciones para firmar TLC bilaterales con la potencia del norte y en rechazo a esto, se produce la mencionada salida de Venezuela del Pacto.

¹ La CAN, de forma temprana para el contexto latinoamericano, se aproximó a la consolidación de una zona de libre comercio, a la libre circulación de personas y a establecer un pasaporte común. Desarrolló también un sistema de instituciones y organismos entre los que se cuenta el Parlamento Andino, un Tribunal de Justicia, la Universidad Andina Simón Bolívar y la Corporación Andina de Fomento entre otras.

El distanciamiento, que tuvo epicentro en el espacio andino, pronto se extendió a Sudamérica. Ya siendo Uribe Vélez presidente, el candidato a la presidencia de Brasil, Lula da Silva, que hacía parte del *Partido dos Trabalhadores*, empezó a parecer el probable próximo presidente del gigante del sur. Esta situación le resultaba bastante incomoda a Estados Unidos y por extensión a Colombia, ya que consideraban que de llegar a la presidencia, seguramente consolidaría una alianza con Hugo Chávez en Venezuela y con Fidel Castro en Cuba (Moniz, 2006, pág. 24). Ya en ejercicio, Lula da Silva logró calmar los ánimos dándole continuidad a las tradiciones de su país en materia de política exterior, y en la práctica, no estableció la temida alianza con Venezuela y Cuba sino que de hecho propuso un proyecto alternativo, pero de cualquier forma, y como bien lo resumió el mismo da Silva, las relaciones Colombia-Brasil permanecieron en aquel tiempo en la mutua desconfianza².

2.2 Colombia en el vecindario

El siglo XXI comenzó con una Colombia avocada hacia el norte del continente. No solo fue el hecho concreto del Plan Colombia, sino también un momento político en el que mientras buena parte de los gobiernos sudamericanos daban un “giro a la izquierda” y asumían una voluntad autonomista frente a la principal potencia del mundo (Ramírez, 2007, pág. 127), el país fue gobernado por Uribe Vélez, probablemente el mandatario más inclinado hacia la derecha del espectro político que ha gobernado a Colombia en las últimas décadas. Contrario a la mencionada

² ELESPECTADOR.com. (4 de agosto de 2011). Ex presidente Lula dice que relación con Uribe fue de desconfianza. Recuperado el 2 de agosto de 2012, de ELESPECTADOR.com: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-289440-expresidente-lula-dice-relacion-uribe-fue-de-desconfianza>

voluntad autonomista de la región, el presidente Uribe buscaba un mayor alineamiento con Estados Unidos (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 57).

También en contravía de la tendencia en el sur del continente de diversificar la agenda internacional y tratar temas como la participación en las organizaciones de gobernanza global y regional, la integración, el fortalecimiento comercial y el desarrollo de infraestructura, en Colombia la agenda internacional fue monopolizada por el asunto de la seguridad interna. Los temas comerciales seguían en la agenda, pero se entronizaba sobre otros asuntos, la negociación y firma de un TLC bilateral con Estados Unidos y la atracción de inversión extranjera directa (Pastrana E. , 2011b, pág. 75).

La fuerte división ideológica –y la similitud de estilos de gobierno- entre los miembros de la CAN fueron determinantes para el deterioro de este sistema de integración, y en general, apartaron a Colombia de toda Sudamérica. El presidente Uribe, por ejemplo, se negó a participar en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos de 2008 en la que se protocolizó el nacimiento de Unasur, y sin acudir a la diplomacia, se sobrelimitó en territorios vecinos varias veces, como por ejemplo en la detención de Rodrigo Granda en Venezuela y el bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, lo que hizo aun mas traumático el relacionamiento.

Sin embargo, un nuevo aire le llegó a Colombia y a la región cuando Juan Manuel Santos sucede en la presidencia a Álvaro Uribe. Si bien Santos en su campaña presidencial prometía darle continuidad a las políticas de su antecesor, pronto se evidenció que cuanto menos había un cambio de estilo, adquiriendo un tono más gerencial. Con el tiempo, además, se empezó a evidenciar que el cambio tenía también elementos de fondo (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 58).

Desde el principio de su gobierno, empezó a buscar la reconciliación con los vecinos, el acomodo de Colombia al espacio latinoamericano, y contrario al bilateralismo precedente, privilegió el multilateralismo. Llamativa fue también la

renovada intención por ejercer liderazgo regional en temas como el regreso de Honduras a la OEA, y por desecuritizar la agenda exterior, sin olvidar que empezó a tener una participación activa en Unasur al punto de lograr el nombramiento de María Ema Mejía como Secretaria General del organismo, que por demás, empezó a ser considerado un escenario importante de concertación regional. No se produce una renuncia a los objetivos previos de la política exterior, y Estados Unidos sigue siendo una prioridad y la seguridad un tema importante, pero ya no exclusiva ni excluyente de nuevas alianzas como la que se empezó a tejer con Brasil (Pastrana E. , 2012, pág. 4).

Resulta palpable que el estilo de Santos es bastante pragmático y más gerencial que el de su antecesor. Tanto él como su gabinete se ha movido principalmente en el espectro ideológico del liberalismo, cercano al centro político. Estas características internas de su mandato se han proyectado hacia afuera en lo que algunos expertos han llamado “la ampliación geográfica y temática de la agenda exterior” (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 67).

Esto no redundaba directamente en que el nuevo gobierno se haya vuelto participe del proyecto sudamericano. En realidad, buena parte del giro que el nuevo presidente le ha dado a la política exterior, ha sido bastante coyuntural. Durante la presidencia de Uribe, la afinidad ideológica entre él y Bush, y su reconocida concordancia en el tema de la lucha contra el terrorismo, sustentó la posibilidad de que Colombia prescindiera de su región y se concentrara con unos Estados Unidos que resultaban receptivos a esta orientación. En el periodo en el que coincidieron las presidencias de los dos mandatarios, fue relativamente fácil impulsar la negociación del TLC y la profundización del Plan Colombia, ambas cosas enmarcadas en un objetivo claro que era atraer Inversión Extranjera Directa (IED).

Lo que resultó detonante para los cambios en la política exterior colombiana, no fue solamente el cambio de gobierno sino un coyuntural debilitamiento de la

relación con la superpotencia que empezó cuando el Partido Demócrata ganó las mayorías parlamentarias y se concretó con la elección de Barack Obama. Estos dos hechos, ocasionaron que al menos durante lo que quedaba de la presidencia de Uribe se estancara la aprobación del TLC en el Congreso norteamericano y que se empezara a replantear algunos aspectos sobre el Plan Colombia que aparentemente lo llevaban a debilitarse (Sánchez & Monroy, 2012, pág. 327).

Así las cosas, independientemente del cambio de gobierno, el alineamiento intenso y exclusivo con Estados Unidos se debilitó y requirió la búsqueda de alternativas. Pese a que el gobierno de Santos definió la diversificación de destinos comerciales como una bandera de su gobierno, de hecho esta diversificación se empezó a buscar en el gobierno anterior cuando el mencionado bombardeo del campamento guerrillero en territorio ecuatoriano afectó bastante las relaciones comerciales con los vecinos que en 2008 eran los principales destinos de las exportaciones colombianas (Pastrana E. , 2012, pág. 25).

Para Colombia, no era viable insistir en el distanciamiento regional y el alineamiento con Estados Unidos dado que la tensión con los vecinos, había afectado gravemente el comercio con los mismos, y acudir exclusivamente a Estados Unidos era problemático dada la mencionada negativa a ratificar el TLC, sin contar con que la superpotencia empezaba a vivir una crisis económica. Para el año 2008, que aquí se ha considerado como punto de quiebre, el 56.27% de las exportaciones colombianas provenían de su sector industrial, y los principales destinos de las mismas eran Estados Unidos, Venezuela y Ecuador (DANE, 2012).

Esto forzó a que fuera el mismo gobierno de Uribe el que empezara a preocuparse por buscar nuevos mercados, lo que no resultaba muy evidente en ese momento porque la polarización que generaba este presidente, imposibilitaba revitalizar la CAN o recuperar la confianza de la región. Incluso antes de la elección de Santos, Colombia, aunque de forma tímida y poco efectiva, empezó a interesarse en Unasur y en concreto en el Consejo de Defensa Sudamericano. Aunque buena

parte de los objetivos tradicionales de la política exterior colombiana siguen siendo los mismos, tanto por la influencia de una nueva coyuntura como por el mayor pragmatismo del nuevo mandatario, se han ampliado los objetivos y se han fortalecido los medios (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 62).

Esto ha venido acompañado de cambios en el papel que Colombia puede desempeñar en la región, abriendo nuevas perspectivas. Como se ha insistido en este documento, todo el orden global está en pleno proceso de transformación y eso requiere que los roles nacionales tradicionales vivan importantes cambios. En primer lugar, la clásica división del mundo entre desarrollado y subdesarrollado, en la que los países pertenecientes a la primera parte de la dicotomía eran responsables de un altísimo porcentaje de la economía planetaria se ha venido transformando. Incluso en el año 2000, no muy distante de nuestro tiempo, el G7 de países desarrollados era responsable del 72% del PIB mundial, mientras que para 2012 su participación ya se había reducido al 53% a favor de las economías emergentes (Pastrana & Vera, 2012b, pág. 136). Para Colombia, este cambio se ha traducido en que sea considerado como una promesa económica para el futuro, y que en consecuencia, haya sido catalogado como un CIVETS³. El simple acrónimo, le dio al país una gran visibilidad como potencial receptor de inversión extranjera directa y esto implicó un cambio en la propia concepción del rol nacional (Guerra-Barón, 2012, pág. 392).

Colombia asumió dicho acrónimo como la responsabilidad de que debe dejar de ser visto en el contexto internacional como un país problema y receptor de ayuda, y que está en capacidad de convertirse en un actor relevante y con capacidad de autoagenciamiento. Esto definitivamente influyó en que el aislacionismo del país respecto a la región que se vio en los últimos años, le haya dado paso a un rol nacional más activo y con voluntad de liderazgo regional, así como una política

³ La Economist Intelligence Unit definió a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica como CIVETS, que tienen en común denominador de ser países emergentes con características que los hacen económicamente importantes y atractivos.

avocada al multilateralismo. En otras palabras, una articulación entre *soft power* y *hard power* novedosa para el caso colombiano que puede redundar en un rol activo dentro de los procesos que tienen lugar en la región.

De hecho, parte del objetivo de tener ese papel más activo se corresponde con el interés de dejar de ser visto como un país hostil en contravía de los procesos regionales, y así constituirse en socio de países como Brasil y Chile que se han convertido en emisores de IED. Es por esto que recientemente ha dado muestras de un renovado interés en la CAN, en presidir la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en la obtención de la Secretaría General de Unasur, la aproximación a Mercosur, y el estrechamiento de vínculos con Brasil. De la misma forma, los esfuerzos por proyectar una imagen de país que no requiere del favor de otros para tratar los asuntos propios, pueden apuntar a la definición de una relación con Estados Unidos de socios más que de subordinación (Pastrana E. , 2012, pág. 21).

Por otra parte, entre las transformaciones globales no se puede olvidar el auge de las economías del Asia-Pacífico que como en ninguna otra región del mundo, han aumentado su participación en la economía planetaria. Colombia, como cualquier país interesado en su bienestar económico, ha empezado a preocuparse por el incremento de sus vínculos económicos transpacíficos y no solo con el Atlántico Norte como había sido su objetivo histórico. Lo anterior ha motivado que le haya apostado a apoyarse en Latinoamérica para alcanzar sus objetivos en Asia-Pacífico, manifestándose esto, por ejemplo, en el impulso que se le ha dado al Área de Integración Profunda (AIP) que ha desarrollado como estrategia de cooperación con México, Perú y Chile. En consecuencia, a pesar de lo coyuntural que parezcan algunos cambios que ha tenido Colombia en su política exterior, y si bien el país no muestra el mismo interés que algunos de sus vecinos por ganar

autonomía frente a Estados Unidos,⁴ sí ha empezado a visualizar el valor de desarrollar una política regional que puede resultar estratégica para alcanzar sus objetivos.

Recapitulando, si bien debe reconocerse que el renovado interés de Colombia por la región no es el resultado de un acercamiento definitivo al Latinoamericanismo, sí está viviendo una transformación de su rol nacional a partir de la elección de Santos, y de ciertas transformaciones globales que hacen que el país empiece a ser más consciente del lugar que ocupa y adquiera una intención de tener un rol más participativo y menos subordinado. De ello se deriva una orientación de la política exterior más amplia en lo geográfico y en lo temático, en la que las relaciones Colombia-Brasil se han venido intensificando y nuevos asuntos se han sumado a la agenda binacional. Así, la potencia secundaria está empezando a tener un rol dentro del espacio que la potencia regional ha venido delimitando.

⁴ Las exportaciones mensuales de Colombia a EE.UU. en diciembre de 2011 rondaron los US\$ 1.953.129 miles de dólares FOB, superando de lejos a destinos como Ecuador (US\$170.542 miles de dólares FOB) y a Venezuela (US\$137.172 miles de dólares FOB) (DANE, 2012). En consecuencia, para Colombia no es factible ni práctico distanciarse de la superpotencia.

CAPÍTULO III. Brasil y Colombia en la delimitación de Sudamérica

3.1 Un continente, varias Américas

América nunca ha sido un espacio monolítico. A la par del desarrollo de la vida republicana, han existido diferentes procesos de fragmentación y de particularización de zonas que hacen posible hablar de la existencia de varias Américas, cada una definitoria de la forma en que se relacionan los países del continente. Una de las primeras interpretaciones del espacio fue la de la Pan América, que data de la Conferencia Internacional Americana de 1889 (Ardao, 2006, pág. 159), y que le daba forma a la doctrina que en 1823 formuló el presidente estadounidense James Monroe según la cual el continente debía escindirse de la influencia europea, romper el vínculo colonial, y ser exclusivamente una “América para los americanos” (Boorstin, 1997, pág. 211).

Como extensión de la Doctrina Monroe, la idea de la Pan América contenía la representación del continente como el escenario natural y exclusivo para el desenvolvimiento de los intereses económicos, políticos, y eventualmente territoriales de Estados Unidos, además de encarnar la presunción mesiánica de un “destino manifiesto” que dotaba a la naciente potencia de superioridad moral, que de forma natural la autorizaba a tomar decisiones sobre el continente. Era asimismo un llamado a las potencias europeas para que renunciaran a sus

intereses en América, contemplando la amenaza de intervención estadounidense en caso de que la influencia europea a este lado del atlántico pusiera en riesgo los intereses de aquel país (Ardao, 2006, pág. 159). El panamericanismo le daba forma a la política externa estadounidense a partir de la creencia en un destino manifiesto, y entre tanto, el continente americano se representaba como el espacio en el que esa creencia debía materializarse.

El concepto y las ideas del Panamericanismo se van ajustando a los nuevos tiempos y toman la forma del Interamericanismo, pero mantienen la misma esencia de asumir a América como un espacio de influencia exclusiva e imponderable de Estados Unidos. Por eso, el Sistema Interamericano, encabezado por la Organización de Estados Americanos (OEA), surge precisamente como parte del ajedrez geopolítico de la superpotencia en el contexto de la Guerra Fría. Terminada la confrontación bipolar, la idea de la Pan América tomó la forma de Las Américas, siendo ésta la base para la formulación del ALCA.

En contraposición a estas definiciones provenientes del norte del continente, en el sur del mismo aparece la idea de Latinoamérica, concebida entre 1836 y 1861 (Ardao, 2006, pág. 160). Dicha idea es heredera del Bolívarismo que argumenta la existencia de un espacio propio y autónomo conformado por pueblos con historias coloniales similares, principalmente encabezadas por los imperios ibéricos, y que excluye a la América anglo y francófona del norte (Estados Unidos y Canadá).

Así definida, Latinoamérica es una idea que se contrapone a la del Monroísmo en tanto no se representa como el escenario de expansión del Destino Manifiesto. Incluso la idea de que existe una historia y un destino común, conlleva a una voluntad de autonomía por parte de una “nación” latinoamericana, ideas estas que ya se empezaban a esbozar en la Carta de Jamaica escrita por Bolívar en 1815 (Liévano Aguirre, 1988, pág. 32 y ss). En debate con la *Pan América* que define un espacio geográfico y una zona de influencia de ideas e intereses

estadounidenses, América Latina o Latinoamérica contempla la idea de una nación diversa, autónoma, pluriétnica y multicultural que en 1891 José Martí llamaba *Nuestra América*.

A pesar de iniciativas de identidad latinoamericanista como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Comunidad Andina, si las dos posiciones encontradas se pusieran en una balanza, la historia del siglo XX seguramente se vería inclinada hacia la orilla del Panamericanismo. Los proyectos latinoamericanistas o bien fracasaron, o apenas llegaron a cumplir parcial y limitadamente con sus objetivos; mientras que América Latina sí logró ser funcionalizada por Estados Unidos en su estrategia de contención del comunismo en el contexto de la Guerra Fría, en el que como bien se esgrimía en la Doctrina Monroe, la influencia de potencias extra-continetales se mantuvo a raya, dejando de ser para el caso, los imperios de Europa occidental las amenazas a repeler, y tomando este rol la Unión Soviética. Esto llevó a que casi todo el subcontinente fungiera como retaguardia estratégica de la potencia del norte. En este contexto, cualquier proyecto que rivalizara con la influencia hegemónica de Estados Unidos en el continente, era considerado como una afrenta al Destino Manifiesto y merecía la acción contundente por parte de la potencia del Norte. De este razonamiento se derivó, entre otras cosas, el periodo de las dictaduras en América Latina.

Tanto durante la bipolaridad como en la primera década tras el fin de la misma, los proyectos que podrían considerarse latinoamericanistas se encontraron con el obstáculo de resultar contradictorios de un Panamericanismo que durante ese periodo, era parte fundamental de la seguridad de Estados Unidos, y por lo tanto, se enfrentaban a la fuerza opositora de la superpotencia. La potencia del norte llegaba a considerarlos una amenaza en la medida en que clamaban por autonomía en un tiempo en el que la estructura de poder internacional no permitía la existencia de alternativas a la bipolaridad, con la relativa excepción de algunos fenómenos concretos como el surgimiento de los No Alineados, el embargo

petrolero de los países de la OPEP o la Revolución Fundamentalista Islámica. No se está afirmando que Estados Unidos haya sido el responsable del fracaso de estos proyectos –aunque influyó en que eso ocurriera-, pues los mismos de cualquier forma han sido bastante débiles. Lo que se afirma es que la estructura internacional de poder bipolar de la Guerra Fría, y posteriormente la creencia en el “fin de la historia” que llevó a la reforma de los Estados bajo el parámetro homogenizante del Consenso de Washington, no permitieron que la idea del Latinoamericanismo llegara a consolidarse como una institución con dinámicas propias y particularizantes que avanzaran en la construcción de una región.

Este asunto resulta crucial ya que como se ha mencionado, de la definición de un espacio dependen también las lógicas de poder y las relaciones entre Estados en su interior. En un espacio delimitado se pueden institucionalizar todo un acervo de ideas, orientaciones, derroteros, y lógicas del poder, tanto entre los miembros de ese espacio, como entre estos y el afuera (Slocum & Van Logenhove, 2005, pág. 137).

Ahora bien, si se rastrea la evolución de la idea de Latinoamericanismo, se puede considerar a Sudamérica como una de sus herederas. Si bien el tradicional Latinoamericanismo sigue vivo, y aun cuando este nuevo espacio no abarca geográficamente el mismo territorio, contiene el mencionado acervo de ideas de un espacio autónomo –más no aislacionista-, conformado por países con historias y realidades similares, con un creciente nivel de interdependencia, que no incluye dentro de sus límites a la América anglosajona del norte, y que viene creando sus propias instituciones y organizaciones que definen la existencia de un adentro y un afuera. No se trata de un espacio consolidado y mucho menos libre de tensiones, y de hecho implica entrar en debate con la historia pues Colombia ha estado más cercana a la Pan América del ALCA y a la Interamérica de la OEA, mientras Brasil, al menos desde su proceso de democratización, le ha venido dando nuevo contenido a la Latinoamérica y más recientemente a la Sudamérica (Betancourt, 2012b, pág. 318).

3.2 La Sudamérica de Brasil

Según lo planteado en el primer capítulo y siguiendo los aportes teóricos de Hurrell (2000) y Nye (2008), citado por Fletes (2012b, pág. 31), y Fletes (2012a), es posible categorizar a Brasil como una potencia regional, tanto como intermedia y emergente. En efecto, cuenta con una posición bastante favorable en términos materiales con respecto a quienes pertenecen al vecindario, y adicionalmente ejerce un rol de liderazgo que la lleva a desarrollar una importante influencia política sobre el resto de Sudamérica. Tiene asimismo ambiciones regionales y globales, que no puede satisfacer de forma autónoma dado que carece del poder de una gran potencia, pero tiene la posibilidad de desempeñar un rol relevante en las instituciones internacionales y regionales en las que actualmente participa y pretende reformar a nivel global, y que está construyendo a nivel regional.

El papel de Brasil como potencia regional es fundamental en tanto tiene una gran injerencia en la definición de instituciones colectivas y organizaciones regionales. En el espacio que aquí es analizado, el rol relevante de este país ya es ampliamente reconocido, pues además de capacidad, desempeña un rol en Sudamérica que lo puede convertir en vector de la integración (da Motta Veiga & Polanía, 2011).

Brasil llega a ser incluso protagonista de primer orden en la definición de Sudamérica como una de las herederas del Latinoamericanismo y a la vez, diferenciándose tanto en el espacio geográfico que ocupa como en el acervo de ideas que contiene. Tienen en común la voluntad de excluir a Estados Unidos y

ganar autonomía frente a la superpotencia, pero en la versión brasileña, la relación con el país del norte no resulta conflictiva y de hecho llega a ser cooperativa en varios aspectos. En este documento se hace énfasis en el gigante del sur americano porque es precisamente éste el país que más ha influido a que dentro de la tendencia hacia la regionalización del mundo, esté surgiendo en este continente un espacio llamado Sudamérica.

Tradicionalmente, Brasil fue un país cercano a Estados Unidos que durante buena parte de su historia republicana, mantuvo una prudente y cordial relación con la superpotencia. Dicha relación, se estrechó bastante en el periodo de la dictadura brasileña, pero a finales del siglo XX, con la transición a la democracia, se renovó el interés del gigante del sur en sus vecinos (Lafer, 2002, pág. 72). Esto explica que sea en este periodo de tiempo que Spektor (2011, pág. 161) ubique los primeros pasos hacia la sudamericanización del Latinoamericanismo en cabeza de Brasil.

Como afirma el Spektor (2011, pág. 163), el Plan Real para la estabilización macroeconómica de Brasil que tuvo lugar a mediados de la década de 1990 fue un elemento clave. Siendo ésta una década caracterizada por la inestabilidad económica en el Cono Sur, Brasil, en aras de su propia estabilidad requería que el naciente proyecto del Mercosur desarrollara instituciones estables. Uno de los principales obstáculos para que esto ocurriera era que la tradicional rivalidad entre este país y Argentina, provocaba con frecuencia decisiones discordantes entre estas dos potencias del sur del continente, al punto de que Mercosur se convertía en espacio de impugnación permanente de Argentina al poder de Brasil. La potencia regional llegó a la conclusión de que una forma apropiada de tratar este obstáculo era diluir el poder de Argentina en medio de la creación de un acuerdo regional amplio en el que participando más países, el peso relativo de Argentina se diluyera. La otra cara de esta estrategia, era que se debían estrechar los lazos entre Brasil y los demás países para que la influencia del gigante del sur sobre los

mismos, llevara a la organización por un camino más conveniente para los intereses brasileños

El éxito que tuvo la estabilización de la economía de Brasil en la década de 1990 propició que ésta entrara en la senda del crecimiento, llegando a desarrollar un mercado interno importante y un sistema productivo de peso que produjo el estrechamiento de los vínculos comerciales entre este país y sus vecinos. Las crecientes relaciones comerciales expandieron los intereses económicos de Brasil hacia sus vecinos, por lo que las realidades internas de estos países se volvieron un motivo de preocupación para la potencia regional, lo que a la vez condujo a un incremento de los diálogos políticos intrarregionales.

Como se ha sostenido, el aumento de la interdependencia, así como la voluntad de la potencia regional de ganar preponderancia en la región y garantizar sus propios intereses (Hurrell, 2000), y la resistencia de las potencias secundarias a aceptar el seguimiento irrestricto a quien ejerce como poder regional, conlleva a que este último asuma el costo de proveer bienes colectivos que disminuyan la voluntad de sus contrapartes menos poderosas de avanzar estrategias de impugnación (Flemes, 2012b, pág. 33). Así, la creciente preocupación de Brasil por custodiar sus propios intereses en la región, lo llevó a desempeñar un papel más activo, asumiendo un rol de liderazgo, y llegando a proveer bienes colectivos como lo es la defensa de la estabilidad regional y el desarrollo de infraestructura de interconexión. Este comportamiento, además, se amparó en la construcción de organizaciones regionales y de instituciones que le permitieran tener una injerencia mayor en la toma de decisiones al interior del mencionado espacio.

Un componente clave en el proceso de delimitación fue que la misma inestabilidad y las problemáticas internas de varios de los países en los cuales Brasil tenía intereses, eran motivo de preocupación para Estados Unidos, y en consecuencia, se volvían receptores del accionar de la potencia del norte, lo que llegaba a rivalizar con los intereses brasileños. Así por ejemplo, la inestabilidad y

problemáticas de Colombia en materia de seguridad y narcotráfico, enmarcadas en la tradicional cercanía entre dicho país y la superpotencia, convertía a este país en foco de interés de la misma, lo que desencadenaba acciones como la ejecución del Plan Colombia que llevaba la injerencia estadounidense hasta las propias fronteras de Brasil (Betancourt, 2012a, pág. 664). Asimismo, el discurso crítico y confrontacional de Bolivia, Ecuador y Venezuela frente al tradicional hegemón, terminan convirtiéndose en prioridad y espacio de intervención norteamericana (Ramírez, 2011, pág. 127).

También se puede considerar que un factor decisivo para delimitar a Sudamérica como un nuevo espacio, fue la incomodidad por la presencia de México en Latinoamérica. Tras ser un líder natural en Latinoamérica, desde finales de la década de 1980 este país empezó a vivir un proceso de “norteamericanización”. Mientras en una de sus caras mantenía la pretensión de jugar un rol preponderante en Latinoamérica y por lo tanto podía convertirse en fuente de impugnación frente al liderazgo de Brasil, en su otra cara se había convertido en un país norteamericano más cercano a los intereses de Estados Unidos (Rocha & Morales, 2008). Estos dos motivos hacían de México un potencial contradictor de los intereses de Brasil, y su presencia en el mismo espacio resultaba incómoda (Spektor, 2011, pág. 163). Así, resultaba mucho más práctico y viable crear una nueva idea de espacio social, político y económico llamado Sudamérica, que además de excluir a Estados Unidos y a Canadá, dejara a México en el “afuera” (Lafer, 2002, pág. 68).

Pero probablemente el punto de quiebre que determinó el paso del Latinoamericanismo al Sudamericanismo como alternativa al Monroísmo bajo el liderazgo de Brasil, fue la propuesta del gobierno estadounidense en el tiempo de Clinton de crear un área de libre comercio continental llamada ALCA. Cuando América Latina empezó a escuchar la propuesta estadounidense, se despertó el interés de Brasil por desarrollar una política de alcance regional con el objetivo de defender sus intereses ante la posibilidad de un gran aumento de la influencia

estadounidense en el vecindario (Roett, 2007, pág. 90). Bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Brasil se propuso armar un bloque regional para negociar en conjunto, y como parte de esos esfuerzos, dio origen a las primeras reuniones de presidentes sudamericanos que posteriormente se institucionalizarían en la figura de la Unasur. La importancia del ALCA en el proceso en consideración se analizará en el Capítulo V.

Valga recordar en este punto que si bien Brasil, como es común en la gran mayoría de países latinoamericanos, ha tenido una relación cercana y con frecuencia subordinada a Estados Unidos, tiene la particularidad de que en su élite reside la conciencia de que su país está en condiciones de ocupar un lugar importante tanto en el continente como en el mundo (Moniz, 2006, pág. 20), y los recientes cambios en la política internacional han empezado a posibilitar que dichas aspiraciones puedan respaldar acciones tangibles.

El renovado interés de Brasil por construir organizaciones e instituciones regionales que le permitieran defender su posición frente a Estados Unidos, también encontró lugar en el Mercosur, en el que Cardoso pasó a defender la idea de que era necesario estrechar los vínculos y pasar de la simple zona de liberalización comercial, a la política comercial común y al arancel externo común, lo que ya empezaba a representar referentes de soberanía compartida (Amorim, 2009, pág. 8). Paralelamente, Brasil estimuló el encuentro entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, siendo ésta otra muestra del tejido organizacional e institucional que se empezó a construir. Al respecto, el nuevo presidente de Brasil, Lula da Silva (citado por Arroyave, 2012, pág. 254), mencionaba que: *“nuestra prioridad en materia de integración es la América del Sur y estamos dispuestos a hacer lo que sea necesario para acelerar las negociaciones con la Comunidad Andina y sus miembros”*. En suma, Brasil priorizó su política regional como estrategia para su interacción con el mundo, y el encausamiento de su política hacia Sudamérica, tuvo como protagonistas a Fernando Henrique Cardoso y a Lula da Silva (Arroyave, 2012, pág. 253).

Redefinir el espacio, los actores y las instituciones, fue fundamental pues como afirma Velosa (2012a, pág. 46), citando a Golob (2003), las representaciones que los Estados hacen de sí mismos y del lugar que habita, como definidores del rol nacional, constituyen fronteras de la política, es decir, comportamientos considerados aceptables e inaceptables. La redefinición del espacio que se hizo en Sudamérica, y asumir la posibilidad de ganar autonomía a partir de los vínculos sur-sur, movió las fronteras de la política hacia una serie de comportamientos que ahora resultaban validos y aceptables. Así por ejemplo, la constante rivalidad entre Argentina y Brasil, encontró un espacio de cooperación y de posibilidades de alianzas mutuamente beneficiosas. En consecuencia, Brasil y otros países sudamericanos empezaron a encontrar un lugar favorable en medio de los procesos de globalización, que de forma renovada mostraron el valor de generar bloques regionales para enfrentar conjuntamente desafíos demasiado grandes para que sean asumidos de forma individual por el tradicional Estado-nacional (Pastrana E. , 2005b, pág. 277).

3.3 Colombia en la Sudamérica brasileña

El Realismo Neoclásico reconoce que en los Estados hay un interés egoísta de conseguir beneficios para sí mismos, y que una parte importante de esta búsqueda está definida por el poder provisto por las capacidades materiales de los mismos. En efecto, Colombia tiene intereses y objetivos egoístas tanto como los tiene Brasil, y sin embargo, esto no implica que la relación entre los dos países tienda a ser conflictiva. Por el contrario, incluso la búsqueda de logros egoístas puede contribuir a un incremento de la cooperación entre estos dos países, siempre y cuando encuentren mutuo beneficio en establecer dinámicas comunes.

Al respecto, se debe reconocer que una parte importante de la expansión de la economía brasileña, ha tenido lugar en su entorno geográfico, y seguramente ésta

será una tendencia creciente en los próximos años (Fausto, 2011, pág. 47). Y como bien lo sostiene Spektor (2011, pág. 167), ese fue uno de los motivos principales que condujo a que Brasil se interesara más por su entorno y empezara a jugar un rol más activo. Pero como se ha planteado, es usual que en contextos como el sudamericano la influencia de los actores internos incida considerablemente en la política exterior (Flemes, 2012a, pág. 668). Esto es relevante en la medida en que no es secreto que dentro de la misma élite del empresariado brasileño, hay círculos que habiéndose beneficiado de la incursión de la economía de su país en los mercados de la región, ha presionado a su gobierno para que mantenga su soberanía y no permita concesiones (Fausto, 2011, pág. 49).

Esto es de suma relevancia porque como sostiene Flemes (2012a, pág. 668), la injerencia de grupos de presión bien sean económicos, políticos o sociales es bastante significativa porque tienen la capacidad de incidir en los gobiernos, lo que puede constituir un factor de impugnación. Lo anterior dado que también los círculos empresariales de las potencias secundarias inciden en la forma como están evolucionando las relaciones intra-regionales, y si no se sienten cómodos con el proceder de Brasil, promoverán una impugnación. En este caso, la posición de gremios económicos de momento ha sido relativamente favorable al acercamiento a Brasil, pues lo consideran un mercado importante y fuente significativa de inversión extranjera directa (Spektor, 2011, pág. 237). Como lo ha estudiado Pastrana (2011b, pág. 92), los gremios colombianos ven con buenos ojos un acercamiento al gigante del sur. Según el autor, la ANDI desea un estrechamiento de los lazos con Brasil pues lo considera un mercado importante, pero también podría ser una fuente de impugnación dado que el gremio de industriales está a la expectativa de que Brasil quiera profundizar proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) enfocada en el desarrollo de interconexión física y energética, y seguramente presionarán al gobierno para que haga más demandas en este sentido a su vecino amazónico. De hecho, los industriales, así como los agricultores congregados en la SAC y los

ganaderos de FEDEGAN, consideran que Brasil no ha asumido el liderazgo que se espera y ven con temor el excesivo unilateralismo al que está recurriendo (Pastrana E. , 2011b, pág. 95).

El papel de los gremios no se puede pasar por alto dado que ellos, como grupos de presión, pueden incentivar o restringir la participación de un país, en este caso Colombia, en un escenario como el sudamericano. Así por ejemplo, aunque en el país se esté considerando la idea de aproximarse a Mercosur, si Brasil intenta sacar provecho de la debilidad negociadora de los países andinos que dada la desarticulación de la CAN no pueden negociar en bloque, muy probablemente ocasionará impugnaciones. En este sentido, es posible que ya se estén presentando síntomas de impugnación frente a la potencia regional, tema que se tratará en el Capítulo IV cuando se analice la relación de Colombia con las demás potencias secundarias de la región.

Ahora bien, la diversificación de socios comerciales que ha logrado Brasil al acercarse a su vecindario, además de fortalecer su economía, lo ha protegido de los efectos adversos de la crisis económica internacional que desde 2008 aqueja a sus socios del Atlántico Norte. Así, la región puede ayudar a la población brasileña a disfrutar de los beneficios que las transformaciones globales le han traído, e igualmente matizar sus efectos negativos, pero necesariamente, esto tendrá un costo para el gigante sudamericano. La cooperación de la región para tan amplias ambiciones depende del compromiso de la potencia regional de ejercer un liderazgo distributivo, es decir, de la disposición a proveer bienes públicos como la institucionalización de relaciones comerciales equitativas, infraestructura y estabilidad regional, lo que implica un importante ejercicio de *soft power*. Claro está, este tipo de liderazgo no basta, y debe ser complementado con otras formas de liderazgo como el multilateral, el normativo, y el consensual (Flemes, 2012a, pág. 24).

De lo contrario, si Brasil se limita a instrumentalizar a la región sin asumir los costos y responsabilidades que esto implica, seguramente se encontrará con la resistencia de Colombia y las demás potencias secundarias. Esto no debe interpretarse como el surgimiento de relaciones conflictivas y contradictorias, sino en términos positivos en la medida en que si bien Brasil encontrará beneficios apoyándose en la región, los demás países tienen en sus manos la posibilidad de impugnar a favor del multilateralismo y de una distribución más favorable de costos y beneficios.

Brasil no puede obviar la importancia de Colombia en la consolidación de los procesos regionales. De hecho, incluso antes del acercamiento que tuvo Colombia en su más reciente periodo presidencial, el país ya era importante para Brasil porque lo consideraba la puerta de entrada de Estados Unidos a la región. La actitud confrontacional del gobierno venezolano frente al hegemon del norte, generaba una preocupación en la superpotencia que en consecuencia intentaba estrechar los lazos con una Colombia bastante receptiva a que eso ocurriera, y dispuesta a proporcionar incluso la posibilidad de que Estados Unidos tuviera presencia militar en el espacio sudamericano (Hirst, 2004, pág. 119). Por lo anterior, si bien las relaciones colombo-brasileñas en aquel periodo no llegaron a ser particularmente cooperativas, Lula e Itamaraty procuraron intensificar el relacionamiento entre estos dos países al punto de ofrecerse como mediador en un posible proceso de negociación entre gobierno y guerrillas colombianas. En suma, la idea era acercarse a Colombia, volverse mediador en la relación entre ésta y Venezuela, y en consecuencia, mantener alejado a Estados Unidos evitando que este último fuera el intermediario (Ramírez, 2007, pág. 149).

El asunto, era crucial para Brasil. Colombia y el gigante sudamericano comparten una gran frontera en la Amazonía, selva que constituye parte central de la identidad brasileña y eje estratégico de su futuro. Brasil no se siente nada cómodo teniendo en su frontera norte una puerta abierta y permisiva a que la superpotencia tenga influencia en la Amazonía, y dado que en la tradición

colombiana problemáticas como su conflicto armado interno, el narcotráfico, o diferencias con los vecinos tienden a tratarse mirando hacia el norte, Colombia se convirtió en parte estratégica de su política exterior. Por su parte, Colombia, poco interesada en ese momento en participar del proyecto de construcción de Sudamérica, estableció un acuerdo militar con Estados Unidos cuyo resultado sería trasladar la presencia militar que la potencia tenía en la base de Manta, Ecuador, a suelo propio (Londoño, 2011, pág. 235).

En efecto, el objetivo de este país era impugnar el proceso que venía desarrollando Brasil, pero no para darle una dirección que le fuera más conveniente sino para mantenerse alejado del mismo. Como bien lo afirma Carvajal (2011, pág. 282), el acuerdo militar pretendía ser un instrumento de disuasión frente a los vecinos, particularmente Venezuela y Brasil, que en años recientes venían aumentando su capacidad militar. Al final, la Corte Constitucional de Colombia declaró la inconstitucionalidad de dicho acuerdo militar y éste no llegó a materializarse, pero por ejemplo, ha sido muy difícil dinamizar los acuerdos SIVAM-SIPAM para controlar el espacio amazónico. Si bien Colombia ha dicho que esto se debe a los altos costos que implicaría, para Brasil la explicación se encuentra en la presión de Washington sobre Colombia. (Ramírez, 2007, pág. 155).

Ramírez (2007, pág. 163) reafirma el hecho de que Colombia iba en contravía del proceso sudamericano y que abiertamente intentaba incluir a Estados Unidos en un espacio que pretendía delimitarse excluyéndolo precisamente para evitar las dificultades que devienen de habitar el mismo espacio de una superpotencia hegemónica. Además, la interdependencia sudamericana que pretendía intensificar Brasil mediante acciones como la ampliación del Mercosur y su acercamiento a la CAN entre otros (Lafer, 2002, pág. 63), se veía afectada por la permanente tensión que generaba Colombia. Nótese que este contrapunteo lleno de tensiones y desacuerdos no necesariamente conduce al desplome del proyecto brasileño. En este caso, el desafío que representaba la situación para Brasil se

conjugó en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) que justamente pretendía copar el espacio que pretendía ocupar Estados Unidos dados los vacíos en temas de seguridad de países como Colombia (Arroyave, 2012, pág. 265).

En suma, se evidencia que el tradicional contrapunteo entre el Latinoamericanismo y el Panamericanismo se resolvió casi siempre a favor de este último. Sin embargo, sin obviar las transformaciones globales y regionales que debilitan el sustento del Monroísmo, y dado el liderazgo de Brasil y su reinterpretación del Latinoamericanismo, moldeado ahora como Sudamericanismo, ha surgido una alternativa al Panamericanismo. En un principio Colombia fue fiel a su tradicional alineamiento y se resistió a tomar parte en el proyecto brasileño. Sin embargo, la llegada de Santos a la presidencia produjo una reorientación que acercó al país al Sudamericanismo, en el que incluso ha intentado desarrollar un liderazgo.

Para terminar este capítulo, hay que decir que la participación activa y responsable de Colombia en el espacio liderado por Brasil, no sería ni asumir una posición de *bandwagoning*, ni de *hard balancing*. Para Colombia algunos de sus principales socios comerciales e intereses políticos se encuentran en el espacio sudamericano, y la estabilidad y buen entendimiento que promueve Brasil es de gran utilidad para el país. Adicionalmente, si bien hay alternativas a los espacios sudamericanos, como lo puede ser el Área de Integración Profunda, espacios como Mercosur son de gran interés. El Asia-Pacífico es todo un reto en materia comercial, dado que si bien es un gran mercado, cuenta también con una capacidad productora sin par que podría terminar inundando con sus productos a los mercados sudamericanos que han vivido en los últimos años un proceso de desindustrialización. Para escudarse de esta amenaza, el mercado sudamericano es una buena opción.

CAPÍTULO IV. Colombia y las demás potencias secundarias regionales en la construcción de Sudamérica

En Sudamérica es posible identificar una serie de potencias secundarias que al relacionarse entre sí y con la potencia regional, imprimen dinámicas en el vecindario que bien pueden impulsar la construcción de región, o bien obstaculizarla. Dadas las capacidades materiales y el rol que desempeñan en la región, se pueden clasificar como potencias secundarias las siguientes: Colombia, que al igual que Perú, privilegian la cooperación asimétrica con Estados Unidos; Chile, que procura tener un abanico amplio de vínculos multilaterales sin privilegiar alguna de sus vertientes en detrimento de las demás; y Argentina y Venezuela que buscan liderar estructuras colectivas como Mercosur y ALBA (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 194). Como se propuso en el marco teórico, el ser potencia, bien sea regional, secundaria, u otra, depende tanto de las capacidades materiales del Estado como de la voluntad de asumirse en ese rol y de obtener reconocimiento del mismo por parte de los demás Estados.

Si bien Colombia, dadas sus características materiales, puede ser considerada una potencia secundaria, durante el gobierno de Uribe Vélez no asumió ese rol regional. Es con la presidencia de Santos que el país empieza a desempeñarse como líder regional y a buscar que este rol sea reconocido por sus pares y por la potencia regional (Pastrana & Vera, 2012c, pág. 188). Esto es importante porque independientemente de las capacidades materiales, lo que determina que un Estado pueda desempeñarse como líder regional es el reconocimiento de sus pares (Hurrell, 2000, pág. 3).

Brasil ha intentado aumentar los niveles de interdependencia regionales para dinamizar su liderazgo, invitando a las potencias secundarias y a otros Estados, a participar de diferentes formas de cooperación. Ejemplo de esto es el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional de 2006 creado en Mercosur con el fin de establecer mecanismos multilaterales para combatir al crimen transnacional y otras amenazas. Este acuerdo, además de comprometer a las potencias secundarias, les ofrece la posibilidad de enfrentar retos transnacionales con el apoyo de la potencia regional, haciendo atractivo el liderazgo de Brasil. Pero por diferentes motivos, aunque la potencia regional ha avanzado en ese sentido, no ha encontrado despejado el camino para consolidar su posición y se ha encontrado con la impugnación de las potencias secundarias.

Lo interesante de esta situación es que dadas las capacidades materiales de las potencias secundarias son las que tienen la mayor posibilidad de impugnar a la potencia regional. Esto implica que pese a que las capacidades materiales de Brasil sean superiores a las de los demás Estados, no tiene la posibilidad de imponer su voluntad sin que tenga que pagar un costo por ello. En la medida en que el gigante del sur quiera expandir sus intereses por la región que intenta liderar, tendrá que pagar unos costos que pueden redundar en avances en la construcción de región.

Para ejemplificar esto, vale la pena recurrir al análisis del caso concreto de la relación entre Argentina y Brasil que puede dar luces sobre la importancia de las potencias secundarias en el proceso de construcción de región. Recordemos que Flemen (2012a) considera que la historia de la relación con la potencia es uno de los factores que pueden determinar la impugnación. Esto no es determinante para la mayoría de los Estados sudamericanos porque no han tenido una relación particularmente traumática con Brasil. Si bien ha habido desencuentros con la potencia regional, por ejemplo con Paraguay, no hay heridas abiertas que impidan rotundamente la construcción de dinámicas cooperativas. Eventualmente puede haber bajas en la confianza, pero no una permanente tensión.

La historia como factor de impugnación, es fundamental para explicar en parte el nacimiento de Mercosur, a partir de las dinámicas del relacionamiento entre Brasil y Argentina: la constante rivalidad y desconfianza que por muchos años existió entre estos dos países, en especial durante el periodo de las dictaduras fue el motivo que llevó a la firma de los acuerdos de Foz de Iguazú de 1985, en los comienzos de la transición a la democracia de ambos países. La idea, que inicialmente pretendía distencionar el relacionamiento, derivó posteriormente en la creación de Mercosur. Asimismo, y como recuerda Spektor (2011, pág. 161 y ss) la delimitación de Sudamérica como espacio para el desarrollo de un proyecto de región bajo guía brasileña se explica en parte por el interés de este país de ampliar el alcance de Mercosur para diluir el poder relativo de Argentina que venía impugnando a la potencia regional al interior de ese organismo, y de paso aumentar el espacio de maniobra propio.

Algo similar ocurrió con la ya mencionada insistencia de Colombia durante el gobierno de Uribe en estrechar los vínculos militares con Estados Unidos, como una estrategia para disuadir a Brasil y a Venezuela que en los últimos años estaban aumentando su *hard power* de forma significativa. Para sortear esta impugnación colombiana, Brasil tuvo que acercarse en términos cordiales a Colombia, interceder para apasiguar las complicadas relaciones de esta potencia secundaria con Ecuador y Venezuela, e impulsar proyectos de gobernanza en seguridad, que se cristalizaron en escenarios como el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) que tiene como uno de sus propósitos el compartir información militar para ganar confianza. Brasil, con relativo éxito, le apostó a limitar la presencia militar estadounidense, invitada por Colombia, pagando un precio por ello: siendo generador de estabilidad regional.

Recordemos también que una de las alternativas de impugnación es la de establecer alianzas entre potencias secundarias de la región, así como con socios extra-regionales que ayuden a conformar una coalición con fuerza suficiente para contrarrestar el poder de la potencia regional. Desde este entendimiento se puede

comprender el lugar que ocupa la iniciativa del Área de Integración Profunda (AIP) dentro de la dinámica regional. Dicha iniciativa se firmó en abril de 2011 en Lima y constituyó un acuerdo de cooperación entre México, Colombia, Perú y Chile, orientado a ser una plataforma para la inserción de estos países en la poderosa economía del Asia-Pacífico.

Lo llamativo de este acuerdo es que en él participan dos potencias secundarias de la región (Colombia y Chile) que renuncian a la idea brasileña de una región sudamericana, pues incluyen a México, a quien el gigante del sur pretende excluir. Por otra parte, mientras el proyecto sudamericano concibe lo económico como un instrumento para el desarrollo, la alianza de los países del Pacífico se concentra más en la búsqueda de la competitividad. Para completar, este proyecto alternativo no solo no busca autonomía frente a Estados Unidos, sino que mantiene gran cercanía con la superpotencia. El AIP, siendo un proyecto bastante dispar respecto a aquellos de matriz brasileña, ofrece el enorme atractivo de que posibilita acceder a la cuenca del Pacífico, que es el área que por ahora y en los próximos años, mayor proyección económica tendrá. Resulta tan atractivo, que puede seguir ganando adeptos (Betancourt, 2012a, pág. 669).

Así las cosas, esos círculos empresariales brasileños mencionados en el capítulo anterior, que hoy se resisten a ceder soberanía y ofrecer concesiones, podrían ver afectados sus intereses de expansión económica en la región en la medida en que la comercialización de sus bienes, servicios e inversiones, podría terminar compitiendo con su contraparte China, que sobra decirlo, es bastante competitiva. Brasil está en condiciones de amainar las impugnaciones de las potencias secundarias asumiendo mayores costos de liderazgo, ofreciendo por ejemplo, términos más favorables para la vinculación de otros países a Mercosur (Fausto, 2011, pág. 49). De lo contrario, el atractivo de la cuenca del Pacífico podría debilitar el compromiso de las potencias regionales con el proyecto brasileño (Sorj & Fausto, 2013a, pág. 54).

Por otra parte, Brasil se ha apoyado en la región en el marco de su intención de convertirse en un *global player* influyente en la redefinición de las estructuras de gobernanza global, procurando entre otros objetivos, la reestructuración de las normas de comercio mundial y la distribución del poder en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en donde quiere alcanzar un asiento como miembro permanente. Pero tal como lo predice el enfoque teórico aquí contemplado, Brasil no podrá simplemente funcionalizar a la región para alcanzar sus objetivos, pues esto necesariamente se encontrará con la impugnación de las potencias secundarias. El liderazgo de Brasil puede ser aceptado por sus vecinos, quienes además podrían llegar a fortalecer la posición de la potencia regional en sus ambiciones globales, pero esto tendrá costos importantes para Brasil.

No en vano Colombia y Argentina se han resistido abiertamente a apoyar al gigante del sur en su propósito de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Mientras que Brasil, junto con Japón, India y Alemania reclaman un lugar permanente y con derecho a veto en este organismo, las dos potencias secundarias sudamericanas se han adherido al grupo alternativo de “Unidos por el Consenso” que opinan que no debe haber más asientos permanentes sino una ampliación de diez cupos más, rotativos, y con posibilidad de reelección⁵. Como se ve, aun estando de acuerdo con que hay que reformar el mencionado organismo, hay resistencia de las potencias secundarias a respaldar la iniciativa de la potencia regional, lo que requerirá de parte de Brasil un ejercicio más fuerte de *soft power* y de *hard power* que tendrá que incluir el ofrecimiento de algunas concesiones que hagan concordar sus propios intereses con los de sus vecinos.

En otras palabras, Brasil tendrá que recurrir a las diferentes estrategias posibles para una potencia líder regional ejerciendo un liderazgo que bien puede ser distributivo entendido como la provisión de bienes públicos como estabilidad e

⁵ Akram, Munir. “¿Por qué incluir solo a seis? Es hora de ampliar el Consejo de Seguridad y hacerlo más representativo”. BBCMUNDO.com. Viernes 9 de septiembre de 2005. Noticia consultada el 10 de enero de 2013.

infraestructura regional, asumiendo una elevada proporción de los costos necesarios para el desarrollo de las mismas. O un liderazgo multilateral que implica incluir a las potencias secundarias en la toma de decisiones a nivel regional mediante cumbres multilaterales e instituciones intergubernamentales. O un liderazgo normativo, que parta de la proyección de normas y valores sustentados en la legitimidad y autoridad moral de Brasil en tanto potencia regional, sin llegar a omitir las creencias ideales de las potencias secundarias con el fin de ganar su aceptación. O un liderazgo consensual, con el que Brasil guíe las discusiones hacia una agenda pluralista que consolide un consenso regional. Lo más probable y estratégico, es que se deba recurrir a una combinación de varias de estas formas de liderazgo.

Para Brasil es importante conjugar sus intereses con la promoción de beneficios regionales, pues solo de esta forma podrá evitar la impugnación de las potencias secundarias. Deberá por lo tanto fortalecer el multilateralismo, y reconsiderar su negativa a crear espacios de soberanía compartida en la que los demás Estados tengan poder de decisión. No sería en consecuencia un esfuerzo vano convertir a Unasur en la cabeza de una institucionalidad capaz de producir sentido de pertenencia y modificar a su favor los roles nacionales de sus vecinos de región. De momento se puede decir que Brasil ha hecho una labor importante en la promoción de ciertos valores como la democracia, la estabilidad y la prioridad del desarrollo económico, que en su conjunto hacen atractivo el liderazgo de este país.

CAPÍTULO V. Incidencia de la Superpotencia en el proceso de construcción de Sudamérica

5.1 El debilitamiento del Monroísmo y el surgimiento del Sudamericanismo

Flemes sostiene que uno de los principales factores de impugnación se deriva directamente de la estructura regional de poder, que es determinada por las capacidades relativas de cada Estado. Las potencias secundarias tienden a realizar alianzas intra y extra-regionales, usualmente en asuntos de seguridad y defensa, para contrarrestar el mayor poder de la potencia regional. Y la principal potencia extra-regional que debe ser considerada, es Estados Unidos.

Ya se ha mencionado que uno de los propósitos más importantes en la definición del espacio sudamericano, es la exclusión de Estados Unidos. Se retoma en este punto un hito en la construcción de Sudamérica que anteriormente se enunció, y que ahora se analiza: el del intento realizado por el Brasil de Fernando Henrique Cardoso de conformar un bloque negociador que regionalmente sumara suficiente poder como para ser un interlocutor fuerte de Estados Unidos ante la propuesta de crear el ALCA.

La idea de establecer un área de libre comercio continental se convirtió en tema de discusión y debate. Mientras países como Venezuela, y posteriormente, Bolivia y Ecuador asumieron una posición contraria y crítica respecto a esta propuesta,

Colombia, México y Chile, tanto por su afinidad con el libre comercio como por su cercanía a Estados Unidos expresaban una voluntad favorable. Brasil por su parte, siendo gobernada en ese momento por Fernando Henrique Cardoso, tenía en cuenta la propuesta, pero la matizaba a consideración de que era viable siempre y cuando fuera el resultado de una negociación equilibrada entre el norte y el sur del continente. En este punto, la preocupación de Brasil no era en sí el desarrollo del libre comercio continental, lo cual de hecho apoyaba, sino que este esquema se adoptara bajo la batuta estadounidense y como resultado de una negociación asimétrica e incluso como una imposición.

Cardoso consideraba que era importante estudiar el asunto siempre y cuando fuera posible una negociación que volviera el acuerdo más equitativo y favorable para el sur de lo que se podía vislumbrar en caso de la imposición estadounidense. Brasil empezó a hacer llamados por la convergencia latinoamericana a favor de una posición conjunta que le permitiera al subcontinente asumir un rol negociador más fuerte. Sin embargo, de nuevo resultaba palpable la inconveniencia del concepto de Latinoamérica dado que la visión mexicana del subcontinente podría no distar mucho de la que proponía el ALCA, que se limitaba al libre comercio con beneficios asimétricos, pues como lo recuerda Huntington (2006), este país en las últimas décadas ha optado por ser norteamericano por encima de latinoamericano. En consecuencia, se perfilaba en Brasil una intensión que tenía como horizonte a Sudamérica, y muestra de ello eran los discursos de Cardoso en los que con frecuencia expresaba que “Mercosur es un destino, ALCA una opción” (Roett, 2007, pág. 56). Esto implicaba un cambio entre el seguidismo pro-estadounidense del gigante del sur en los albores del siglo XX, y una nueva mirada con voluntad de autonomía y agencia de un proyecto propio ubicado en un espacio novedoso.

La estrategia de *soft balancing* brasileña, consistió en estrechar los vínculos con varios países de Latinoamérica bajo la bandera de un propósito común frente a lo amenazante que podía resultar un área de libre comercio impuesta por Estados

Unidos y aceptada sumisamente por el sur. La estrategia, no consistía en entrar en confrontación con la superpotencia, sino simplemente en sumar poder en virtud de alianzas sur-sur que fortalecieran la posición de Brasil. El resultado fue que se llegó a conformar un bloque de países que encausaron su comportamiento hacia un objetivo común que era ofrecer resistencia conjunta y conseguir así una posición negociadora más favorable.

Sin embargo, Colombia no participó de esta alianza dado que no estaba dispuesta a contradecir a su tradicional aliado del norte y veía la iniciativa brasileña como un contrapeso ideológico del panamericanismo que había sido dominante de su política exterior (Pastrana E. , 2011b, pág. 81). Hay que recordar al respecto que de cualquier forma Colombia no estaba en condiciones de alejarse de la superpotencia dado que en ese preciso momento negociaba los pormenores del que sería el Plan Colombia (Londoño, 2011, pág. 245).

Si bien el proyecto del ALCA terminó por estancarse, la preocupación de Brasil no desapareció puesto que la estrategia norteamericana consistió entonces en concretar TLC bilaterales. Asimismo, a pesar del aparente éxito de la alianza sur-sur que claramente excluía a Estados Unidos y que lo ponía como un “afuera” contraparte de la negociación (Spektor, 2011, pág. 161), la superpotencia no se quedaba con los brazos cruzados y aumentaba su peso militar en la región a través del Plan Colombia. La preocupación brasileña por la injerencia estadounidense quedó plasmada en el simbólico hecho de que como reacción a la visita de Clinton a Colombia para impulsar el Plan Colombia en agosto de 2000⁶, Cardoso convocó en Brasilia la primera reunión de presidentes sudamericanos, en la que se expuso la idea de crear una organización llamada Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), como alternativa regional al ALCA (Gudynas, 2006, pág. 4), y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional

⁶ Clinton visitará el Plan Colombia,. (5 de Agosto de 2000). www.caracol.com.co. Recuperado el 30 de Julio de 2012, de Sitio web de Caracol Noticias: <http://www.caracol.com.co/noticias/clinton-visitara-el-plan-colombia/20000805/nota/94327.aspx>

Suramericana (IIRSA). Valga aclarar que dicha reunión no fue vista con buenos ojos por parte de Estados Unidos (Moniz, 2006, pág. 23). Tiempo después, el ALCSA tomaría el nombre de Unasur.

Esta reunión sirvió de punto de partida para una serie de encuentros que por primera vez convocaban a los mandatarios de Sudamérica. Las llamadas Cumbres Sudamericanas comenzaron por analizar el tema del ALCA, y posteriormente sirvieron de escenario de concertación para tratar temas de interés común como las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), respecto a las cuales la potencia regional logró de forma exitosa direccionar la agenda al punto de tener una posición relativamente generalizada y concertada que tal como había ocurrido en la experiencia de la negociación del ALCA, aunara fuerzas para aumentar el poder de negociación, esta vez, en un escenario global.

A partir de ese momento, el proceso sudamericano ha tomado fuerza, sin que esto implique que Estados Unidos ha quedado por fuera de la ecuación de poder regional. De cualquier forma, en este comienzo de siglo están cambiando las lógicas de la relación entre la superpotencia y la región respecto a lo que ocurría el siglo pasado.

Recordemos que antes del fin de la bipolaridad, era factible que Estados Unidos argumentara que la Revolución Cubana, las intenciones autonomistas de Goulart y de Quadros en Brasil, o la elección de Allende como presidente en Chile, implicaban el avance de la “amenaza comunista” sobre la América para los americanos de la Doctrina Monroe. La superpotencia, siguiendo su compromiso con el destino manifiesto y el deber civilizador que la guiaba, debía entonces intervenir para restablecer el orden y la paz del continente. Pero esta argumentación con la que se pretendía justificar dichas acciones, perdió su capacidad legitimadora cuando la Guerra Fría llegó a su fin. Otros discursos que identifican al narcotráfico y al terrorismo como los nuevos némesis, han intentado

definir una nueva justificación para la intervención de Estados Unidos en el sur del continente, pero aunque no se puede negar que hasta cierto punto han cumplido con dicho objetivo, no lo han hecho con la misma eficiencia de la “amenaza comunista”.

Tanto el narcotráfico como el terrorismo como ejes de la agenda entre el norte y el sur del continente, implican que el epicentro del relacionamiento sea la seguridad. Por eso, en la medida en que los acontecimientos de comienzos del siglo XXI fueron dirigiendo la atención de la superpotencia en materia de seguridad a otras latitudes, las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica perdieron intensidad. Por un lado, la emergencia de China como un poder significativo a nivel global y los retos que eso conlleva para la hegemonía estadounidense, redundó en que el continente asiático fuera considerado como una prioridad geográfica. Por otro lado, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 hicieron que Medio Oriente escalara posiciones en la lista de prioridades del país del norte y que dichas latitudes concentraran la atención del mismo en asuntos de seguridad. Y al desplazarse la atención en temas de seguridad hacia el otro lado del Pacífico, buena parte del contenido de la relación entre el norte y el sur de América se debilitó. Mientras más se hablaba del terrorismo en otro continente, menos aparecía América Latina en la agenda estadounidense (Hirst, 2011, pág. 35).

5.2 Unas nuevas condiciones materiales

Además de la geopolítica planetaria, las capacidades materiales de Sudamérica también se han modificado. Después de la primera mitad de la década de 1970 cuando se presentó el embargo petrolero de la OPEP, el precio internacional del petróleo se ha mantenido bastante elevado. Mientras en los años sesenta el barril de petróleo rondaba los US\$ 20, en los años setenta alcanzó los US\$ 100 y se ha

mantenido cercano a ese valor hasta la actualidad. Y más allá del elevado valor de los hidrocarburos, en general el precio de las materias primas ha registrado un considerable repunte impulsado por el acelerado crecimiento de China e India, entre otros factores. El índice de precios de bienes primarios muestra un aumento en la última década de US\$58,3 en 2002 a US\$184,3 en 2012 (Fondo Monetario Internacional, 2012).

Así, mientras los bienes más representativos de las economías sudamericanas aumentaban de precio, también aumentaron los ingresos de estos países. Adicionalmente, la precariedad de las economías de la región produjo importantes niveles de migración hacia Estados centrales, lo que en los últimos años ha derivado en la consolidación de otra importante fuente de ingresos, que son las remesas. Tampoco se puede omitir que el crecimiento económico causado por estos factores ha tenido lugar en unas economías relativamente fuertes, pues las reformas neoliberales que se implementaron a finales del siglo XX, si bien causaron en su momento una crisis social importante, al día de hoy posibilitan estabilidad, equilibrio fiscal, y atracción para la inversión.

Ahora bien, siendo importante el incremento de los ingresos, es posiblemente más relevante analizar el origen de los mismos. Durante buena parte del siglo pasado los intereses de la superpotencia en Sudamérica en materia económica eran prácticamente los únicos que influían en la región y en todo caso los que tenían más peso, y asimismo el principal objetivo de los intereses económicos del sur del continente se enfocaban en Estados Unidos. Pero más recientemente, el panorama se ha ampliado y además de Estados Unidos, potencias emergentes como China, Rusia y el mismo Brasil han empezado a poner sus ojos en Sudamérica y viceversa (Tokatlian J. G., 2009). Si a esto le sumamos que desde 2007 los Estados centrales han atravesado una fuerte crisis económica, podemos identificar un panorama en el que el binomio Estados Unidos-Sudamérica ya no es la única posibilidad de relacionamiento ni el determinante solitario de los procesos regionales.

Esto ha propiciado una importante diversificación de los destinos comerciales, lo que tiene grandes implicaciones. La consecuencia de que Estados Unidos monopolizara los intereses comerciales, era que las élites económicas y políticas de los países sudamericanos se sentían más familiarizadas y atraídas por la superpotencia. El hecho de que se hayan diversificado geográficamente los intereses económicos de estos países y que se construyan lazos extraregionales con Europa, Asia, y especialmente, con China, así como intrarregionales, deriva en una disolución del poder relativo de Estados Unidos en la región (Sorj & Fausto, 2011, pág. 5).

Dicha diversificación resulta palpable al observar la evolución de los vínculos comerciales de Sudamérica con varios de sus socios en la primera década del siglo XXI: Estados Unidos pasó de representar el 26,49% de las exportaciones sudamericanas en el año 2000 al 18,15% en el año 2010. Europa por su parte pasó de representar el 17,3% al 14,22% en el mismo periodo. Como se ve, el relacionamiento comercial con las potencias tradicionales tiene una tendencia a la baja, y hoy en día, son menos importantes que Asia y el Pacífico que pasaron de representar el 8,98% de las exportaciones sudamericanas en 2000 al 18,42% en 2010; y que el subcontinente latinoamericano que ha alcanzado el 34,64% en 2010 (CEPAL, 2011).

Si bien Estados Unidos sigue siendo importante tanto para la política interna como externa de los países sudamericanos, la diversificación comercial ha propiciado que las élites no miren exclusivamente hacia el norte, sino que amplíen su visión geográfica y que miren hacia otras latitudes con buenos ojos. Países como Brasil, Chile, y Colombia en el periodo presidencial del Santos, han comprendido que es importante tener buenas relaciones con la superpotencia, pero que esto no se puede lograr sacrificando las buenas relaciones con otros socios que cada vez son más importantes. Esto permite argumentar que el fuerte bilateralismo que llevó a que países como Colombia fueran pasivos receptores de la Doctrina Monroe

durante el siglo XX, se ha debilitado en favor de un multilateralismo que amplía el abanico de posibilidades, permitiendo una mayor autonomía.

Por esto, aunque que Estados Unidos tiene un peso considerable en la región, hay un margen de maniobra que ha permitido el desarrollo de los procesos en cuestión. Retomemos el hecho de que en el siglo pasado las impugnaciones de países como Cuba, Brasil y Chile al poder de la superpotencia derivaron en aislamiento o en golpes de Estado, mientras que en el presente siglo las impugnaciones han sido parte del proceso de construcción de la región. Como se relató, el proyecto estadounidense del ALCA se encontró con una impugnación de Brasil que definió el punto de partida para la existencia de Unasur, organización que además le hace un fuerte contrapeso a la OEA. Por otro lado la cercanía de Colombia con el país del norte y en especial los vínculos militares han sido el detonante para la aparición de iniciativas como la del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) o la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que tiene como uno de sus propósitos asegurar la soberanía de los Estados amazónicos frente a los intereses de potencias externas (Betancourt, 2012c, pág. 120).

Valga la aclaración de que esto no significa que la única forma como se relaciona el proceso de construcción de Sudamérica con Estados Unidos sea la impugnación. De hecho, la actitud confrontacional de los países del ALBA con la potencia del norte fue un tema de preocupación para Brasil porque al despertar la incomodidad de la superpotencia podía convertir a la región nuevamente en un espacio de intervención bajo el argumento de ser fuente de inestabilidad y una amenaza para la seguridad del norte (Ramírez, 2011, pág. 127). Es por esto que el liderazgo de Brasil se ha concentrado en mantener el margen de autonomía ganado tanto por la vía del *soft balancing* y de la impugnación, apaciguando a los Estados más confrontacionales para mantener un buen entendimiento con la superpotencia. El proyecto de construcción de Sudamérica liderado por Brasil no es un antagonista de Estados Unidos, sino una prudente alternativa, y en la

medida en que desde la llegada de Santos al gobierno Colombia lo ha ido entendiendo de esta manera, se ha sentido más cómoda y ha empezado a desarrollar un papel más activo en la región.

5.3 Estados Unidos frente a la nueva Sudamérica.

De momento se ha mostrado la forma en que Sudamérica percibe a Estados Unidos, pero dado el lugar que ocupa la superpotencia en la jerarquía de poder mundial, puede resultar tanto o más significativa la forma en que ésta percibe a la región en construcción. Aunque aquí se habla de procesos y no de hechos consumados, es posible identificar algunas tendencias. La *National Security Strategy* de mayo de 2010, emitida durante el primer gobierno de Barack Obama, no pasa de mencionar de forma genérica a Latinoamérica en un párrafo en el que menciona que esta región, junto con África y el Pacífico, ofrecen interesantes opciones de relacionamiento (The White House, 2010, pág. 8). Pero además de este comentario general, no parece haber una estrategia clara de aproximación al sur del continente ni unos objetivos claros, y el tradicional hegemón parece ser apenas un observador relativamente pasivo del proceso de construcción de Sudamérica. Desde la presidencia de Clinton, y específicamente tras el fracaso del ALCA, no parece haber un horizonte claro.

No en vano, incluso una de las relaciones bilaterales más estrechas que era la de Estados Unidos con Colombia ha estado definida por los vaivenes de algunas coyunturas o por la afinidad entre ciertos mandatarios y no por unos objetivos claros enmarcados en un plan definido (Sánchez & Monroy, 2012, pág. 325). Es más, la reorientación de la política exterior colombiana hacia la diversificación encuentra una de sus principales explicaciones en el distanciamiento de la superpotencia, por razones coyunturales, como el cambio de presidencia y de la

composición del parlamento estadounidense y no por la búsqueda de un fin claro (Pastrana E. , 2012, pág. 25).

A parte de la afinidad entre George Bush y Álvaro Uribe y las diferencias entre estos y Hugo Chávez que marcaban los referentes de la relación entre el norte y el sur, no hubo, más allá de lo pasional, una agenda estructurada. El comienzo del gobierno de Obama hizo pensar que esto podía cambiar, pero luego se hizo evidente que en realidad el asunto no dependía solo de un cambio de gobernante. Ya desde hace tiempo la superpotencia tiene dificultades para comprender el proceso que está teniendo lugar en Sudamérica (Grabendorf, 2010, pág. 159). Y si bien en parte esto ha posibilitado el aumento de la autonomía de la que se habló anteriormente, implica también que no sea fácil definir cuál será la actitud de Estados Unidos frente a Sudamérica en algunos años. Al igual que la región, la percepción de la superpotencia se encuentra en construcción y aun no tiene claro si apoya el proceso o se le opone.

En algunas ocasiones, los acontecimientos que han tenido lugar en el sur del continente le han generado incomodidad. Por ejemplo, cuando fracasó el proyecto del ALCA la potencia regional asumió una posición que generó preocupación en la superpotencia (Roett, 2007, pág. 57). Por un lado, se puso en evidencia que era posible contrarrestar el poder de Estados Unidos para imponerse en Sudamérica si ésta, bajo el liderazgo de Brasil, era capaz de producir un consenso y unos objetivos comunes que permitieran una impugnación contra la superpotencia (Pastrana & Vera, 2012a, pág. 619). Por otro lado, le dio la confianza a Brasil de que podía actuar como potencia líder regional a partir del respaldo a uno de los principios básicos de su identidad internacional que es el de propender por la cercanía entre los pueblos latinoamericanos (Lafer, 2002, pág. 61).

Estados Unidos notó en esa oportunidad que Brasil no solo estaba estrechando los lazos con sus vecinos, sino que tenía como propósito establecer unos límites a la capacidad de acción de la potencia del norte en el sur del continente. En un

artículo de 2001, Henry Kissinger manifestó que su país debía poner atención a lo que estaba ocurriendo en Sudamérica en tanto que Brasil estaba formando un club en el que el requisito para participar era “no ser Estados Unidos” (Kissinger, 2001, pág. 159).

No fue novedad del momento que Brasil tuviera capacidades suficientes como para ser considerada potencia regional, pero este hito marca uno de los puntos de quiebre más significativos a partir del cual, además de sus capacidades, asume ese rol y define el carácter de su liderazgo regional. Y como se sostiene en el marco teórico, los recursos de poder de una potencia regional no le permiten enfrentar abiertamente a una superpotencia en una escala global, pero a nivel regional es posible impugnar su poder generando organismos, alianzas, consensos, etc; que contrarresten el poder de quien ocupa la posición más elevada en la jerarquía global de poder. La creación de Unasur que resultó de esta impugnación es muestra de ello.

Esto no significa que no se presenten disputas a nivel global. De hecho, las potencias regionales a menudo intentan aumentar su capacidad de negociación en la agenda global, pero el epicentro de las estrategias para alcanzar tan amplios objetivos tiene lugar en espacios regionales. Por ejemplo, Brasil tiene ambiciones en la Ronda de Doha para reformar la OMC, así como una posición muy clara sobre la reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU, en ambos casos, en contravía de los intereses estadounidenses. Esta pugna entre intereses contrapuestos no se desarrolla en un enfrentamiento abierto, sino en ese espacio regional en el que Brasil se puede consolidar como potencia líder. En los mencionados casos, el gigante del sur obtuvo un gran apoyo de la región hacia su posición en la Ronda de Doha, lo que frenó la consolidación de los intereses estadounidenses en la negociación. En el caso de la reforma al Consejo de Seguridad, el apoyo fue mucho menor, pero es evidente que lo que Brasil intenta consolidar en Sudamérica, puede chocar con los intereses de Estados Unidos y despertar su incomodidad.

El multilateralismo de Brasil salió bien librado en su disputa contra el unilateralismo estadounidense en las negociaciones del ALCA. De este hecho surgió Unasur, que le hace contrapeso a la OEA y por lo tanto al sistema interamericano. Este sistema alternativo, además, excluye deliberadamente a Estados Unidos y le da cabida a países como Venezuela, Ecuador y Bolivia que son fuertes críticos de la superpotencia. Sudamérica, por si fuera poco, desdibuja a Las Américas, a la Panamérica, y a la Interamérica, espacios que definían la zona de influencia tradicional de la superpotencia. Teniendo en todo esto, ¿puede la superpotencia tolerar la construcción de Sudamérica y el liderazgo de Brasil?

Estos hechos, que seguramente serían impensables en un contexto de Guerra Fría, se han encontrado con la inconformidad y sin embargo inacción de la máxima potencia mundial. Tampoco ha habido mayor reacción de Estados Unidos ante hechos como que hayan llegado a la región varios gobernantes con un estilo bastante confrontacional; que se hayan planteado posiciones críticas sobre la política antidrogas estadounidense e incluso propuestas para que ésta sea reformulada, llegando a mencionar el tema de la legalización, siendo éstas, discusiones en las que hasta Colombia ha participado, y en las que Uruguay ya ha dado pasos gigantes que van más allá de la mera discusión; o que Ecuador haya sacado la base militar estadounidense en Manta; o que en Paraguay Alejandro Hamed Franco, defensor de la causa palestina, investigado por agencias de seguridad estadounidenses, haya sido nombrado ministro de relaciones exteriores. Ante la pasividad de Estados Unidos en temas aparentemente tan sensibles, es factible indagar si la Doctrina Monroe ha llegado a su fin (Tokatlian J. G., 2009).

Por otra parte, no todo en la construcción de Sudamérica es contraproducente para la superpotencia, que de hecho considera valioso el papel de Brasil como un estabilizador de la región que le aligera una carga en un momento en el que su atención está puesta en otras regiones del mundo. El gigante del sur puede cubrir el vacío que deja la ausencia de una estrategia clara de Estados Unidos hacia la región, y eso es algo que le resulta cómodo y económico a la potencia del norte,

que de hecho, ha dejado saber que apoya a Brasil y su liderazgo, e incluso a UNASUR, a pesar de ser consciente de que esto limita a la OEA y al sistema interamericano (Hakim, 2011, pág. 17 y 18). Cuando se constituyó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) Brasil se lo informó a Estados Unidos indicándole cuáles eran sus propósitos, a lo que Estados Unidos respondió dejando ver su beneplácito (Sorj & Fausto, 2013a, pág. 52).

La misma Casa Blanca se ha referido al asunto en los siguientes términos:

*“Damos la bienvenida al liderazgo de Brasil y su intención de ir más allá de la vieja división Norte-Sur para perseguir el progreso en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales. El éxito macroeconómico de Brasil, junto con sus medidas para reducir las desigualdades socioeconómicas, ofrecen importantes lecciones para los países de las Américas y África. Vamos a alentar los esfuerzos brasileños contra el tráfico ilícito de redes transnacionales. Como guardián de un único patrimonio ambiental nacional y líder en combustibles renovables, Brasil es un socio importante para enfrentar el cambio climático global y promover la seguridad energética. Y en el contexto del G-20 y la Ronda de Doha, vamos a trabajar con Brasil para garantizar que el desarrollo económico y la prosperidad sean ampliamente difundidas”*⁷ (The White House, 2010, pág. 44).

5.4 Colombia y las perspectivas de autonomía.

Es realmente llamativo que Colombia, uno de los países del continente que tradicionalmente ha tenido una relación más cercana con Estados Unidos, que más ha optado por el bilateralismo con la superpotencia en detrimento de otras posibilidades, haya diversificado su agenda geográfica y temática. Y no menos

⁷ Traducción propia.

relevante es el hecho de que el país esté dando muestras de una intención de ejercer un rol de potencia secundaria en la región. Consideremos por ejemplo que Santos no intentó rescatar el acuerdo militar que se negoció durante el gobierno de Uribe Vélez con la potencia del norte después de que éste fuera declarado inconstitucional por la Corte. Uno de los propósitos centrales de este acuerdo era precisamente disuadir a Venezuela y a Brasil que en los últimos años venían aumentando su capacidad militar (Carvajal, 2011, pág. 282), lo que implicaba que el interés en construir una relación de confianza era mínimo. Dejar de lado este acuerdo fue por lo tanto un cambio contundente de política exterior que partía de la posibilidad de que las relaciones intrarregionales podían basarse en la confianza, y de que Colombia podía relacionarse con sus vecinos directamente y no a través de Estados Unidos.

Pero esto no debe interpretarse como que Colombia haya optado definitivamente por ser autónoma frente a su tradicional aliado, ni que su objetivo actual se haya decantado claramente por construir Sudamérica. Lo que significa es que el país se está relacionando con el mundo de una forma más prudente y pragmática, comprendiendo que el contexto ha cambiado y que no se puede vivir del bilateralismo de siempre en un mundo cada vez más multipolar. Por ahora, Colombia sigue teniendo a Estados Unidos como socio privilegiado y como una alternativa para impugnar a Brasil.

La mayor o menor aproximación de Colombia a la potencia del norte, dependerá en buena parte de la forma como Brasil ejerza su liderazgo. Si los términos comerciales ofrecidos por la potencia regional no se corresponden con un liderazgo bien sea distributivo, o multilateral, o normativo, o consensual; sino con una imposición de términos desfavorables para la potencia secundaria, es posible que Colombia se aproxime de nuevo a Estados Unidos, bien sea a través de la alianza del Pacífico o de forma bilateral, siendo ésta una alternativa que ya cuenta con un TLC. De la misma forma, nada impediría que si se daña la confianza entre Colombia y sus vecinos en temas de seguridad y defensa, el interés del país por

disuadir militarmente a Brasil y Venezuela reactive el tema del acuerdo militar con Estados Unidos. Esto de paso sería un fuerte golpe para la OTCA que precisamente intenta demostrar que en Sudamérica hay Estados con capacidad de ejercer la soberanía sobre la selva y así mismo protegerla por cuenta propia.

En todo caso, Estados Unidos sigue siendo una superpotencia, y eso hace posible que hasta cierto punto los avances que ha tenido la construcción de Sudamérica sean reversibles. De momento, lo que ha ocurrido en la región no sobrepasa los límites de lo que la potencia del norte considera aceptable. Sudamérica en general, y Colombia en especial, siguen siendo democracias liberales con economías de mercado capitalistas y en mayor o menor medida según el país, neoliberales. En otras palabras, la autonomía no choca en muchos de los asuntos de fondo con lo que la superpotencia permitiría. En ausencia del ALCA, varios TLC bilaterales han aparecido. ¿Hasta qué punto sería permisivo Estados Unidos si Sudamérica o alguno de sus Estados miembro sobrepasaran los límites de lo aceptable? La respuesta posiblemente se encuentre en el corolario que el ex presidente Theodore Roosevelt hizo a la Doctrina Monroe:

“Toda nación cuyo pueblo se conduzca bien puede contar con nuestra cordial amistad. Si una nación muestra que sabe cómo actuar con eficiencia y decencia razonables en asuntos sociales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no necesita temer la interferencia de los Estados Unidos. Un mal crónico, o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede en América, como en otras partes, requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a los Estados Unidos, aun sea renuentemente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia”

Para concluir, el monroísmo previo al siglo XXI se ha debilitado de la mano de las reformulaciones que ha sufrido la política exterior estadounidense y la falta de una estrategia de relacionamiento de la superpotencia con el sur del continente. Al tiempo, el Sudamericanismo ha surgido como alternativa llamativa incluso para países tradicionalmente alineados con el norte, como Colombia, que han cambiado su mentalidad. Esto no habría tenido el mismo alcance ni similares perspectivas si no hubiera estado acompañado por cambios en las condiciones materiales que han dotado al sur del continente de mayores ingresos económicos y de la diversificación de socios comerciales, lo que ha impulsado nuevos horizontes en las élites políticas y económicas del país. De momento, la posición de Estados Unidos sobre este proceso no está definida, y hay elementos que le agradan, así como cuestiones que le incomodan. Esto implica que la superpotencia sigue siendo una variable sumamente relevante que puede influir en el curso del sudamericanismo, y que aunque de momento Colombia haya mirado al sur, esta reorientación de su política no sea irreversible.

CAPÍTULO VI. El dilema de Colombia: entre el norte de siempre y un sur renovado

Hay elementos cruciales que dan cuenta de la construcción de la región, como lo son la aparición de varias organizaciones en las que Brasil ejerce su liderazgo y a las que Colombia se aproxima con diferentes grados de compromiso, o el surgimiento de algunos referentes comunes en el espacio en cuestión. Así como la cercanía de la potencia secundaria a estos referentes y la participación en dichas organizaciones puede evidenciar un distanciamiento de la Doctrina Monroe y por lo tanto un cambio sustancial en el rol que desempeña Colombia en la región, una poca participación y la cercanía con otros organismos tradicionales como la OEA, y la OTAN ponen en duda dicho compromiso. Este capítulo final explora esos elementos que han surgido en Sudamérica como las partes más visibles del proceso de construcción de región, a la vez que observa la relación que hay entre éstos y Colombia, para dilucidar si en efecto este país está reorientando su política exterior hacia la nueva Sudamérica.

6.1 Colombia en las organizaciones regionales

Los cuerpos organizacionales en Latinoamérica no son una particularidad del proceso de sudamericanización. Desde ya hace varias décadas, el subcontinente ha visto aparecer –y desaparecer- múltiples organizaciones e instituciones, al punto que a la fecha, existe una amplia oferta de espacios de participación multilateral, entre los que es posible identificar al menos tres conjuntos de

proyectos de cooperación e integración: el del Arco Pacífico, el del ALBA, y el sudamericano.

El primero de estos, llamado del Arco Pacífico, es protagonizado por países que pertenecen a esta cuenca oceánica y que geográficamente se encuentran entre Chile en el sur y México en el norte, incluida Colombia. Este escenario, que cuenta con el AIP como la iniciativa más relevante, privilegia la firma de tratados de libre comercio, la inserción en Asia-Pacífico, predomina la cercanía con Estados Unidos, y distanciarse de este país no es un objetivo. El segundo grupo, es el del ALBA, en el que además de Venezuela, que ejerce como líder, participan los Estados que como Bolivia, Ecuador y Nicaragua desarrollan políticas rupturistas, son críticos de la hegemonía estadounidense, y escépticos respecto al libre comercio. Finalmente, se identifica el grupo sudamericano, que bajo el claro liderazgo de Brasil, persigue una autonomía que no se define en contraposición con Estados Unidos, que mantiene buenas relaciones con la superpotencia aunque intenta limitar su influencia, que comulga con la idea del libre comercio aunque definiéndolo como un medio para alcanzar el desarrollo y la redistribución, y que tiene su base organizacional en Unasur y Mercosur.

Como se ha sostenido, Colombia está mostrando interés en tener un rol más participativo en la región que le permita mostrar una imagen de país propositivo y no de tímido receptor de ayuda internacional. En consonancia con el rol que quiere jugar, y con consciencia de sus capacidades, el país ha empezado a apreciar los beneficios de mostrarse como líder regional. Dadas las limitaciones de una potencia secundaria, no es probable que intente llevar su liderazgo a una escala como la que es posible para la potencia regional. Pero aunque Colombia no cuente con las capacidades materiales para proveer bienes regionales como estabilidad al grado que lo puede hacer Brasil, una participación fuerte en espacios como el Consejo de Defensa Sudamericano le podría dar réditos en ese sentido. Asimismo, asumir una posición conciliadora frente a las tensiones regionales, tal como lo hace Brasil, puede ser una estrategia válida para conseguir

seguidores sin que eso implique un costo demasiado alto (Flemes, 2012b, pág. 37).

No es sorpresa que por afinidad ideológica, Colombia se sienta bastante cómoda dentro de las iniciativas del Arco Pacífico, y que le preste especial atención al AIP de reciente constitución o a iniciativas como el Foro de Cooperación de América Latina – Asia Pacífico (FOCALAE)⁸ cuya coordinación regional asumió en 2011. Si bien en esta vertiente del multilateralismo se han desarrollado dinámicas institucionales, su cuerpo organizacional no es el más consolidado dado que el tipo de objetivos que se persiguen no pretenden ir más allá de establecer sinergias de coordinación intergubernamentales orientadas hacia objetivos comerciales. Colombia es protagonista en este escenario, pero se debe reconocer que un liderazgo en el mismo no tiene tantas posibilidades de influir en las instituciones dado que no se tratan temas como la política regional ni buena parte de la agenda internacional en aspectos distintos a los comerciales.

En el eje del ALBA –probablemente el que más entrona la autonomía frente a los Estados Unidos como objetivo-, la participación de Colombia resulta prácticamente nula y la influencia sobre los países que hacen parte de estas iniciativas es mínima. El país se encuentra en este momento en una orilla opuesta del espectro ideológico y en especial durante el gobierno de Uribe, mantuvo una permanente tensión con los miembros de este grupo. Si bien con el gobierno Santos se han calmado los ánimos, la distancia sigue siendo amplia y no es probable que Colombia pueda tener alguna oportunidad de liderazgo dentro de este esquema de multilateralismo.

Pero Colombia parece tener claro que el espacio en el que posiblemente hay mayor cabida al desarrollo de un rol regional activo y propositivo, es el sudamericano. La perspectiva ideológica de este espacio genera menos

⁸ El Foro de Cooperación de América Latina – Asia del Este, es una iniciativa que busca estrechar los vínculos entre las dos regiones apuntando hacia una inserción económica.

resistencia que la de los dos anteriores y por ello sirve de escenario de convergencia de los países del ALBA y los del Arco Pacífico, no entra en conflicto con Estados Unidos –lo cual seguramente sería inaceptable para Colombia-, y tiene importantes dinámicas institucionales, cada vez más dotadas de un cuerpo organizacional, que contemplan una agenda amplia. Solo en este espacio, Colombia podría ejercer liderazgo en relación con países como Bolivia y Ecuador que en otro contexto se resistirían a aceptar un rol protagónico de la potencia secundaria⁹.

Ahora bien, el hecho de que la participación activa en Sudamérica resulte atractiva, implica tomar partido en el proyecto brasileño (Pastrana E. , 2012, pág. 15). Esto no estaría mal dado que las dimensiones económicas de la potencia regional la convierten en un mercado atractivo para las exportaciones y objetivo de la atracción de IED, además de que podría, por ejemplo, contribuir al rescate de la alicaída CAN y abrir las puertas para un encuentro entre el Mercosur y los países andinos (da Motta Veiga & Polanía, 2011, pág. 229 y 237).

De momento, la toma de decisiones en la definición del espacio sudamericano recae en Brasil, que se ha resistido a distribuir en el vecindario tales atributos. Es por eso que las organizaciones existentes actualmente privilegian la cooperación y no tanto la integración, pues esta última implicaría ceder soberanía y avanzar hacia formas compartidas de la misma. Sin embargo, la posibilidad con la que cuentan las potencias secundarias de impugnar el poder brasileño puede llevar a que en el futuro sea necesario tanto para Brasil como para Colombia, Argentina, Chile y Venezuela profundizar el multilateralismo, realizar concesiones en materia de soberanía y desarrollar patrimonios comunes que incluso podrían derivar en integración.

⁹ Recordemos por ejemplo que estos dos países apoyaron la candidatura de María Ema Mejía a la Secretaría General de la Unasur.

6.2 Unasur: el cuerpo sudamericano

La Unasur es la fase actual de un proceso que nació en las Cumbres de Presidentes Sudamericanos convocadas por Brasil, y de las propuestas del Área de Libre Comercio de Sudamérica formulada por Fernando Henrique Cardoso (Gudynas, 2006, pág. 4), que implicó un hito en la reingeniería al Latinoamericanismo. El proyecto se dinamizó durante la III Cumbre de Presidentes en Cusco en 2004 cuando siendo Lula da Silva presidente de Brasil, impulsó la evolución de la idea de su antecesor que tomó la forma de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En ese momento tanto la CAN como Mercosur estaban en crisis y las expectativas de crear nuevos espacios de integración eran limitadas, y de hecho, los demás países de Mercosur no apoyaron este naciente escenario porque lo consideraban subordinado a los intereses de Brasil. Las divisiones en la región y la ausencia de los países del Cono Sur redundaron en que la CSN no fuera el resultado de un tratado constitutivo de una organización, y se limitara a ser una declaración de intenciones firmada por los demás países asistentes a la Cumbre (Gudynas, 2006, pág. 4).

Sin embargo, la CSN llegó a tener valor como símbolo del comienzo de una nueva etapa, al punto que la que sería la IV Cumbre Sudamericana, se convirtió en la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. No fue una etapa fácil y en esos primeros años siguieron existiendo grandes distancias entre los países del subcontinente, dadas las tensiones tradicionales entre los países del Cono Sur o la que los vecinos consideraban era una excesiva cercanía de Colombia a Estados Unidos. A pesar de eso, el esfuerzo se mantuvo y en 2008, por primera vez recurriendo a un tratado internacional constitutivo de organización, se creó la Unasur, cuya vigencia comenzó en 2011 (Arroyave, 2012, pág. 241).

Es así como el nacimiento de Unasur define la aparición de Sudamérica como parcial heredera del Latinoamericanismo y en consecuencia como alternativa al panamericanismo. Este organismo, que en su proceso de creación delimitó el nuevo espacio, originó que por primera vez en la historia hubiera un escenario de encuentro exclusivo del sur del continente, llegando a tener a la fecha una concepción política y económica lo suficientemente amplia como para que quepan e incluso dialoguen países tan divergentes en temas ideológicos como Colombia y Venezuela. Unasur no es uno más de los muchos organismos multilaterales que se han creado en el subcontinente, pues si bien aún se encuentra en una etapa temprana, ya es una experiencia singular y prometedora en el contexto regional (Amorim, 2009, pág. 14).

La organización es el resultado de la iniciativa brasileña y de hecho, tiene como padres a Fernando Henrique Cardoso y a Lula da Silva. El primero de estos presidentes fue fundamental en la delimitación del espacio y en la creencia de que éste podía consolidar un bloque articulado por un organismo, aunque en aquel momento la idea no fuera más allá de la cooperación comercial en un sentido similar al de los proyectos del Arco Pacífico. Lula da Silva retomó esta idea de nueva región pero la dotó de un vínculo más estrecho que el comercial. Desde luego, el organismo implica para Brasil la búsqueda de sus intereses egoístas como Estado y el establecimiento de una plataforma hacia la consolidación de su influencia regional (Herrera, La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano, 2011, pág. 484), pero esto no implica que no pueda ser estratégico para Colombia e incluso que ésta pueda tener un papel protagónico en el mismo.

De hecho, en la idea de da Silva, Unasur debía servir también como escenario de encuentro y concertación político, cultural y social, lo que implicaba ubicarse frente al esfuerzo de crear unos mínimos comunes, unos valores compartidos, unas intenciones conjuntas, en suma, una identidad sudamericana moldeada por el liderazgo de Brasil pero en la que los demás Estados son partícipes. La tarea no

era fácil y está lejos de ser completada, pues este proyecto requiere convertirse en una organización lo suficientemente fuerte como para modificar los roles nacionales de los países miembros en una dirección concordante, pero es un paso importante.

A pesar de lo reciente que es el organismo, y sin obviar que está lejos de consolidarse, ha ganado una fuerza relevante en comparación con cualquiera de sus pares regionales vigentes. La OEA, emblema del panamericanismo y tradicional escenario de encuentro entre los países del continente, se ha debilitado en el contexto de transformaciones globales ya mencionado, y ese lugar, en el sur del continente, lo viene tomando Unasur. Se contraponen al sistema interamericano en la medida en que en éste reside el Monroísmo y la influencia estadounidense es máxima, mientras que en el organismo del sur, está contenida la idea de que los asuntos sudamericanos los debe resolver Sudamérica.

En algunas ocasiones esta orientación del organismo se ha puesto a prueba, pues en él se han tratado asuntos álgidos como la inestabilidad política de Bolivia, el intento de golpe de Estado en Ecuador, la situación política de Paraguay, las tensiones entre Venezuela y Colombia, o la preocupación del vecindario cuando ésta negoció el ya mencionado acuerdo militar con Estados Unidos. En todas estas ocasiones, con mayor o menor éxito, fue Sudamérica la que abordó y resolvió sus propios asuntos. Desde luego, además de los esfuerzos de Sudamérica en general, las temáticas abordadas en Unasur tienen en común que engloban las preocupaciones en materia de seguridad de Brasil, siendo esa una de las razones que más comprometen al gigante del sur con el organismo (Herrera, *La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano*, 2011, pág. 485).

Lo anterior, insistamos en ello, no implica que se trate de una organización consolidada ni que de momento esté siendo vector de la integración sudamericana. Como sostiene Haas (1970), integración es el concepto que

describe un proceso mediante el cual los Estados renuncian a la plena soberanía, transfiriendo algunas de sus funciones específicas a organizaciones supranacionales de modo tal que se asocian con sus vecinos y crean espacios comunes en los que se pretende sacar adelante iniciativas, que redundan en beneficios para la región en general a la vez que adquieren técnicas de resolución de conflictos mutuos.

Unasur, como la mayoría de organizaciones multilaterales que han nacido en la región, apenas pueden ser consideradas como de cooperación dado que no cumplen con las anteriores características, es decir, son mecanismos de coordinación política alrededor de ciertos lineamientos para perseguir intergubernamentalmente objetivos comunes (Keohane & Nye, 1988). Aun teniendo una agenda amplia e influyente, de momento no es más que un espacio de cooperación y nada ha avanzado en la construcción de la supranacionalidad que exige la integración. Hay una clara renuencia de los países de la región, y particularmente de Brasil, a ceder soberanía a favor de organismos supranacionales que constriñan su autonomía y que le otorguen poder de decisión a los demás sobre sus propias políticas.

En los primeros meses de Unasur, Colombia, siendo gobernada por Uribe Vélez, se resistió a participar en el organismo y no vio con buenos ojos que en esa instancia se trataran los asuntos de la región. Esto cambió con la llegada de Santos a la presidencia, quien no solo se mostró conforme con la utilización de dicho espacio para el tratamiento de asuntos de la región, sino participando activamente, llegando a ocupar la Secretaría General. Colombia ha asumido desde entonces que este espacio tiene un gran potencial para tratar asuntos de interés y para ejercer liderazgo en la región.

Ahora bien, dentro de la Unasur, una de las instancias que más ha llamado la atención de Colombia, ha sido el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Inicialmente, Brasil tuvo en mente construir, bajo el paraguas de Unasur, un

órgano equivalente a la OTAN para la región (Flemes & Radseck, 2012, pág. 221), que además le diera forma a una identidad sudamericana en materia de defensa (Guilhon, 2013, pág. 288). Colombia se resistió a tomar parte en el organismo hasta que Brasil comunicó oficialmente sus intenciones con el CDS a Estados Unidos, quien al dar el beneplácito a la iniciativa, le dio tranquilidad a la potencia secundaria para tomar parte en el Consejo (Sorj & Fausto, 2013a, pág. 254). El gobierno de Uribe le vio potencial al CDS y aceptó tomar la presidencia del mismo, pero ante la crisis del bombardeo con Ecuador y la crítica que recibió de parte de buena parte de Sudamérica, quedó aislado y renunció a la presidencia (Guilhon, 2013, pág. 290).

Durante la presidencia de Santos se ha regresado al CDS, siendo éste un hito bastante importante porque cuestiones cruciales como diplomacia y defensa se unieron, lo que puede generar confianza entre países de la región. A Colombia le puede interesar porque le permite tratar regionalmente, asuntos relacionados con el conflicto armado interno que no se limitan a las fronteras nacionales. Por otro lado, después de la mala experiencia que tuvo el país en La Haya por el fallo que la Corte Internacional de Justicia emitió sobre el litigio con Nicaragua, que derivó en la pérdida de una porción de mar territorial, Colombia podría apuntar a dirimir las disputas territoriales en este tipo de espacios regionales.

En definitiva, Colombia ha asumido una posición activa en Unasur, pero no por ello renuncia a otros espacios como AIP. Además, esta organización tiene un peso importante pero en el último tiempo no ha evolucionado con el mismo dinamismo que tuvo en sus primeros momentos. Eso confirma la idea que ya se ha esbozado de que Colombia puede acercarse al espacio sudamericano, tener allí un rol activo, pero que el compromiso no es irrestricto, y depende bastante de la forma en que Brasil dirija el proceso.

6.3 Mercosur: el corazón de Sudamérica

Mercosur es otra de las organizaciones que encabeza el espacio sudamericano. También de ingeniería brasileña, Itamaraty lo concibe como el núcleo de su proyecto, siendo Unasur la cubierta que lo envuelve (Pastrana E. , 2011b, pág. 14). Esta organización surge y evoluciona muy de la mano de los vaivenes de la relación entre Brasil y Argentina, y de los ya tratados eventos de 1985 en los que los acuerdos de Foz de Iguazú generaron un nivel de confianza entre los dos países del cono sur que finalmente se materializó en esta organización.

La organización cobró gran importancia al enfrentarse con expresiones recientes del Monroísmo como lo pueden ser la propuesta del ALCA. Mercosur implicaba que el libre comercio tenía una alternativa menos peligrosa en términos de lo que significaba una negociación comercial asimétrica con la potencia del norte. El organismo del sur fue entonces el escenario donde se gestó la creación de un bloque de países que establecieran una posición conjunta para encontrar un lugar más favorable en la negociación del ALCA (Gudynas, 2006, pág. 4), y asimismo, fue el escenario en el que Brasil comprendió la utilidad de generar un espacio regional (Bermúdez, 2011). Previa a la concepción de una única organización que abarcara a Sudamérica, Brasil pensó en utilizar a Mercosur como plataforma para generar este espacio, en una alianza en la que con la CAN, se unieran el norte y el sur del subcontinente. Al final esto no ocurrió y ambos sistemas siguieron existiendo por separado, pero más recientemente, en virtud de la impugnación de Argentina a Brasil descrita, ha sido el propio Mercosur el que se ha expandido hasta alcanzar una cobertura casi sudamericana, siendo ésta la piedra angular del proceso de sudamericanización que inició la potencia regional (Spektor, 2011, pág. 161).

De la mano de Unasur, Mercosur es hoy, pese a la reticencia de Brasil a ceder soberanía y a una serie de problemas que la aquejan, la punta de lanza que puede

desencadenar un eventual proceso de integración. Además de avanzar en la consolidación de una zona de libre circulación de bienes, servicios, factores productivos y personas, ha intentado ser centro de concreción de unos “valores del Sur” (Bermúdez, 2011, pág. 211).

La propuesta inicial de generar un acercamiento entre Mercosur y la CAN, que habría posibilitado una negociación importante entre estas dos organizaciones, parece estar archivada. La salida de Venezuela de la CAN y su ingreso al Mercosur como Estado miembro no parece dictar una tendencia que en el corto plazo vaya a ser seguida por Colombia. Esta potencia secundaria ya ejerce como Estado asociado, pero dado que su modelo de relacionamiento es más parecido al chileno que al brasileño o al venezolano, es de esperar que no intente una pertenencia total al organismo, pues esto implicaría unas restricciones que podrían chocar con otros objetivos de Colombia como el AIP y el desarrollo del TLC con Estados Unidos. Al igual que con Unasur, Colombia se ha aproximado a Mercosur pero el compromiso no es irrestricto y no se superpone a otros objetivos políticos y comerciales. Y de cualquier forma, el organismo actual no es tan ambicioso como aquel que era guiado por Lula da Silva y Néstor Kirchner, por lo que aunque el mercado del Cono Sur sigue siendo atractivo para Colombia, el poco dinamismo de Mercosur le resta algo de interés a tener una participación más activa (Sorj & Fausto, 2013a, pág. 58).

Esto no significa que para Colombia deje de ser estratégico apostarle a un mayor intercambio con el espacio comercial que cobija Mercosur. La economía planetaria se encuentra en proceso de transición y pese al crecimiento económico que se viene presentando en la mayoría de los países sudamericanos, sus economías se están reprimarizando. Colombia, por ejemplo, cuya industria representaba en el año 2002 el 60,22% del total de sus exportaciones, ha bajado este porcentaje a un alarmante 40,87% en 2011 (DANE, 2012). Ante esta realidad, el valor del comercio intrarregional no puede ser desechado. Mientras buena parte de las exportaciones industriales del país se dirige a los países de la región con un grado

de desarrollo similar o inferior al colombiano, a los países industrializados las exportaciones predominantes son provenientes del sector primario extractivo (Salcedo, 2011, pág. 343).

A pesar de la pasividad de su actual gobierno, para Brasil sería estratégico hacer de Mercosur una zona de libre comercio sudamericana, con políticas comerciales y aduaneras conjuntas, que permitiera la difusión de ciertos valores sudamericanos por todo el espacio. De hecho, la potencia regional considera que Colombia puede ser un foco de liderazgo en algunos aspectos regionales y en consecuencia, le interesa tejer alianzas e interdependencia (Pastrana E. , 2011b, pág. 14). Por otro lado, un Mercosur fuerte, que cubra todo el PIB sudamericano, tendrá una posición negociadora más fuerte en escenarios de gobernanza comercial como la OMC en la que Brasil quiere redefinir las reglas en una dirección más equitativa que la actual.

6.4 OTCA: un sentido de apropiación de Sudamérica

Probablemente el país que más reconoce la importancia de la selva amazónica es Brasil. Como ya se ha mencionado, una de las principales preocupaciones de la potencia regional es que la inestabilidad de Colombia y la actitud confrontacional de Venezuela constituyen una puerta abierta para que Estados Unidos se aproxime a la región y ubique su influencia en esa selva que significa parte de la identidad brasileña y fuente de su futuro. La respuesta de Brasil, ha sido cooperar con Colombia, atenuar las tensiones entre ésta y Venezuela, bajar el tono crítico tradicional del presidente Chávez, e incentivar la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Así por ejemplo, Londoño (2011, pág. 235), Carvajal (2011, pág. 282) y Ramírez (2007, pág. 163) nos muestran la relación que hay entre el acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, y la incomodidad de Brasil por la excesiva cercanía que éste implicaba entre la

potencia del norte americano y el Amazonas. Este fue uno de los motivos por los cuales Brasil fortaleció su fuerza pública y la presencia militar de ésta en la región amazónica, lo que a su vez generó preocupación entre otros países de la región.

Autores como Pastrana (2011a), Herrera (2011), Pacheco (2012), y Flandes (2012a) entre muchos otros, coinciden en que el Amazonas ofrece un potencial hídrico, energético, maderero, minero, de biodiversidad, y en general de recursos materiales de gran importancia para sus aspiraciones regionales y globales. Esto, ha llevado a que sea prioritario proteger el Amazonas. De un lado, la poca responsabilidad medioambiental de los países que habitan en su cuenca en la preservación del mismo, lo pone en peligro. Por otro lado, la falta de normatividad clara y suficiente en estos países ha permitido que el acervo genético que guarda la selva, esté siendo patentado por agentes externos. Finalmente, existe la espada de Damocles de la internacionalización del Amazonas que es incentivada las potencias tradicionales que pretenden “salvar la selva de la voracidad del subdesarrollo”.

La preocupación expresada por algunas de las potencias tradicionales sobre el incierto futuro del Amazonas y otras zonas selváticas ubicada en Estados del sur conlleva un reto y una amenaza para la soberanía de los mismos. Se han realizado reuniones para buscar estrategias que permitan la protección de la selva húmeda tropical congoleña¹⁰, y Barack Obama ha aplaudido los acuerdos entre Brasil y Noruega que ayudarían a preservar el Amazonas y otras selvas del mundo.¹¹ Incluso Pascual Lamy, ex comisionado de la Unión Europea, ha planteado que el Amazonas y otras selvas expuestas a peligros similares sean

¹⁰ BBC News, 2011. Fight to protect Congo’s rainforest. <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-16042360>

¹¹ The Guardian, 2009. Copenhagen: Barack Obama backs Norway-Brazil forest protection plan. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/10/obama-backs-norway-brazil-forest-plan>

internacionalizadas y tratadas como patrimonio de la humanidad, lo que implicaría una administración internacional de las mismas.¹²

La discusión sobre la aparente incapacidad de los países en desarrollo para proteger las zonas selváticas se viene dando desde hace algún tiempo, y es determinante para entender los retos que enfrenta Sudamérica y la importancia de la OTCA como cuerpo organizacional que desde 1998 le dio forma al Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978. El organismo fue relanzado en 2009 y desde entonces ha tomado alguna relevancia, sin llegar aun a responder a todo su potencial (Pastrana E. , 2011a, pág. 65).

La incomodidad de Brasil por la cercanía militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia y del acuerdo militar hoy declarado inconstitucional, no agota los motivos de preocupación. Si bien no es descartable que en algún momento se materialice una amenaza militar externa a la soberanía sobre la Amazonía, en la idea de la incapacidad de Sudamérica para ejercer un apropiado control de esta zona reside un peligro más inmediato y siempre latente.

Lo interesante del asunto es que la cuestión amazónica, que es importante para todos los países de la región, supera las capacidades individuales de cada Estado y está forzando a hacer parte de esa dinámica de conformación de bloques regionales que permitan asumir retos compartidos de forma conjunta, y asimismo, compartir los beneficios. Como se ha visto, en organizaciones como Unasur y Mercosur hay reticencia a compartir soberanía. Si esto se mantiene en la OTCA, las amenazas sobre esta selva seguirán latentes. En el mismo sentido, el asunto puede ayudar a crear la conciencia de que los problemas de los Estados, son en realidad problemas sudamericanos y que se pueden tratar conjuntamente. En otras palabras, este escenario puede servir para que lo que hasta ahora se

¹² BBC Mundo.com, 2005. Brasil no cederá el Amazonas.
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4299000/4299623.stm

entiende como propio de un Estado nación, se empieza a concebir como propio de la región.

El mismo olvido de la Amazonía por parte de los gobernantes colombianos ha hecho que la participación en este escenario regional sea débil. Sin embargo, algunos elementos como el Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM) son cruciales para Colombia, y en la medida en que se sostenga la diversificación temática y geográfica de la agenda, es posible que la OTCA cumpla con un objetivo estratégico de proteger uno de los recursos más valiosos de la región (Muggah, 2013, pág. 214). Si esto no ocurre, y Colombia estrecha nuevamente sus vínculos con Estados Unidos, la Amazonía será el punto sensible para Brasil que le hará temer el regreso de la Doctrina Monroe.

6.5 Lo propiamente sudamericano

En junio de 2012, después de que el presidente paraguayo Fernando Lugo fuera destituido de su cargo por el Congreso de una forma que se leyó como anticonstitucional, Unasur y Mercosur suspendieron la participación de dicho país en estos escenarios.¹³ Una actitud similar había sido tomada por Unasur en noviembre de 2010 cuando la inestabilidad política de Ecuador amenazó con romper el orden constitucional del país y darle un golpe de estado al presidente Correa. Rápidamente, el organismo se reunió y anunció que no aceptaría que fuera ese el desenlace de la situación, y pidió que el presidente constitucional se mantuviera en el poder.

¹³ Telesur.com. Justicia Electoral de Paraguay acepta misión de observación de la Unasur. 26 de diciembre de 2012. Tomado de: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/12/26/justicia-electoral-de-paraguay-acepta-mision-de-observacion-de-la-unasur-5042.html>. Noticia revisada el 11 de enero de 2013.

Este comportamiento se explica por el Compromiso con la Democracia que se anexó como un protocolo adicional en noviembre de 2010 al Tratado de Brasilia. El primer artículo de ese protocolo, contempla una serie de medidas que se ejecutarán si en alguno de los países miembro se produce una ruptura del orden constitucional y democrático que ponga en peligro el ejercicio legítimo del poder. Dicho protocolo, hizo extensiva la Declaración de La Moneda de 2008 en la que el subcontinente se comprometía con la democracia a grado tal que afirmaba que los problemas que afecten la democracia de un país, se considerarían un problema para toda la región (Arroyave, 2012, pág. 247).

Lo anterior no es de extrañar dentro de una institucionalidad liderada por Brasil. Este país ha reconocido que durante el periodo de la Guerra Fría, Estados Unidos optó por estimular y apoyar las dictaduras y fenómenos anticonstitucionales para influir en Latinoamérica. La potencia regional ha asumido que los pobladores de la región son capaces de agenciar su propio destino y que eso solo será posible si participan en las decisiones de sus respectivos gobiernos por la vía de la democracia, y que eventos como golpes de estado, atentan contra esta posibilidad. En virtud de lo anterior, es entendible que organizaciones como Unasur o Mercosur contengan cláusulas democráticas que sancionen firmemente las interrupciones de los ordenes democráticos (Lafer, 2002).

Si algo ha de resaltarse como necesario en el proceso de construcción de región, es la creación de instituciones comportamentales que modifiquen los roles nacionales de modo tal que estos se identifiquen como pertenecientes a una región. El hecho de que, aunque entendida en un sentido bastante laxo, Sudamérica opte por la democracia y por la economía de mercado, hace que Colombia se sienta cómoda en este espacio y que esté dispuesta a participar de él.

Al respecto, Bermúdez (2011, pág. 211) sostiene que particularmente Mercosur se ha venido consolidando como el centro de una comunidad de valores que le da

una identidad propia al espacio delimitado. Estos valores son, según este autor, la defensa de la democracia, de los derechos humanos, de las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente, y el desarrollo sostenible. La misma organización está comprometida con sus propios estándares, que son la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza, y el desarrollo económico y social equitativo. No en vano este sistema ha desarrollado el Mecanismo de Consulta y Concertación que a menudo expresa posiciones comunes que exceden lo propiamente comercial y económico (Weisstaub, 2006, pág. 21). Sudamérica se asume entonces como un escenario autónomo, que busca desprenderse de la excesiva injerencia de actores externos, especialmente Estados Unidos, pero que sin embargo mantiene una buena relación con éstos, y definitivamente no intenta ser confrontacional. La declaración de Bariloche de 2009, por ejemplo, reclama a Sudamérica como una zona de paz que debe evitar la conflictividad interna, y la presencia de tropas extranjeras que pongan en peligro el buen trato y la soberanía de toda la región (Arroyave, 2012, pág. 248).

Asimismo, no hay cuestionamientos de fondo al libre comercio, mientras que el interés en la inserción internacional es significativo, lo que distingue a este proceso de otros que tuvieron lugar en las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, la apropiación de esa forma de comercio e internacionalización no se conciben como un fin en sí mismo sino como un medio que es válido en la medida en que pueda producir crecimiento económico con equidad social. Finalmente, es un espacio que en la medida que se consolide puede intentar incidir en la agenda internacional, llevando objetivos de elaboración propia.

Con el cambio en el patrón de comercio que Sudamérica tiene con el mundo, se hace posible, más que en cualquier otro tiempo, ganar autonomía frente a Estados Unidos y volverse socia de sí misma. Sin lugar a dudas la potencia del norte sigue siendo importante, pero ya no puede monopolizar el horizonte de la voluntad política de los países del sur del continente. Contrario a esto, se vuelve más importante que nunca acudir al multilateralismo para mejorar las relaciones con

Europa, Asia-Pacífico, y definitivamente, con la propia Sudamérica. Así, ha aparecido la oportunidad de apostarle a las relaciones con el mundo y no solo a una parte limitada de este continente.

Cundo Sudamérica lleva a la OMC una posición relativamente concertada, está definiendo unos mínimos comunes que pueden servir de base para el entendimiento. Desde el año 2001 cuando iniciaron las negociaciones de la Ronda de Doha, las exigencias de los países en desarrollo, entre ellos Brasil y las potencias secundarias sudamericanas van en dirección de lograr un cambio en las tradicionales prácticas comerciales en las que un grupo de países desarrollados, de forma hegemónica, han definido por varias décadas las prácticas del comercio internacional de forma que les sean favorables.¹⁴ En contravía, los países de mayor desarrollo han tratado de imponer condiciones que resultan desfavorables para los de menor desarrollo.

En esta negociación, que tuvo lugar durante toda la década del 2000, incluso Colombia, siendo presidente Álvaro Uribe, se distanció de la posición estadounidense y apoyó la perspectiva de Brasil. También la Venezuela de Hugo Chávez, con toda su crítica al libre comercio, se adhirió a esta posición. Los países sudamericanos comparten una realidad económica que puede estimular la convergencia por encima de las viejas y tradicionales alianzas con las potencias extra regionales, y actuando en bloque, pueden llegar a tener un nivel de incidencia en el orden global que de otra forma y en otro tiempo sería impensable. La región también puede asumir una posición sobre la reforma al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, bien sea respaldando a Brasil con su iniciativa, u optando por otra alternativa. De momento, este no parece un paso cercano en la construcción de la región, pero conforme se vayan institucionalizando esos valores

¹⁴ De acuerdo con el Reporte de Desarrollo del Banco Mundial de 1995, el conjunto de los países pobres, donde vive el 85,2 % de la población mundial, recibe apenas el 21,5% de los ingresos mundiales, mientras que el conjunto de de los países ricos, con un 14,8% de la población mundial se quedan con el 78,5% de los ingresos del planeta. (Ibíd. Pág. 175)

propiamente sudamericanos, quizás llegue a ser posible la definición de una agenda sudamericana.

Después del fracaso de las iniciativas de integración latinoamericana de las décadas de 1960 y 1970, la sensación de incapacidad de construir un destino propio, llevó al subcontinente de vuelta a la amistad incondicional con Estados Unidos. La Doctrina Monroe parecía vigente a finales de la década de 1980 ¹⁵ y comienzos de la de 1990, cuando la desconfianza en los procesos de identidad latinoamericana, hizo a buena parte de los países bastante receptivos a las propuestas estadounidenses. Prácticamente todos los Estados del subcontinente se vieron reformados a favor de las políticas neoliberales que de ninguna manera habían ayudado a concebir, pero que en ese momento de desencanto por las iniciativas propias, poco importaba. El nuevo Consenso de Washington era una nueva versión del “*deber civilizador de intervenir en el Sur en caso de caos*” del que hablaba Roosevelt.

Esta forma en la que comenzó el siglo XXI hace que resulte sorprendente que solo veinte años después la revista *Foreign Affairs* se haya preguntado ¿Se perderá el control, particularmente, sobre el hemisferio sur? ¿Estamos perdiendo América Latina?.¹⁶ Una pregunta consecuente sería ¿estamos viendo el ocaso de la Doctrina Monroe?

No se pone en duda que Estados Unidos siga siendo una superpotencia sin par y que ni siquiera necesita la aprobación del Consejo de Seguridad para declarar una guerra. Debe hacerse claridad sobre lo que se está planteando aquí: no es lo mismo plantear que la Doctrina Monroe se encuentre en su ocaso, tesis aquí sostenida, y afirmar que estamos ante el declive de Estados Unidos como

¹⁵ Desde algunas perspectivas, esto es polémico. Smith (1994), por ejemplo, considera que el fin de la Doctrina Monroe viene con el fin de la Guerra Fría, pues este episodio supuso fin de las amenazas extracontinentales en la región.

¹⁶ Revista *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2008 Citado por Drekonja-Korna, 2011, pág. 22

superpotencia, lo cual no sería preciso. Que este país siga teniendo hoy en día un poder incomparable, es algo que pocos dudan (Herrera, 2012, pág. 377). Pero de la efectividad del Monroísmo en el manejo de sus relaciones con el sur del continente, es más factible dudar.

Asumir roles como los de potencia líder regional o de potencia secundaria implica que los Estados se definan sí mismos como tales en un sistema internacional o regional. Las definiciones de lo aceptable, de lo inaceptable y del rol propio de cada miembro de la región son unas de las principales variables que han posibilitado la construcción de Sudamérica. El hecho de que Sudamérica como proyecto y los Estados que la componen se saquen en mayor o menor medida de la cabeza el sentirse el patio trasero de Estados Unidos, ha sido un hecho que cuanto menos debilita la Doctrina Monroe.

Más allá de la transición hacia un mundo multipolar, hay en Sudamérica una intención de tener un relacionamiento comercial geográficamente amplio, de producir cambios políticos, de romper los vínculos de obediencia y de ejercer autónomamente la soberanía. Por eso, a pesar del lento avance en el desarrollo de las organizaciones de gobernanza regional, y de que en dicho espacio se hablen lenguajes políticos muy variados, hay unos referentes comunes como la Unasur, el Mercosur, el multilateralismo, la economía de mercado más o menos liberalizada y la democracia, que conllevan a que aunque Sudamérica sea parcialmente heredera del Latinoamericanismo de los siglos anteriores, tenga unas formas de relacionarse con Estados Unidos y con el mundo más pragmáticas y viables que las de su predecesora. Por lo tanto, es posible hablar del ocaso de la Doctrina Monroe, primero, en el sentido de que Sudamérica no se reconoce a sí misma como el patio trasero de Estados Unidos; segundo, en tanto que las condiciones materiales son más favorables y permiten que esto sea así; tercero, que el sur del continente ha perdido relevancia en la agenda de seguridad estadounidense; y cuarto, que la nueva mentalidad es más propositiva y menos sumisa.

6.6 El dilema de Colombia

El alineamiento de Colombia con Estados Unidos fue casi siempre el gran objetivo de la política exterior del país, que justificaba sacrificar prácticamente a todo lo demás. En la medida en que se plantea una ampliación temática y geográfica del a agenda, se sostiene que Sudamérica ha aparecido en el panorama de Colombia como uno de sus objetivos, más no como esa gran prioridad que justifica abandonar todo lo demás. Eso significa que la reorientación de la política exterior colombiana no puede entenderse como un remplazo total del Monroísmo por el Sudamericanismo.

Hay compromisos con Sudamérica con los que el país se siente cómodo, y en tanto resulten estratégicos, seguramente los respaldará con acciones. Pero al menos por ahora, no hay evidencias de que Colombia esté dispuesta a hacer grandes sacrificios por la región en construcción al menos de la magnitud de los que ha hecho por su aliado del norte. Esto no es de extrañar si se considera que la creciente participación de Colombia en Sudamérica se mueve dentro de los límites de lo que es aceptable para Estados Unidos, al igual que lo hace el proyecto brasileño que privilegia la prudencia en su relación con la superpotencia. De cualquier forma no se puede negar que es un paso mayúsculo que Colombia esté participando en un espacio alternativo a la Panamérica que hasta hace poco definía su forma de relacionarse con el continente.

Ahora bien, aquí se ha hablado de procesos y de tendencias, y no de hechos consumados e irreversibles. Estados Unidos mira expectante el proceso sudamericano sin oponérsele pero tampoco definiendo una posición definitivamente favorable. Si en algún momento la superpotencia quisiera reconstruir sus lazos con el sur del continente y convertirla nuevamente en su retaguardia estratégica, no es probable que Colombia se le vaya a oponer. Este

desde luego es un escenario hipotético que no necesariamente es probable si tenemos en cuenta las transformaciones globales en curso, pero si ocurriera, no es claro que Colombia opte por el Sudamericanismo por encima del Monroísmo.

Asimismo, el grado de compromiso futuro de Colombia con la nueva Sudamérica dependerá fuertemente del impulso y la dirección que Brasil le dé a la región. Una potencia líder regional que impulse un proyecto tentador para el resto de la región, puede consolidar el proceso. Pero la renuencia a asumir los compromisos y costos podría debilitar el proceso y en ese escenario seguramente no sería Colombia la más interesada en seguir participando. En este momento no se ha borrado la historia de distanciamiento entre la potencia secundaria y la potencia regional, y aunque lentamente se gana confianza mutua y surgen sinergias que pueden apoyar la construcción de Sudamérica, no está dicha la última palabra. Si el liderazgo de Brasil no logra hacer más atractivo su proyecto, es posible que Colombia le apueste más al AIP, a la OTAN, y a otras alternativas de impugnación.

La orientación de la política exterior colombiana no es algo que se defina exclusivamente en la visión de sus mandatarios. Por el contrario es algo que depende de variables como los cambios y las continuidades en la política exterior estadounidense y brasileña. Pero aun así, se nota un cambio frente al tradicional rol de retaguardia estratégica y de sumisa receptora de las indicaciones del norte. Ni la Doctrina Monroe ni el compromiso irrestricto de Colombia con ella están muertas. Están vivas pero debilitadas, y el espacio que han dejado, lo está llenando la idea de una nueva Sudamérica que seguramente tiene más futuro que pasado.

Conclusiones:

- El final de la Guerra Fría marcó el inicio de un periodo de transición entre la bipolaridad de la segunda mitad del siglo XX y una multipolaridad que está en proceso de consolidación. Este proceso está marcado por la aparición de unas potencias emergentes que han cobrado importancia en la definición de los asuntos globales a partir del rol cada vez más relevantes que ejercen en sus entornos regionales. En el caso de Sudamérica, la potencia regional que marca el ritmo de este proceso es Brasil, que asume un rol de liderazgo y que guía un proceso de delimitación de una región sudamericana.
- La consolidación de Brasil como potencia líder regional ha estado acompañada de un proceso de delimitación de Sudamérica como su espacio de influencia. Esta nueva definición difiere de otras concepciones del espacio continental como las de la Panamérica, la Interamérica, Las Américas, e incluso, de Latinoamérica. Respecto a las primeras, Sudamérica constituye una alternativa al tradicional alineamiento de la región con Estados Unidos y a la formulación de la Doctrina Monroe hecha por la superpotencia, que concibió al continente como su área de influencia. Por otra parte, el proyecto que lidera Brasil retoma varios de los elementos presentes en el Latinoamericanismo pero no los asume por completo sino que los actualiza, les da un enfoque propio, y mucho más pragmático.
- Poner en la balanza al Latinoamericanismo y al Monroísmo permite sostener que históricamente este último ha tenido más peso en la definición de los asuntos regionales. Sin embargo, el Monroísmo como rasgo definitorio de la política regional hasta el comienzo del siglo XXI, se ha debilitado de la mano del surgimiento de la multipolaridad, de las reformulaciones de la política exterior estadounidense, y la falta de una estrategia estadounidense clara de relacionamiento con el sur del

continente. Paralelamente, Sudamérica ha surgido como una alternativa llamativa incluso para adeptos a Monroísmo como Colombia, que están modificando su orientación. Pero esto no habría sido posible sin un cambio en las condiciones materiales que han dado a la región un peso más significativo a escala global y una consecuente diversificación de socios comerciales que ha incitado que las élites políticas y económicas de Sudamérica estén cambiando ellas mismas la mentalidad monroísta.

- Desde la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia, el país ha empezado a tener un novedoso acercamiento al sur del continente. Debe reconocerse que el interés por la región no se puede leer como una reorientación definitiva hacia el Latinoamericanismo, pero sí es posible identificar un replanteamiento del rol nacional ahora más activo, menos sumiso, y significativamente más consciente del lugar que ocupa. De allí que se produzca una ampliación temática y geográfica de la agenda, en la que las relaciones Colombia-Brasil se nutren de nuevas temáticas y ganan intensidad.
- Colombia está participando activamente del proyecto de Brasil, sin implicar esto que haya adquirido una estrategia de *bandwagoning*. Sin llegar tampoco a un *hard balancing*, Colombia impugna el poder de Brasil en escenarios como el AIP, invitando así a la potencia regional a comprometerse más con el proyecto sudamericano y a volverlo más atractivo. Esto significa que Brasil tendrá que encontrar un equilibrio entre sus propios intereses y la promoción de beneficios regionales, para evitar así la resistencia de Colombia y de las demás potencias secundarias. Por ahora se puede decir que Brasil ha hecho una labor importante –aunque no suficiente- en la promoción de ciertos valores como la democracia, la estabilidad y la prioridad del desarrollo económico, el desarrollo de infraestructura, entre otros, que en su conjunto hacen atractivo el liderazgo de este país.

- Es necesario que en el proyecto sudamericano se fortalezca aun más el multilateralismo y se reconsidere la negativa a generar espacios de soberanía compartida. De momento, las mejores perspectivas para avanzar en ese sentido las ofrecen Mercosur y Unasur, que pueden erigirse en cabezas de una institucionalidad fuerte e interdependiente.
- Aun no hay claridad sobre la posición que asumirá Estados Unidos frente a Sudamérica, pues tal como la región, la percepción de la superpotencia se encuentra en construcción. Hay algunos elementos que le agradan y otros que le incomodan. Por esto, la tradicional potencia sigue siendo una variable de suma relevancia en la definición de los asuntos de la región, y aunque de momento no se ha opuesto al Sudamericanismo, este no es un rasgo definitivo. Por lo mismo, la cercanía de Colombia al proyecto brasileño no implica una orientación irreversible.
- Colombia observa expectante hacia Estados Unidos y Brasil. El dilema de Colombia, entre el Monroísmo y el Sudamericanismo, no se resolverá mientras no haya más claridad sobre el futuro de los dos *ismos*. Tanto regresar sumisamente al viejo norte, como involucrarse activamente con el nuevo sur, son opciones sobre las que no está dicha la última palabra.

Bibliografía

- Adler, E. (1997). Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. *Millennium - Journal of International Studies*, 249-277.
- Amorim, C. (2009). South American Integration. *Diplomacy, Strategy & Politics*, 10, 5-25.
- Ardao, A. (2006). Panamericanismo y Latinoamericanismo. En L. Zea, *América Latina en sus ideas* (págs. 157-171). Mexico D.F.: Siglo XXI Editores.
- Arroyave, M. (2012). La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 239-282). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Beck, U. (10 de marzo de 2003). ¡Apártate Estados Unidos... Europa vuelve! *El País*.
- Bermúdez, C. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Memorias*, 202-231.
- Betancourt, R. (2012a). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En S. Jost, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (págs. 659-673). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Betancourt, R. (2012b). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 309-337). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Betancourt, R. (2012c). La Internacionalización del Amazonas y Otras Cuestiones Coloniales: Hacia la Remitificación de la Anarquía en las Relaciones Internacionales. . *Revista Academia y Virtualidad*. Vol. 5 No. 1. Facultad de Estudios a Distancia.
- Boorstin, D. (1997). *Compendio histórico de los Estados Unidos: un recorrido por sus documentos fundamentales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 273-307). Bogotá: FESCOL.
- CEPAL. (2011). Las Relaciones Entre América Latina y El Caribe Y Sus Principales Socios Extraregionales. En A. Bárcena, A. Pardo, O. Rosales, & R. Pérez, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- da Motta Veiga, P., & Polanía, S. (2011). Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas* (págs. 199-246). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- DANE. (enero de 2012). *Colombia, exportaciones totales, según CIIU Rev. 3*. Recuperado el 29 de marzo de 2012, de www.dane.gov.co:
http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=56
- de Sousa, S.-L. J. (2008). Brasil, India y Sudafrica, potencias para un nuevo orden. *Política Exterior*, 165-178.
- Department of Defense. (2011). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21 Century Defense*. Washington: United States of America.

- Farrell, M. (2006). The global politics of regionalism: An Introduction. En M. Farrell, B. Hettne, & L. Van Lagenhove, *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice* (págs. 1-17). Londres: Pluto Press.
- Farrell, M., Hettne, B., & Van Langenhove, L. (2005). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Fausto, S. (2011). El gigante suramericano se mueve, pero sus vecinos no se quedan parados. *Perspectiva*, 45-49.
- Fawcett, L., & Hurrell, A. (2009). *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Flemes, D. (2007). *Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case*. Leibniz: GIGA.
- Flemes, D. (2010). O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. 1,, 141-156.
- Flemes, D. (2012a). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost, *Colombia ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flemes, D. (2012b). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flemes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 25-47). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Flemes, D., & Nolte, D. (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers*. Hampshire: Ashgate.
- Flemes, D., & Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político* vol 17, 203-238.

- Fondo Monetario Internacional. (2012). *Indices of Primary Commodity Prices, 2002-2012*. FMI.
- Förig, A. (2007). Resistencias y Equilibrios Regionales. En J. G. Tokatlian, *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales* (págs. 35-54). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Godehardt, N. (2009). The impact of China's rise on Asian regional order: China's emerging role in Central Asia. *International Studies Association Conference, February 15-18, 2009* (págs. 1-25). New York: Draft.
- Goldman Sachs. (2003). Dreaming With BRICs: The Path to 2050. *CEO Confidential*.
- Golob, S. R. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico and the ideological origins of NAFTA. *World Politics. Vol. 55. No. 3.* *World Politics. Vol. 55. No. 3*, 361-398.
- Gomes, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 53*, 151-168.
- Grabendorf, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Revista Nueva Sociedad*, 154-171.
- Grabendorff, W. (2002). Perspectivas de una integración política en América del Sur. *Nueva Sociedad*, 21-34.
- Gudynas, E. (2006). El camino de la integración sudamericana . *CLAES - D3e*.
- Guerra-Barón, A. (2012). Colombia y Brasil: un análisis desde la perspectiva económica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 387-421). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad javeriana.

- Guilhon, J. A. (2013). El liderazgo de Brasil en América del Sur – 2002/2012. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (págs. 276-300). São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Haas, E. (1970). The study of regional integration. *International Organization*, 610.
- Hakim, P. (2011). ¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen buena relación? . *Foreign Affairs Latinoamérica* 11, 14-21.
- Herrera, B. (2011). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. En E. Pastrana, S. Jost, & M. L. Márquez, *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (págs. 475-484). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Herrera, B. (2012). La gobernabilidad global y las perspectivas de los Estados brasileño y colombiano. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 367-386). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Hirst, M. (2004). Brasil ante el conflicto colombiano. En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (págs. 119-124). Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatan. O la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*.
- Hobsbawm, E. (1994). *The Age of Extremes*. Londres: Abacus.
- Hooge, L., & Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea* (págs. 51-85). Valencia: Tirant lo blanch.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower.". *Foreign Affairs*, 35-49.

- Huntington, S. (2006). *¿Choque de civilizaciones?* Madrid: TECNOS.
- Hurrell, A. (2000). Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions. En W. W. Centre, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States, Working Paper, 244* (págs. 23-41). Washington: Woodrow Wilson International Center.
- Kaim, M. (2008). *Great Power and Regional Orders*. Hampshire: Ashgate.
- Keohane, R. (1969). Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization, 23*, 291-310.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kissinger, H. (2001). *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st. Century*. Nueva York: Simon and Shuster.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica.
- Lemke, D. (2004). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Liévano, I. (1988). *Bolivarismo y Monroismo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? En D. Cardona, *Colombia: Una política exterior en transición* (págs. 235-272). Bogotá: FESCOL.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspective on Politics, 75-84*.
- Merke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones . *IDICSO, 17*.

- Moniz, L. A. (2006). Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 3, 12-27.
- Morata, F. (1998). *La Unión Europea : procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel.
- Morata, F., Lachapelle, G., & Paquin, S. (2004). *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Ariel.
- Morgenthau, H. (1993). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Boston: McGraw-Hill.
- Muggah, R. (2013). Asegurando las fronteras: el “primer enfoque suramericano” de Brasil hacia el Crimen Organizado Transnacional. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (págs. 189-239). São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Nolte, D. (2006). Potencias Regionales en la política Internacional: Conceptos y enfoques de análisis. *German Institute of Global and Area Studies*, http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp30_nolte.pdf.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 881-901.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers, & D. y Nolte, *Macht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden: Nomos.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public .
- Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.

- Pacheco, Y. V. (2012). Colombia y su pretención de liderazgo regional en la política ambiental. En S. Jost, *Colombia ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 543-561). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2005a). Europa: El largo camino hacia una política de seguridad y defensa común. *Papel Político N° 18*, 291-334.
- Pastrana, E. (2005b). Extinción o reinención del Estado-Nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 266-282.
- Pastrana, E. (2011a). El papel de Brasil en la integración amazónica. *Perspectiva. Revista latinoamericana de política, economía y sociedad*, 63-65.
- Pastrana, E. (2011b). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del sur: miradas cruzadas* (págs. 76-116). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Pastrana, E. (2011c). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. *IX Curso para Diplomáticos Sudamericanos*. Rio de Janeiro: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG).
- Pastrana, E. (2012). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Paper No. 15*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 613-641). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012b). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil : ¿socios estratégicos en*

la construcción de Suramérica? (págs. 135-185). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Pastrana, E., & Vera, D. (2012c). De uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior Colombiana? En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 57-79). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana, E., & Vera, D. (2012d). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 187-235). Bogotá: Editorial Javeriana.

Ramírez, S. (2007). Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación. En W. Hofmeister, F. Rojas, & L. G. Solís, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 1: América Latina* (págs. 135-174). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 125-144). Bogotá: FESCOL.

Ramon, R. (2004). El Comité de las Regiones: El largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel. En F. Morata, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea* (págs. 285-325). Valencia : Tirant lo blanch.

Robert, C., Hill, E., & Kennedy., P. (1996). Pivotal State and U.S. Strategy. *Foreign Affairs*, 33-51.

Rocha, A., & Morales, D. (2008). El Sistema Político Internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y Mexico. *Espiral*, 23-75.

- Roett, R. (2007). Brasil y Estados Unidos. En W. Hofmeister, F. Rojas, & L. G. Solís, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos. Tomo 2.* (págs. 47-65). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Russel, R., & Tokatlian, J. G. (2011). Percepciones argentinas de brasil: ambivalencias y expectativas. En B. Sorj, & S. Fauso, *Brasil Y América Del Sur: Miradas Cruzadas* (págs. 281-311). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Salcedo, F. (2011). Anexos Estadísticos. En D. Cardona, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 311-460). Bogotá: FESCOL.
- Sánchez, F., & Monroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En S. Jost, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 323-335). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Slocum, N., & Van Logenhove, L. (2005). Identity and Regional Integration. En M. Farrell, B. Hettne, & L. Van Langenhove, *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice* (págs. 137-154). Londres: Pluto Press.
- Soares de Lima, M., & Hirst, M. (2006). Brazil as a Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82, 21-40.
- Sorj, B., & Fausto, S. (2011). El papel de Brasil en América del Sur. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas* (págs. 5-34). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Sorj, B., & Fausto, S. (2013a). Brasil: actor geopolítico regional y global. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (págs. 23-68). São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso.

- Sorj, B., & Fausto, S. (2013b). Introducción. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible?* (págs. 23-68). São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj, & S. Fausto, *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (págs. 161-198). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- The White House. (2010). *National Security Strategy*. Washington: Seal of the President of the United States.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*. 65, enero-junio , 90-111.
- Tokatlian, J. (2007). Prefacio. La relevancia de IBSA y la cuestión del liderazgo. En J. Tokatlian, *India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nuevas potencias regionales* (págs. 7-14). Buenos Aires: Libros el Zorzal.
- Tokatlian, J. G. (8 de enero de 2009). <http://www.project-syndicate.org>. Recuperado el 3 de agosto de 2012, de Sitio web de: project syndicate: a world of ideas : <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-the-monroe-doctrine/spanish>
- Turner, F. (1991). Hegemonía regional e o caso do Brasil. *Contexto Internacional*, 53-80.
- Velosa, E. (2012a). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (págs. 39-53). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Velosa, E. (2012b). Las ideas en la relación Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 51-71). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Weisstaub, L. (2006). *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina-Union Europea*. Cartagena : Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo-Universidad San Buenaventura.