

Colombia y Brasil frente a la Alianza del Pacífico y el Mercosur

Daniel Flandes / Rafael Castro

GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg / Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ)

Las potencias regionales o países BRICS se han encontrado con la resistencia que aquellos países que se encuentran en segundo lugar en la jerarquía de poder regional presentan a su liderazgo. Las potencias secundarias de una región, ante la asimetría de poder en la que se encuentran, emplean diversas estrategias para contestar el poderío de la potencia líder regional. En general, en regiones pacíficas como Suramérica, la estrategia de contestación no implica la utilización de medios bélicos, sino el empleo de herramientas diplomáticas e institucionales. Una de las estrategias diplomáticas es la contestación institucional, por medio de la cual las potencias secundarias proponen o apoyan una institución alternativa a la impulsada y liderada por la potencia regional, que a su vez contiene ideas e intereses distintos a los que fomenta dicha potencia. Dicha contestación puede estar motivada por factores internos, estructurales, conductuales y/o históricos.

En la región suramericana la potencia regional es Brasil y Colombia es una de las potencias secundarias. En ese orden de ideas, este texto se pregunta si es posible afirmar que, con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-presente), este país pasó de emplear una estrategia de *hard balancing* colateral hacia el liderazgo de Brasil –dada la cooperación militar con Estados Unidos durante el gobierno del ex presidente Uribe (2002-2010)– a utilizar una estrategia de contrapeso suave, por

medio de la contestación institucional al Mercosur que lidera Brasil, a través de la Alianza del Pacífico.

Con el fin de responder este interrogante, se estudian algunos de las transformaciones en la política exterior colombiana con el cambio de gobierno. En segundo lugar, se interpreta la posibilidad de contestación institucional hacia el Mercosur, dadas las características de la Alianza del Pacífico. Para finalizar, se analizan las posibles causas de variación en la estrategia de contestación de Colombia hacia el liderazgo de Brasil.

La estrategia de política exterior colombiana: de Uribe a Santos

Durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), Colombia acentuó uno de los rasgos característicos de su política exterior a lo largo del siglo xx: el alineamiento con los Estados Unidos; el cual vio reflejado en la profunda cooperación en materia de seguridad, por ejemplo, a través del Plan Colombia y del acuerdo para el uso de bases militares colombianas por parte de personal estadounidense. Ahora bien, tal alineamiento implicó un alejamiento de la región, que produjo fricciones con diversos países, las cuales llegaron a puntos tan extremos como el rompimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela. En el caso particular de Brasil, si bien no se dieron confrontaciones fuertes como con estos países, tampoco se dio un escenario de cooperación fructífera debido, en buena medida, a la mutua desconfianza entre los ex presidentes Lula y Uribe.

Dicha cooperación militar con los Estados Unidos, puede interpretarse como un *hard balancing* colateral, debido a que chocaba con: a) los intereses nacionales brasileños de protección de la Amazonía, dada la utilización de las bases militares colom-

b) el proyecto brasileño de proyectar liderazgo en Suramérica, c) su pretensión de construir una región más autónoma con respecto a la influencia de los Estados Unidos, y d) su búsqueda de que los países suramericanos trataran los temas de la agenda de seguridad regional a través de instituciones como el Consejo de Defensa Suramericano, en vez de instituciones donde participan los Estados Unidos, como la Organización de Estados Americanos (OEA).

En contraste, desde la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos, se comienza a gestar una *diversificación geográfica* de la política exterior colombiana con la que se mejorarían notablemente las relaciones con los países de la región; en ese orden de asuntos, también se empezaron a fortalecer las relaciones con la Unión Europea y con algunos países asiáticos, lo que condujo a una atenuación relativa del alineamiento con la superpotencia estadounidense. De igual manera, se desplegó una *diversificación temática*, que priorizó nuevos temas en la política exterior colombiana (PEC) tales como el comercio, la gestión de conflictos y la protección del medio ambiente, al tiempo que se buscó incrementar la inserción en la economía internacional. Estas estrategias han estado encaminadas a proyectar a Colombia como un confiable socio comercial y como un país en búsqueda de la paz.

De este modo, la participación de Colombia en la Alianza del Pacífico (AP) puede interpretarse, desde un punto de vista, como parte de esa estrategia de diversificación geográfica y temática de la agenda de PEC que ha impulsado el presidente Santos, porque procura un acercamiento con algunos Estados miembros de la región y una proyección hacia los del Asia-Pacífico. Una de las ventajas que se espera es el apoyo de los demás Estados miembros para que Colombia entre a las negociaciones comer-

ciales del Acuerdo Transpacífico, que se le dé respaldo a su aplicación a membresía al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, y que con la construcción de cadenas de valor regionales se puedan exportar productos de valor agregado al Asia-Pacífico, y no solo materias primas.

En cuanto a Brasil, se observa una transformación en las relaciones bilaterales con la llegada del presidente Santos al gobierno, puesto que se empiezan a impulsar acuerdos de cooperación multidimensionales entre ambos países y se da una mayor aproximación diplomática de parte y parte. No obstante, dicha cooperación no es obstáculo para que Colombia también despliegue estrategias de contestación que no están en concordancia con los intereses de Brasil. Así, es posible señalar, por ejemplo, que Colombia: a) ha cuestionado el carácter preeminente militar de la misión que lidera Brasil en Haití, b) no respalda la búsqueda de un asiento permanente que persigue Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, c) ha firmado un acuerdo, mal visto desde Brasilia, con la OTAN con el objetivo de intercambiar información, luchar contra el terrorismo y el crimen organizado, lo que puede ser interpretado como una contestación al Consejo de Defensa Suramericano, d) da un respaldo más decisivo a foros de concertación política donde participan los Estados Unidos, como la OEA, en detrimento de la institución que promueve Brasil para este fin: la Unasur, e) contribuye a la creación de la AP en vez de intentar ser socio con plena membresía del Mercosur, f) ha privilegiado la cooperación bilateral en defensa con los países de la AP, y g) realiza la fundación del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad en Bogotá, financiado por los Estados Unidos, que es un tanque de pensamiento que tiene vínculos de cooperación con el sistema interamericano, lo que en cierta medida se interpreta desde

Brasil como una competencia a la autonomía propugnada por la brasilera Escuela Suramericana de Defensa y al Consejo Suramericano de Defensa en términos de coordinación de temas de doctrina de seguridad y defensa.

Así pues, se puede observar un cambio de estrategia con respecto a Brasil en el paso del gobierno del ex presidente Uribe al del presidente Santos: de un *hard balancing* colateral a través de la cooperación en materia de seguridad con los Estados Unidos, a un contrapeso suave a través de la contestación institucional en distintos espacios de la gobernanza regional y global (v. gr. OEA, AP).

Contestación institucional de la Alianza del Pacífico al Mercosur

La AP puede considerarse como una estrategia de contrapeso suave a Brasil como líder regional en tanto impugna la supremacía que tiene en Suramérica por medio del fortalecimiento económico entre pares y de la contestación institucional. Dicha contestación institucional se puede observar en cuatro de sus formas:

a) en forma de un contrapeso interinstitucional, dado que la alianza impugna la relevancia de otra institución regional dedicada a los temas económicos, la cual ha sido impulsada y liderada por Brasil: el Mercosur. Lo anterior también se logra a través de la deslegitimación de otras instituciones regionales que genera su autopromoción como una institución mucho más efectiva en términos de alcanzar metas de liberalización comercial, el tener países de mejor ambiente para hacer negocios, y con la afirmación de que posee estrategias más claras para la inserción internacional de sus Estados miembros. Lo que contrasta con el Mercosur considerando que este mantiene barreras arancelarias para defen-

der las economías nacionales, además de la restricción de que sus miembros no pueden suscribir acuerdos comerciales del mismo tipo con otros Estados de manera individual y un porcentaje importante de intervención del Estado en la economía.

b) Una estrategia de contrapeso institucional excluyente, donde se busca excluir a un Estado de una determinada institución, para presionarlo en favor de los intereses de sus miembros. Lo que puede plantearse, en el caso suramericano, como una exclusión de Brasil. Presión que se considera que ha generado resultados, dado que la presidenta Dilma Rousseff propuso a los miembros del Mercosur acelerar los acuerdos de complementación económica firmados con Perú, Chile y Colombia de 2019 para 2015.

c) Una estrategia de contrapeso a la delimitación de la región suramericana que propone Brasil a través de la Unasur y del Mercosur, que consiste en incluir nuevamente a México y potencialmente a los países centroamericanos, que fueron excluidos de la delimitación geoestratégica que hizo Brasil de Suramérica, dado que se los consideraba demasiado alineados con los Estados Unidos.

d) Una estrategia de contestación institucional por medio de una organización que defiende un modelo de regionalismo distinto al que promueve la potencia regional, puesto que le permite a Estados Unidos promover su agenda de libre comercio en América Latina, implementando un modelo de regionalismo abierto, que es contrario al regionalismo poshegemónico brasilero. Dado que el regionalismo abierto propugna una apertura comercial de los Estados, una promoción de la economía de libre mercado, primero entre los países latinoamericanos y, posteriormente, hacia el resto del mundo. En contraposición a esta forma de regionalización, Brasil impulsa un regionalismo poshegemónico, el cual busca enfocarse menos en los aspectos comerciales de

la integración y más en temas como la infraestructura, la seguridad, la concertación política, el medio ambiente, entre otros. Asimismo, procura promover la construcción de una región suramericana más independiente de la injerencia estadounidense.

Las causas de variación en la contestación de Colombia

Se considera que las causas de variación en la contestación a Brasil como potencia regional son de orden *interno, conductual y estructural*. En primer lugar, son causas *internas* debido a la importante influencia de un actor doméstico: el gremio empresarial colombiano, que ha manifestado su optimismo e incluso busca que se profundicen ciertos puntos de la AP para que beneficie de manera más consistente sus intereses. Asimismo, entra en la variable interna el cambio de gobierno que se dio con la llegada de Juan Manuel Santos, quien ha priorizado el libre comercio y el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región sobre la base de una agenda focalizada en cooperar más profundamente con los Estados de corte más neoliberal, planteando un enfoque *competitivo* a las iniciativas brasileras.

En cuanto a las causas *conductuales*, Brasil no ha logrado desplegar un *liderazgo consensual*, que es aquel que permite construir puentes entre las diversas ideologías e intereses de los Estados de la región. Lo anterior se afirma considerando que los proyectos regionales que ha impulsado Brasil no han podido representar a cabalidad los intereses económicos de Colombia ni de los países suramericanos miembros de la AP, por cuanto se ha enfocado en impulsar un proyecto de integración económica en buena medida proteccionista de las economías nacionales. Del mismo modo, se considera que Colombia no percibe un *liderazgo*

normativo de Brasil puesto que las normas y los valores que propugna (economía social de mercado, no intervención en asuntos internos, entre otros) no corresponden en muchos aspectos a los desplegados por Colombia en su política exterior. Finalmente, aunque Brasil invierte en iniciativas de infraestructura regional y en cuestiones de seguridad energética regional, no está dispuesto a pagar la mayor parte de los costos de la integración económica, por lo que algunos Estados han cuestionado su capacidad de *liderazgo distributivo*.

En lo que se relaciona con las causas *estructurales* que sirven para explicar la variación en la estrategia de contestación de Colombia hacia Brasil en el cambio de gobierno de un *hard balancing* colateral a una contestación institucional, se encuentran: el crecimiento del poder relativo de Brasil con respecto al de Colombia (en términos económicos y militares) en los años que precedieron a la llegada de Santos al gobierno como factor disuasivo de un *hard balancing* colateral, la disminución de los recursos del Plan Colombia, y la característica de la región suramericana de ser una zona pacífica donde las potencias secundarias plantean estrategias de cooperación y de competencia pero no de conflicto con respecto a la potencia regional.

Se puede adicionar que Colombia ha tenido un incremento de recursos materiales con respecto al crecimiento de las otras tres potencias secundarias existentes en Suramérica. Tal situación puede ser considerada también como un factor que ha llevado a este país a proyectar un rol internacional más activo que las otras potencias, dado que no solo se ha concebido como un aumento de recursos materiales, sino que se ha empezado a construir una política exterior que busca posicionar a Colombia como un país puente o bisagra, que intenta construir puentes entre distintas geografías e intereses v. gr. entre Estados Unidos y Cuba

a través de la Cumbre de las Américas de Cartagena o a entre la AP y el Mercosur. Colombia se empieza a proyectar, entonces, no como una potencia secundaria más sino como *la* potencia secundaria de Suramérica, es decir, como aquella que tiene mayor capacidad que las demás para disputar en diversas dimensiones el liderazgo regional de Brasil, para asegurarse un rol más relevante en los asuntos regionales y globales.

Conclusión

El presente artículo evaluó la posibilidad de identificar la AP como un cambio en la estrategia de contestación de Colombia hacia el liderazgo de Brasil en Suramérica. En ese sentido, se planteó que la AP puede interpretarse como el cambio de una estrategia de *hard balancing* colateral que se dio durante el gobierno del ex presidente Uribe dada la cooperación militar con Estados Unidos a una contestación institucional hacia el Mercosur liderado por Brasil.

Aunque se puede considerar la AP como una estrategia más en la diversificación geográfica y temática que ha planteado el presidente Santos para la agenda de la política exterior colombiana, también ha generado un efecto de contestación normativa a Brasil dado que el regionalismo que propone (abierto) se encuentra en contradicción en diversas ideas con el que fomenta la potencia regional (poshegemónico). En esta misma vía, se defendió que sí es posible una contestación institucional de la alianza, en valores económicos, al Mercosur, dado que aquella plantea un modelo de integración comercial distinto (más pro mercado) al de esta organización (más intervencionista).

Finalmente, se encontró que las causas de variación en la contestación son en primer lugar de carácter interno: el beneficio del gremio industrial colombiano y el

cambio de gobierno a uno que privilegia como un eje fundamental este punto en la agenda de política exterior colombiana; en segundo lugar, conductual: la no provisión de suficiente liderazgo consensual, normativo y distributivo por parte de Brasil; en menor medida, una estructural: el mayor incremento del poder relativo de Brasil con respecto al de Colombia, el mayor aumento de los recursos de Colombia con respecto a los de las demás potencias regionales, y la proyección internacional de Colombia con un país capaz de tener un mayor rol en los escenarios regionales y globales.