

La Unión Europea en la perspectiva de la política exterior de Colombia y Brasil: escenarios bilaterales e interregionales

.....
*Jennifer Duarte García**

En la última década, la política exterior de Colombia y Brasil ha experimentado cambios importantes. Colombia busca ejercer un liderazgo en la escena internacional a través de un leve desprendimiento de los intereses y las directrices de los Estados Unidos y dándole mayor importancia a la región latinoamericana. Brasil, por su parte, se ha consolidado como potencia regional e intermedia, y busca mantener y fortalecer esta posición aumentando su influencia global y prestándoles especial atención a los otros países que junto con él conforman el grupo conocido como BRICS, y por supuesto, a las necesidades de la región suramericana.

En este contexto, la Unión Europea ha mantenido una relación cercana —aunque no prioritaria— tanto con Colombia como con Brasil, respondiendo a intereses económicos, políticos y sociales, y al interés del bloque europeo de ver reflejado en la región su propio modelo de integración. Aunque sin desempeñar un papel protagónico dentro de sus agendas de política exterior, ambos Estados han procurado mantener relaciones relativamente estrechas con la Unión Europea, y han reconocido la relevancia que tiene dentro del sistema internacional un bloque que reúne a veintisiete Estados.

A la fecha, ningún esquema de integración suramericano ha logrado consolidar una verdadera asociación estratégica con la Unión Europea.

* Politóloga de la Universidad Pontificia Javeriana con énfasis en Relaciones Internacionales. Magíster en Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos. Zaragoza, España. Docente de cátedra de la Universidad Pontificia Javeriana.

Diversos factores dentro de la CAN y el MERCOSUR han impedido que las relaciones interregionales sean más profundas. Sin embargo, el panorama renovado de la política exterior de Colombia y Brasil puede significar una oportunidad para la consolidación de un bloque regional fuerte que sea el interlocutor de Suramérica ante la Unión Europea. En este momento de expansión y diversificación de la política exterior de Colombia y Brasil, la Unión Europea puede desempeñar un papel relevante en las perspectivas estratégicas y regionales de ambos Estados.

Así, el objetivo de este capítulo es indagar cuáles han sido las principales estrategias de acercamiento de ambos Estados suramericanos con la Unión Europea y analizar un posible escenario futuro de alianza y cooperación entre Colombia y Brasil, para alcanzar una mejor interlocución con el bloque europeo. El primero apartado contiene un análisis teórico de la política exterior de Brasil y Colombia desde el realismo neoclásico, el segundo y tercer apartado están dedicados a las relaciones de Colombia y Brasil con la Unión Europea. En la cuarta sección se hace una reflexión sobre las posibilidades de actuación conjunta de Brasil y Colombia con la Unión Europea a través de la UNASUR. Para finalizar, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Antes de seguir, es importante señalar que aunque este escrito no incluye un análisis sistemático de la crisis europea, se reconoce que en el actual panorama de incertidumbre de la Unión Europea, las perspectivas a futuro podrían cambiar tanto para Brasil como para Colombia en lo que respecta a su relación con ella.

Colombia y Brasil en el sistema internacional: capacidades relativas de poder, percepciones y reposicionamiento

Colombia y Brasil hacen parte de una región que se encuentra en ascenso en el concierto internacional. Como recientemente lo expuso Gratius (2011): “(...) gracias a Brasil y otras grandes economías como Argentina, Colombia, Chile, México y Perú; América Latina no ha desaparecido del mapa mundial, más bien esta regresando a la escena internacional” (p. 92). Una muestra contundente de este proceso de ascenso, en materia económica, es el hecho de que Latinoamérica ha sido la región menos afectada por la crisis económica mundial.

Por un lado, Brasil se percibe a sí mismo y es reconocido a nivel mundial como una potencia global emergente y muy activa. En calidad de potencia

suramericana su actuación es clave para la estabilización de la región¹ y se presenta como el nuevo agente de cooperación global, líder del mundo en desarrollo, con un papel determinante en iniciativas de especial importancia como el Foro Trilateral IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), la IIRSA y la UNASUR, entre otras.

Brasil es la octava economía del mundo y es parte de los BRICS, el grupo de Estados con las mayores expectativas de crecimiento económico. Tiene una población joven, goza de una gran extensión geográfica con abundantes recursos naturales, el 40 % de la energía de consumo proviene de recursos renovables y cuenta con amplias capacidades militares y comerciales. De acuerdo con el nuevo Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)², las cifras de Brasil en la última década han aumentado considerablemente, pasó de un 38.3 en 2005 a un 77.0 en 2011. Dentro de este índice, su presencia blanda, la cual incluye cooperación para el desarrollo, ciencia, cultura y educación, aumentó un 50 % durante este mismo periodo. Por lo demás, ha logrado mantener buenas relaciones con gobiernos de diferentes ideologías y proyectos políticos divergentes, incluso en medio de una región altamente polarizada, en la que en diversas ocasiones ha servido, implícita y explícitamente, de mediador.

Colombia, por su parte, aunque no está próxima a convertirse en una nueva potencia del sur, es percibida a nivel mundial como potencia secundaria en la región, hace parte del llamado grupo de mercados emergentes CIVETS y es candidata para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³. Además, viene gozando de un periodo de crecimiento económico constante, crecientes índices de desarrollo económico, mayor competitividad, una buena perspectiva de producción de hidrocarburos y un clima de más seguridad, lo que a su vez ha aumentado la confianza de los inversores extranjeros. En cuanto al IEPG aumentó del 8.4 en 2005 al 17.4 en 2011. Dentro de este mismo índice, en materia económica,

¹ El Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) llama a Brasil “país ancla”, puesto que desde el punto de vista político y económico ocupa una posición vital en su región para lograr la seguridad y el desarrollo, así como en la resolución de los problemas globales.

² El IEPG, desarrollado por el Real Instituto Elcano (2012) busca “conceptualizar la globalización y la capacidad que tienen los diferentes países de moldear ese proceso a partir de su posicionamiento internacional en diferentes ámbitos”. Lo hace teniendo en cuenta las áreas de economía, defensa y presencia blanda.

³ Colombia ya ha obtenido el aval de Alemania, México, Italia y recientemente, en el marco de la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Cartagena, recibió el apoyo de los Estados Unidos.

incluyendo exportaciones de energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e Inversión Extranjera Directa (IED), pasó de un 12.5 en 2005 a un 27.6 en 2011; es decir, logró un aumento de casi el 55 %. Como muestra de esta renovada percepción que el mundo tiene de Colombia, el pasado mes de abril, en el marco de la Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, el país fue noticia global: el presidente Santos ocupó la portada de la revista *Time* (2012, abril 13), la cual se refirió al momento que vive el país como “*The Colombian Comeback. From nearly failed state to emerging global player*”.

Esta posición privilegiada de Brasil y Colombia en el escenario internacional ha sido un factor decisivo para aumentar el alcance y las posibilidades que ambos países pueden llegar a tener con su política exterior. En el marco del realismo neoclásico, este paulatino reposicionamiento puede leerse como producto de un aumento de sus capacidades relativas de poder —en una acepción no restringida al ámbito económico y militar— que, como señala Rose (1998), tienen un impacto en el grado de ambición de la política exterior de los Estados: “la cantidad relativa de recursos de poder material que poseen los países moldeará la magnitud y la ambición (...) de sus políticas exteriores: si su poder relativo aumenta, los Estados buscarán mayor influencia exterior (...)” (p. 152, traducción del autor).

Sin embargo, las capacidades de poder relativo no actúan como una correa de transmisión directa y, por sí solas, no predicen el comportamiento en política exterior que asumirá un Estado. Por tanto, como sugieren Rose (1998) y Schweller (1998), resulta necesario abrir la “caja negra del Estado”, “mirar” qué pasa dentro y analizar las percepciones y estrategias de los “ejecutivos de la política exterior” (*Foreign Policy Executives*).

En cuanto a Brasil, la manera en que el Presidente Lula da Silva y los ejecutivos de la política exterior percibían a Brasil dentro del sistema internacional llevaron a la configuración de una política exterior amplia y “ambiciosa”. Impulsaron estrategias clave y de largo alcance, como la promoción de la integración regional, materializada en iniciativas como la UNASUR; una intervención activa en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias, en especial el Consejo de Seguridad; el fortalecimiento del país como portavoz del mundo en desarrollo en diferentes foros y esquemas internacionales; y una profundización de lo que hoy se conoce como cooperación sur-sur⁴. A su vez, la lectura del papel que ha desempeñado

⁴La cooperación sur-sur ha surgido como un nuevo mecanismo de ayuda al desarrollo, el cual surge en un diálogo político entre los países del sur y la conciencia sobre la necesidad de reducir

Brasil a escala global y en un contexto multipolar y diverso, le permitieron al Presidente Lula da Silva tener un acercamiento especial, en ocasiones un tanto controversial, con Estados como Cuba, Venezuela e Irán.

Con la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia en 2010, se ha mantenido la convicción de que Brasil debe tener un papel protagónico a nivel global aprovechando su posición privilegiada y el aumento de sus capacidades relativas de poder en el sistema internacional. No obstante, se percibe una ligera diferencia en cuanto a la búsqueda de una política exterior más pragmática y racional. Ejemplo de ello ha sido el distanciamiento que ha tenido la mandataria con el presidente de Irán, antiguo aliado de Lula da Silva. Rousseff tiene una posición firme en materia de defensa de los derechos humanos, a la cual le dará prioridad y de la cual dependerán las relaciones con los demás Estados. En este sentido, la mandataria expresó: “mi Gobierno será un incansable defensor de la igualdad y de los derechos humanos en cualquier parte del mundo” (en Gallego, S., 2012).

La relación de Brasil con los demás países de Latinoamérica ha sido más “cuidadosa”—aunque sigue manteniendo su liderazgo—, pues ha evitado involucrarse en el discurso antiestadounidense de países como Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Esta postura más precavida le ha permitido no caer en una ideologización de la política exterior. En este sentido, Rousseff confronta menos a los Estados Unidos y reconoce de manera más explícita la importancia que tiene para su país, por eso busca crear una relación más cercana y fluida. Su pragmatismo ha sido interpretado por varios especialistas como una manera de “distorsionar” las relaciones bilaterales con su homólogo en Washington.

En cuanto a Colombia, la política exterior se ha centrado en las decisiones y visiones del presidente de turno. La llegada del presidente Santos en 2010, dio lugar a lo que los analistas han llamado un giro de la política exterior colombiana. Santos habla de impulsar una política exterior moderna y abierta al mundo, ya que el país cuenta con todo el potencial y las capacidades para hacerlo. En este sentido, para darle mayor visibilidad al país, Santos busca posicionar a Colombia en los grandes foros internacionales, como en la OCDE. Asimismo, en su esfuerzo por lograr un trato “entre

las asimetrías del llamado Tercer Mundo. A diferencia de la cooperación Norte-Sur, se caracteriza por el empleo de recursos locales, la flexibilidad, la rapidez, la adaptación a prioridades nacionales, la preservación de la identidad cultural y la diversidad; su menor coste y mayor impacto. Este tipo de cooperación ha creado mayor solidaridad entre los países en desarrollo, su principal objetivo es la reforma del orden internacional y el sistema económico mundial.

iguales” con algunos Estados, Colombia se muestra como un buen socio en materia de cooperación, ya que tiene mucho que ofrecer por su amplia experiencia en asuntos de seguridad y paz.

En esta línea, el nombramiento del exdirector de la Policía Nacional colombiana, el general Oscar Naranjo, como asesor de seguridad del Presidente electo de México, Enrique Peña, tiene un valor simbólico muy importante a nivel internacional sobre la labor de Colombia en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico. El Presidente mexicano señaló que ante la grave situación de seguridad de su país, era necesario importar “un modelo exitoso” (en García, J. G., 2012) como el de Colombia. Además, de la percepción que tiene Santos y su equipo de Colombia en el mundo, se deriva el diseño de una política exterior que busca proporcionarle al país una mayor inserción internacional a través de la puesta en marcha de acuerdos comerciales con diferentes regiones y Estados del mundo. Esta dinámica le ha permitido llegar a mercados antes desconocidos, como el de Corea del Sur e Israel.

En síntesis, las percepciones de los principales agentes encargados de diseñar e implementar la política exterior de Colombia y Brasil ha sido decisiva para la reconfiguración que se está dando en el sistema internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aunque los ejecutivos de la política exterior se esfuerzan por aprovechar el reposicionamiento de sus respectivos países, tanto en la región como en el mundo, y buscan explotar el aumento de sus capacidades relativas de poder, solo podrán hacerlo de manera efectiva y consistente si los factores internos están a su favor. Es el aumento del poder estatal, no del poder nacional el que permitirá llevar a cabo una política exterior más ambiciosa (Zakaria, 2000, 50).

La expansión de la política exterior de Brasil y Colombia se ha logrado llevar a cabo porque han contado con una fuerte capacidad de decisión, lo cual, a su vez, les ha permitido elevar y utilizar el aumento de sus recursos económicos al servicio de la política exterior. Sin embargo, ambos Estados están condicionados por problemáticas domésticas aún sin resolver, que pueden jugar en contra en su proyección internacional. Si bien, “son las capacidades las que moldean las intenciones”, la estructura del Estado puede limitar el poderío de la nación (Zakaria, 2000, p. 20), y esta dependerá que Brasil o Colombia logren tener un mayor posicionamiento a nivel global.

Colombia y la Unión Europea

Diferentes factores han mantenido a la Unión Europea como un actor de limitada relevancia en la política exterior de Colombia. Un factor decisivo ha sido la relación privilegiada y estrecha que Colombia ha mantenido con los Estados Unidos y las divergencias que este último y la Unión Europea tienen en cuanto al manejo que debería haber del conflicto armado colombiano. Con la llegada del Presidente Santos y su giro en la política exterior, la percepción de Colombia en el sistema internacional ha sugerido un cambio en la forma en que se relaciona con la Unión Europea, actor que cada vez más es reconocido por Colombia como un actor clave para conseguir sus metas internacionalmente, tanto desde el punto de vista comercial como político.

Se ha establecido una renovada agenda con la Unión Europea como bloque y con sus Estados miembros, reconociendo las políticas, principios y temáticas que guían su actuación internacional. Colombia ha sido más receptivo a las recomendaciones de la Unión Europea en temas como la sociedad civil y los derechos humanos; también ha sacado mayor provecho de sus tradicionales socios europeos. A la luz de estos cambios y pensando en el potencial que tiene Europa, es posible afirmar que la relación entre Colombia y la Unión Europea se dirige hacia un escenario de profundización más que de estancamiento.

Hablar de la política exterior de Colombia frente a la Unión Europea implica necesariamente pensar en el tratado de libre comercio (TLC). Alcanzar un acuerdo comercial con la Unión Europea es un reto de primer orden para el Presidente Santos, luego de la puesta en marcha del TLC con los Estados Unidos. El TLC Colombia-Unión Europea tendría un significado importante en la historia comercial del país, ya que se trata del segundo socio comercial de Colombia y varios Estados miembros, como España, Francia e Inglaterra, son los principales proveedores de la IED.

En el año 2011 el comercio bilateral fue de 16 340 millones de dólares, con lo cual Colombia logró aumentar en un 78.2 % las exportaciones hacia los Estados de la Unión. De acuerdo con algunos analistas, el tratado bilateral permitirá un mayor crecimiento de la economía colombiana, reducir la pobreza y un aumento en la remuneración del trabajo (Reina y Oviedo, 2011), entre otros beneficios. A diferencia de las actuales ventajas concedidas por la Unión Europea de manera unilateral a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Plus), el TLC resultaría más conveniente para el país,

por su mayor permanencia y por permitir un mayor margen de negociación, dando así seguridad y confianza a los agentes involucrados.

El TLC con la Unión Europea se inscribe dentro de la estrategia —heredada del Gobierno Uribe— de internacionalización de la economía y de inserción de Colombia en el mercado y escenario internacional. De acuerdo con los nuevos lineamientos de la política exterior colombiana, este tratado sería una de las plataformas para la proyección mundial y un paso positivo para consolidar la imagen del país en el exterior, que se ha caracterizado por ser uno de los Estados más cerrados de Latinoamérica.

Luego de culminar la negociación bilateral en 2010 y ser aprobado por la Comisión Europea, el TLC Colombia-Unión Europea espera su ratificación en las votaciones parlamentarias que tendrán lugar a más tardar en el mes de noviembre del 2012. Las posiciones están divididas en partes iguales, entre quienes se encuentran a favor y en contra. El principal argumento para no ratificarlo es el cuestionable estado de los derechos humanos en Colombia, donde las denuncias por violaciones y persecuciones a defensores y trabajadores sindicalizados son constantes. La sociedad civil, tanto europea como colombiana, ha tenido una participación activa en este tema, generando un movimiento crítico que ha encontrado voces de apoyo de algunos parlamentarios europeos, como los pertenecientes al Grupo de los Verdes y la Izquierda Unitaria Europea. Para aclarar el escenario actual, en junio de 2012 una delegación de cinco parlamentarios europeos visitó el país con el fin de recolectar información sobre la situación actual de los derechos humanos, el narcotráfico y las guerrillas, entre otros temas (“Parlamentarios europeos visitaron Colombia para ratificar el TLC”, 2012, junio 28).

El Gobierno colombiano ha dado un paso importante en materia de derechos humanos, al fijar este tema como uno de los pilares de la política exterior colombiana y establecer un mecanismo de evaluación de la situación de los derechos humanos en el país. Asimismo, el Gobierno nacional ha buscado brindar mayores garantías ante las instituciones y Gobiernos europeos, por medio de informes que muestran en cifras la reducción de homicidios, secuestros y desapariciones forzadas.

Con la búsqueda de apoyo de la Unión Europea a la Ley de Reparación y Restitución de Tierras se marca una diferencia respecto al Gobierno de Uribe, en la medida en que la agenda con el bloque europeo ha pasado de centrarse en la obtención de la aprobación y el apoyo al proyecto político de la Seguridad Democrática —cuya prioridad era la lucha contra la insurgencia— a la búsqueda de ayuda técnica y financiera para llevar a cabo la

mencionada Ley de Reparación y otras medidas legislativas y administrativas destinadas a atender y reparar a las víctimas del conflicto y mejorar la situación de derechos humanos en el país.

Estas acciones han sido acogidas positivamente en Europa, que reconoce que el país ha logrado cambios sustanciales; las palabras del eurodiputado José Manuel García-Margallo son contundentes al respecto: “en la época del Presidente Santos se ha dado un cambio sideral en materia de derechos humanos” (“TLC Europeo tiene votos necesarios”, 2011). Sin embargo, aunque la Unión Europea⁵ le dé a los derechos humanos un lugar preferente en sus relaciones con el mundo, como lo señala Eduardo Pastrana (2011, p. 502), es posible que al final de este proceso se imponga la racionalidad económica por encima de los escepticismos sociales.

En cuanto al pilar de cooperación para el desarrollo y la paz, este ha sido por varios años el mayor enlace entre ambos actores. La Unión Europea, además de ofrecer acceso privilegiado a productos colombianos en los mercados europeos con el esquema SGP Plus, ha atendido asuntos relacionados con el conflicto armado y la lucha contra las drogas. El principio guía de esta cooperación ha sido la convicción, por parte de la Unión Europea, de que el conflicto no tiene una única solución, por tanto sus proyectos se dirigen hacia los distintos componentes que lo generan y alimentan, con metas a corto, mediano y largo plazo⁶. Esta importante faceta de la cooperación ha estado enmarcada dentro de los esfuerzos que hace la Unión Europea por constituirse en una potencia civil global, por tanto ha privilegiado una estrategia social y humanitaria.

La discordancia entre este enfoque y el del expresidente Uribe, quien privilegió una estrategia más cercana al enfoque militar de los Estados Unidos, causó desacuerdos y cuestionamientos que llevaron a un distanciamiento en vez de a un trabajo cooperativo. Dada su alineación con los Estados Unidos en su guerra contra las drogas y el terrorismo, la visión de

⁵ Dado que los derechos humanos es uno de los valores que fundamenta la Unión Europea, los Estados que celebran acuerdos comerciales con el bloque deben respetarlos por completo. Debido a que varias ONG han señalado que la Cláusula Democrática anteriormente vigente era insuficiente, la Cámara Europea votó en el mes de mayo una nueva resolución para que los países firmantes del TLC (Colombia y Perú) se comprometieron con una hoja de ruta vinculante, para proteger los derechos humanos y laborales y el medio ambiente. Dicho compromiso deberá adoptarse antes de la votación del Parlamento Europeo.

⁶ Para profundizar en la estrategia de cooperación de la Unión Europea con Colombia, consultar *Estrategia de la Unión Europea con Colombia 2007-2013*.

“seguridad humana”, que prioriza la Unión Europea, resultaba poco atractiva para Colombia al encontrarse alineado a los intereses estadounidenses. No obstante, desde la nueva percepción del Presidente Santos y el proceso de “deseuritización” de la agenda exterior, se han reconocido las prioridades e intereses de la Unión Europea y en este sentido se ha establecido una nueva estrategia de acercamiento que no implica apoyo militar. Esto ha permitido la consolidación de proyectos enfocados a apoyar la agenda de la paz, el desarrollo rural y la lucha contra la desigualdad.

Ahora bien, cabe resaltar que la percepción del nuevo papel y el protagonismo internacional de Colombia proyectados por el Gobierno de Santos es compartida por la Unión Europea. Es por esto que el país ha pasado de receptor de cooperación a actor cooperante con la UE. La labor de Santos de dejar atrás el discurso sobre los problemas del país, ha dado frutos al convertirse en un atractivo para desarrollar proyectos de cooperación en temas de comercio e inversión, cooperación financiera, de infraestructuras, cooperación técnica en materia de energías renovables y eficiencia energética, entre otros⁷.

De igual manera, es significativa la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, en la cual Latinoamérica queda por fuera de sus prioridades de cooperación, debido a que muchos países de la región se encuentran ahora en una mejor condición económica. Colombia ha pasado de ser país de renta baja a país de renta media, categoría que implica una reducción en los fondos de cooperación de la Unión Europea. Aunque no habrá un recorte definitivo total, se reformulará a través de una asociación estratégica que busca tratar a la región como igual. Para los intereses de Colombia y el posicionamiento que quiere tener en el escenario global, esta relectura de la situación económica, puede verse como un avance en el proyecto del Presidente Santos de mejorar su posicionamiento internacional, ya que le permite dialogar en las mismas condiciones que sus interlocutores.

⁷ España, Alemania e Inglaterra concentrados en los sectores petrolero, de minas y canteras. Asimismo, dentro de un abanico más amplio, se ha buscado la consolidación de cooperación con España en temas como infraestructura; con Alemania en cooperación financiera; con Francia en materias relacionadas con las TIC, la economía y la cultura; Con Holanda en cambio climático; y con Portugal en cooperación técnica en el área de energías renovables y eficiencia energética; entre otros.

Brasil y la Unión Europea

Dentro de las prioridades de la política exterior de Brasil, la Unión Europea aparece como un actor de poca relevancia. Mientras Brasil lidera foros internacionales, en los cuales su presidenta Dilma Rousseff señala que el país está preparado en un 300 % para enfrentar la crisis financiera mundial (Arias, J., 2012) y expone su modelo económico como un ejemplo a seguir para estimular el crecimiento económico; la Unión Europea pasa por una de sus más profundas crisis desde el inicio del proyecto integracionista.

La crisis financiera es un asunto global y Brasil, como una de las economías emergentes más importantes del mundo, ha sentado su posición al respecto al expresar su apoyo, incluso ha señalado, en el marco del BRICS, que está dispuesto a considerar un apoyo a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) para lograr la estabilidad financiera. Si alguna vez se pensó que Brasil era quien debía esforzarse para poder ser parte del “círculo de amigos de Europa”, la situación actual sugiere una inversión de los papeles; ahora es la Unión Europea —debilitada por la crisis económica y financiera— quien debe esforzarse por aparecer como un foco de interés para Brasil.

Existen varios motivos para pensar que Brasil y la Unión Europea juegan en el mismo bando, como el hecho de que hayan establecido intercambios comerciales así como diversos acuerdos políticos, sociales y económicos. Además, hay que tener en cuenta que los unen lazos históricos y culturales, y un conjunto de principios y valores compartidos. Al igual que la Unión Europea, Brasil es reconocido por la ampliación de sus recursos y capacidades a través del ejercicio de lo que Nye (1990) llama “poder blando”⁸. Aunque se prevean inversiones militares, no es de esperar que su estrategia cambie hacia áreas de *high politics* (Malamud, 2011b). Brasil cuenta con un sistema político democrático y una economía de mercado abierta y al igual que Europa tiene interés por poner en marcha un régimen global contra el cambio climático, promover la seguridad energética y el desarrollo sostenible.

A pesar de estos aspectos comunes, la relación Brasil-Unión Europea siempre se ha caracterizado por acercamientos cautelosos⁹. Por un lado, el

⁸ Que se refiere a la capacidad de alcanzar fines nacionales mediante la captación y atracción y no mediante la coerción.

⁹ En la década de 1960 se establecieron por primera vez las relaciones diplomáticas, en 1965 se llevó a cabo un acuerdo de cooperación sobre el uso pacífico de la energía atómica con la entonces

bajo poder relativo de Brasil en el sistema internacional, la poca influencia que ejercía en su región y su inestabilidad política y económica no incentivaban a los europeos a verlo como una prioridad de su política exterior. Por otro lado, con la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a inicios de la década de 1990, la Unión Europea privilegió más que sus relaciones con los Estados —con algunas excepciones— acercamientos interregionales. Esto con el fin de promocionar su propio modelo de integración y de ordenamiento mundial en bloques. En este sentido, la Unión Europea se concentraba en el fortalecimiento de la relación con el MERCOSUR, el cual además de socio comercial, era el receptor de la IED más importante de Latinoamérica.

A principios del siglo XXI esta situación cambió, gracias al repentino ascenso de Brasil como jugador global de primer orden, así se le otorgó entrada al privilegiado “club” de socios estratégicos de la Unión Europea en 2007¹⁰, paso que se formalizó con el establecimiento de la asociación estratégica¹¹. En palabras de la misma Comisión Europea:

(...)el papel de Brasil en el panorama global viene siendo cada vez más importante y se ha revelado como un interlocutor clave para la UE. (...) ha llegado el momento de ver a Brasil como un socio estratégico además de un gran actor económico y líder regional en América Latina (...). La emergencia económica y política acarrea nuevas responsabilidades para Brasil como líder global (Comisión Europea, 2007, p.2).

Para Brasil, en términos de posicionamiento y mayor visibilidad global, ser un interlocutor político privilegiado de la Unión Europea ha sido muy efectivo pues, de los países emergentes, era el menos destacado y visible. Más que

Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Luego, en 1982 entró en marcha un limitado acuerdo de cooperación que en 1995 fue reforzado con el Acuerdo Marco de Cooperación.

¹⁰ Vale la pena destacar que en el año 2003 Brasil no hacía parte de la lista de socios estratégicos de la Unión Europea: “En particular, deberíamos empeñarnos en desarrollar alianzas estratégicas con Japón, China, Canadá e India, así como todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores (...)” (Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad, 2003, p. 14).

¹¹ En un contexto mundial marcado por una creciente globalización e interconexión, el avance de economías en desarrollo y el hundimiento de la dicotomía Estados desarrollados-Estados en vía de desarrollo —cambios que generan mayores retos— surgen nuevos jugadores globales de primer orden, los Estados BRICS. En este contexto la Unión Europea busca establecer asociaciones estratégicas con las potencias emergentes para hacer frente a los asuntos globales más importantes (véase European Union Press Release, 2007).

reforzar la agenda bilateral Brasil-Unión Europea, la asociación ha sido un canal propicio para cumplir la meta de ser reconocido como *global player*. En Latinoamérica se convirtió, junto con México, en el mayor aliado de la Unión Europea y a nivel mundial logró el mismo estatus de Estados como Canadá, Estados Unidos, Japón y Rusia —que hacen parte del G8— y China, que es miembro permanente, junto con los Estados Unidos y Rusia, del Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil pasó entonces de estar en la sombra, junto con los países en vía de desarrollo, a ser aliado de la Unión Europea en temas de interés mundial, como la promoción de la paz y la democracia, la lucha contra la pobreza, la crisis financiera, el desarrollo sostenible y la búsqueda de un sistema multilateral efectivo, sobre la base de unas Naciones Unidas fortalecidas, entre otros.

A pesar de que la asociación estratégica logró darle un nuevo dinamismo a la relación Brasil-Unión Europea, ampliando su conexión bilateral por medio de las cumbres anuales y el aumento significativo de los lazos comerciales y políticos, esta no fue suficiente para evitar que la Unión Europea dejara de ser una de las prioridades internacionales de Brasil (Gratius, 2012, p. 232).

La principal causa de esta situación es la falta de sintonía entre los dos actores para tratar algunos temas de interés global. Por ejemplo, aunque ambos defienden un sistema internacional multilateral basado en un orden internacional de reglas, donde los derechos humanos ocupan un lugar principal, durante el gobierno de Lula, Brasil mantuvo relaciones diplomáticas y diálogos con todos los Estados, incluyendo aquellos no democráticos —aunque parece que no continuará siendo así en el gobierno de Rousseff—.

Esto se vio con claridad durante el Consejo de Seguridad de 2010, donde Brasil votó en contra de imponer sanciones a Irán, a diferencia de la Unión Europea. Por otro lado, Alemania se disputa un puesto permanente dentro del Consejo de Seguridad, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el grupo G20. Las posiciones antagónicas en el tema comercial han sido la causa de una serie de enfrentamientos verbales que han producido el desencanto brasileño por el acuerdo comercial con el bloque europeo y la búsqueda de mercados alternos que no le generan tantos tropiezos.

Otra de las causas por las cuales la Unión Europea dejó de ser una de las prioridades internacionales de Brasil, es que este último se ha enfocado en fortalecer de las relaciones con sus nuevos aliados políticos y económicos; los Estados del grupo de los BRICS y del IBSA¹², y especialmente China, el cual

¹² Los otros países que hacen parte de los BRIC y los IBSA representan más del 16.2 % de las exportaciones brasileñas.

se ha convertido en su principal mercado de exportación en estos grupos. A su vez, la cooperación sur-sur le ha permitido a Brasil acercarse a otras latitudes, como India, Sudáfrica y Rusia, relegando aún más a la Unión Europea en un segundo plano. La región suramericana también hace parte de las prioridades de Brasil en la actualidad, no solo en términos económicos sino porque es a través de esta región que espera actuar en un nuevo orden multipolar (Malamud, 2011a, p. 176).

Por último, en el ámbito económico y comercial es donde han surgido las mayores divergencias entre la Unión Europea y Brasil. Este ha expresado mayores dudas sobre las ventajas y facilidades que trae el establecimiento de relaciones económicas con el bloque integracionista. El surgimiento del Mercado Común Europeo¹³ en 1957 fue el inicio de una serie de enfrentamientos en cuestiones comerciales que se extendieron hasta mediados de la década del 90. Ante los tropiezos en la relación con el bloque y como resultado del poco interés que tenía la Unión Europea en Brasil, este país reforzó y aumentó los vínculos bilaterales con diferentes Estados europeos a partir de la década del 70. Estableció nuevas formas de cooperación política y económica con Alemania, Francia, Portugal, Italia, el Reino Unido, entre otros (Lessa, 2010, p. 126).

En la actualidad, aunque la Unión Europea es el principal socio comercial de Brasil como bloque, con una participación del 22 % de los intercambios totales, a raíz de la crisis, las exportaciones de Brasil a la Unión Europea cayeron un 7 % en 2011 (“El superávit...”, 2012) y desde el 2007 se presenta una disminución de los flujos de la IED. Como consecuencia, China se posicionó desde 2009 como su principal fuente de importación y el tercer mercado de exportación (Gratius, 2012, p. 233).

A pesar de este escenario poco prometedor, surgen dos temas de interés mutuo donde se espera una mayor cooperación y, por lo tanto, se configuran como espacios en los que podría fortalecerse la relación bilateral y generar un efecto *spill over* hacia otras áreas de cooperación. El primero son las energías renovables y el cambio climático. Brasil busca aumentar el uso de energías renovables hasta un 50 % más en la próxima década¹⁴, lo cual lo convierte en un aliado clave de la Unión Europea para cumplir uno de los

¹³ Con el establecimiento del Mercado Común Europeo, las exportaciones de los productos brasileños tradicionales, como el café, sufrieron una caída frente a las ventajas que obtuvieron los países de África, nueva prioridad comercial europea.

¹⁴ Esta es una de las metas del Plan Decenal de Expansión de Energía del Gobierno brasileño.

objetivos de su Estrategia 2020¹⁵ en materia de clima y energía. Por su parte, la presidenta Rousseff ha hecho explícito su interés en buscar cooperación en materia de energía, y ha indicado que es un “área estratégica” dentro de las relaciones con la Unión Europea (Agencia EFE, 2011).

El segundo tema, menos concreto, es la cooperación internacional. Gracias a la promoción de la cooperación sur-sur, que como se mencionó es uno de los pilares de la política exterior de Brasil desde el Gobierno de Lula, esta se ha convertido en una importante figura para impulsar el desarrollo, en especial a través de la Agencia Brasileña de la Cooperación (ABC).

En este contexto, la profundización de la cooperación triangular en el continente africano aparece como una oportunidad de convergencia entre Brasil y la Unión Europea. Ambos actores han puesto un especial énfasis en la cooperación a los países africanos. La UE Unión Europea destina más de la mitad de su presupuesto de cooperación al desarrollo y Brasil dirige buena parte de su cooperación hacia a programas de desarrollo social y técnico en el área ámbito, en el continente Africano.

Sin embargo, la Unión Europea ha venido reduciendo de manera paulatina los fondos y Brasil sigue siendo pequeño en materia de cooperación internacional respecto a los otros Estados que hacen parte del BRICS, como por ejemplo China. Por lo tanto, la credibilidad y prestigio de la Unión Europea y de Brasil como actores notables en la escena mundial, dependerá en gran medida de una profundización de este tipo de cooperación; así las cosas, una cooperación triangular con la Unión Europea parece configurarse como una oportunidad estratégica para ambos.

De vuelta a las relaciones entre bloques: la UNASUR como escenario de interlocución con la Unión Europea

Uno de los mayores intereses de la Unión Europea en Latinoamérica ha sido apoyar los procesos de integración subregional desde la implementación de regímenes democráticos. En este sentido encontramos una importante convergencia entre los objetivos e intereses de ambas regiones, que permiten pensar en una profundización de las relaciones dentro de una dinámica interregional. Por un lado, a la Unión Europea le interesa ver su

¹⁵ De acuerdo con la Estrategia 2020 de la Unión Europea, el objetivo es lograr para el año 2020 una reducción de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar en un 20 % el uso de energías renovables y la eficacia energética dentro de la Unión Europea.

propio modelo integracionista replicado en la región latinoamericana; y por el otro, Latinoamérica tiene una visión positiva del regionalismo y la integración como herramienta efectiva para alcanzar la paz y la prosperidad, y enfrentar los retos que impone un mundo cada vez más globalizado.

Esta visión permitió que se le abrieran las puertas a la Unión Europea para ser el primer actor en apoyar y promocionar los nuevos procesos de integración latinoamericana a través de diversos mecanismos de acción. El más importante, que de hecho ha guiado por años las relaciones entre ambas regiones, ha sido la puesta en marcha de los llamados Acuerdos de Asociación (AA) —o acuerdos de cuarta generación—, por medio de grupos regionales con un buen nivel de integración. No obstante, los resultados de este mecanismo en la región no han sido muy exitosos, ni en la CAN ni en el MERCOSUR se han dado las condiciones para su firma.

El MERCOSUR representa una prioridad política y económica para la Unión Europea en términos geoestratégicos, ya que entre sus miembros se encuentra uno de los mercados emergentes más importantes del mundo: Brasil. Aunque los AA han logrado encaminarse a través de los pilares de la cooperación y el diálogo político, los desacuerdos en materia comercial entre los dos actores mantienen bloqueadas desde 2004 las negociaciones del acuerdo de libre comercio. La OMC se ha convertido en el escenario de varios enfrentamientos y choques relacionados con el tema agrícola, en especial en lo que tiene que ver con las subvenciones. El problema es que, de no resolverse los asuntos pendientes de la Ronda de Doha, no pondrán completarse las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y, hasta ahora, la escolda en los enfrentamientos —sobre todo los ocurridos en la reunión de Hong Kong¹⁶— hacen que las perspectivas a futuro parezcan negativas.

El año 2012 pasará a ser considerado como una etapa más del fracaso en las negociaciones. Primero, la política de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner de nacionalizar la explotación de hidrocarburos, que llevó a la expropiación de la petrolera española Repsol¹⁷ en Argentina, fue recibida como un balde de agua fría en la Unión Europea, la cual denunció en el seno de la OMC la medida tomada por la mandataria. Por su parte, España señaló que sería inviable un acuerdo comercial entre ambos grupos

¹⁶ La Cumbre de la OMC en Hong Kong, llamó la atención por el alto grado de tensión que se dio entre Brasil y la UE. La Cumbre fue escenario de un fuerte intercambio de amenazas y acusaciones.

¹⁷ El País (2012, abril 17). Argentina expropia a Repsol su filial YPF. Recuperado el 12 junio de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/16/actualidad/1334590509_507539.html

mientras no hubiera garantías. Segundo, a raíz de la destitución del presidente de Paraguay¹⁸, Fernando Lugo, la Unión Europea decidió suspender las negociaciones hasta que la situación política se normalizara, es decir, hasta 2013 cuando se realicen las nuevas elecciones generales en Paraguay.

Si con el MERCOSUR las negociaciones del pilar comercial se mantienen paralizadas, con la CAN la imposibilidad de llegar a consensos en esta materia se hizo evidente con el rompimiento del esquema bloque-bloque en el año 2008. Los constantes aplazamientos de las rondas de negociaciones, las contradictorias y diversas posiciones de los países andinos y la renuencia de Bolivia y Ecuador a firmar un tratado “poco social”, agotaron la negociación. Como resultado, la Comisión Europea empezó a enfocar de una forma distinta sus relaciones con Latinoamérica, reconociendo la diversidad de posiciones y dándole más cabida al bilateralismo. De esta manera, la UE emprendió negociaciones para la apertura de los mercados solo con Colombia y Perú, países que se mostraron dispuestos a avanzar en las negociaciones; y le dio la oportunidad a Bolivia y Ecuador de adherirse a este pilar cuando lo convengan.

De acuerdo con lo anterior, es posible hablar de un agotamiento de las relaciones Unión Europea-CAN y un estancamiento de las relaciones entre el bloque europeo y el MERCOSUR. En este sentido, los esquemas de integración subregionales no parecen ser el escenario más propicio para que Colombia y Brasil profundicen sus relaciones con la Unión Europea y adelanten sus objetivos de política exterior; y menos aún, para que Colombia y Brasil adelanten su política exterior ante el bloque de manera coordinada y cooperativa.

En este sentido, el escenario de interlocución y cooperación interregional que se perfila más favorable para el posicionamiento regional es el de la UNASUR, que reúne tanto a los Estados de la CAN como a los del MERCOSUR, además de Surinam y Guyana que no hacen parte dentro de ninguna otra confederación suramericana. De acuerdo con su Tratado Constitutivo, la UNASUR es un espacio de integración multidimensional por medio del cual la región espera ganar un mayor protagonismo internacional. Además de ser una organización que corresponde mejor a la realidad suramericana, la UNASUR ha demostrado ser efectiva en la resolución

¹⁸ A raíz de los hechos en Paraguay, MERCOSUR tomó la medida de suspender a dicho país hasta que la democracia logre ser reestablecida en el 2013. Aunque no se adoptaron sanciones económicas, si estará impedido de participar en las reuniones del grupo regional.

de controversias regionales, incluso por encima de otros foros como el de la OEA. Por ahora no ha presentado fracturas, ha logrado la convergencia de intereses y la creación de una agenda de cooperación variada en temas como seguridad, energía y educación.

En suma, como lo anota Ríos (2011, p. 52), la UNASUR se presenta como el escenario óptimo para lograr la coordinación política y la reestructuración económica de Suramérica y, por lo tanto, como el lugar más propicio para pensar una interacción dinámica de bloque con la Unión Europea. Cabe resaltar que, al igual que esta última, la UNASUR ha ubicado la democracia, los derechos humanos y la solidaridad como principios rectores de su actuación. Conforme con esto, la UNASUR decidió suspender a Paraguay y señaló que la mejor forma de proteger la democracia era a través de la unión regional. De esta manera, actuó de manera similar a la Unión Europea y dejó evidencia de la importancia que tiene para ella la integración regional como mecanismo para preservar un valor tan esencial como es la democracia.

Desde la perspectiva de Brasil, la UNASUR puede ser la plataforma idónea para superar algunos de los retos más importantes y realizar tareas clave que implica el convertirse en líder regional y global. A nivel regional, Brasil necesitará perseguir algunos *milieu goals* para la consecución de sus *possession goals* (Flemes, en este volumen), es decir, Brasil deberá buscar la creación un espacio de seguridad y estabilidad política extendida en toda la región para alcanzar la influencia política internacional que ambiciona. En esta vía, debe reducir la influencia de la potencia del norte, para tener primero un espacio donde los Estados cooperen entre sí y generen lazos de confianza entre ellos (Flemes, 2012); además, debe desempeñar un papel de mediador y matizar las opiniones en una región altamente polarizada.

A nivel global, por medio de una coalición regional fortalecida, podría llegar a equilibrar el poder relativo que tienen los Estados Unidos en el escenario internacional, lo que resulta indispensable para la consecución de un sistema internacional decididamente multipolar. En este contexto, se puede esperar que Brasil continúe siendo, como lo ha sido en los últimos años, un catalizador de la UNASUR: a la fecha, su papel ha sido protagónico, no solo en el origen del bloque —el cual responde al esquema y objetivos geopolíticos brasileños—, sino también en la consecución de varios de sus objetivos. Especialmente durante el Gobierno de Lula, logró darle un impulso político importante, reuniendo Estados de cortes tan disímiles como la Colombia

de Uribe y la Venezuela de Chávez, obteniendo consensos entre los países suramericanos y liderando proyectos de cooperación en diversos sectores.

Por su parte, Colombia, como potencia secundaria, puede desplegar una estrategia de *soft balancing* de tipo cooperativo con Brasil. Diferentes factores permiten pensar que este escenario sea factible: el desprendimiento de Colombia de la doctrina *respice polum*, su retorno al multilateralismo y el reconocimiento del papel protagónico que desempeña Brasil, han dado paso a un mayor y fructífero acercamiento entre los dos Estados (Pastrana, 2012).

Para Colombia, la UNASUR es el escenario ideal para acercarse a sus pares. Consciente de esta oportunidad, ha asumido un rol más protagónico al interior del grupo, donde ha logrado ganar poco a poco un mayor entendimiento y cooperación de los demás países de la región.

En esta vía, es viable, entonces, pensar que en las perspectivas de política exterior de Colombia y Brasil hay incentivos suficientes para que cooperen al interior de la UNASUR, la refuercen y, desde ahí, empiecen una nueva relación con el bloque europeo. Es así como este adquiere aún más relevancia si se considera que la UE ha sido prácticamente el único actor que ha apoyado explícita y decididamente los esquemas de integración en la región, y que a través de su apoyo ha influenciado el desarrollo político y económico del continente, así como a los arduos procesos de consolidación de la democracia.

Para la Unión Europea, una relación más estrecha con la región suramericana a través de la UNASUR puede resultar efectiva, no solo porque el líder de la región es un Estado que se percibe a sí mismo como una potencia civil y comparte sus valores, sino porque sería la manera de reactivar los lazos con una región en donde ha perdido su atractivo político y sufre un declive geoeconómico, en comparación con los Estados Unidos y el ascenso de China¹⁹.

Aunque la importancia que pueda llegar a tener la Unión Europea en el logro de los *milieu* y *possession goals* de Brasil dependerá de cómo se desarrolle la actual crisis europea, lo cierto es que si la Unión Europea sale bien librada de ella y logra una mayor unión, puede convertirse en un importante aliado de Brasil en su promoción de la integración suramericana y, por esta vía, podría consolidar un sistema internacional multipolar.

¹⁹De acuerdo con la CEPAL, si la tendencia de comercio continúa, China desplazará a la UE como principal socio comercial dentro de América Latina (Gratius, 2012:240).

La multipolaridad será más sólida a través de bloques regionales, en especial si se tiene en cuenta que los Estados Unidos sigue siendo el actor de mayor peso relativo y posicionamiento global, frente al cual ningún otro Estado, de manera individual, puede ejercer un *counterbalancing* efectivo. En este orden de ideas, si la UNASUR mantiene el impulso actual, crece y se consolida, puede llegar a constituirse en un espacio de trabajo cooperativo no solo entre Colombia y Brasil en materia de política exterior, sino también de relación e interlocución entre los Estados suramericanos y la Unión Europea.

Conclusiones

Las actuales prioridades de la política exterior de Colombia y Brasil, no ubican a la Unión Europea como un actor prioritario. Aunque la actual crisis europea hace aún más incierto el futuro de las relaciones, la existencia de valores e intereses compartidos ha permitido mantener una agenda variada. Para la Unión Europea, las relaciones con Colombia no son de primer orden, pero al mantener una asociación estratégica con Brasil, busca estrechar los lazos con esta.

Principios como la democracia, los derechos humanos, la protección al medio ambiente, entre otros asuntos de máxima importancia global, son temas en los que Brasil quiere ganar liderazgo. Por su parte, Colombia busca incluirlos cada vez más en una agenda exterior anteriormente limitada a la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Por lo tanto, las expectativas y estrategias de acción de cada país frente al bloque europeo, no son necesariamente opuestas. No obstante, dado que cada país se encuentra en un momento de inserción internacional distinto y con ambiciones diferentes, sus agendas hacia Europa tampoco son complementarias por ahora.

En general, los intereses de Colombia y Brasil frente a la Unión Europea poseen mayores coincidencias que divergencias. Uno de los pocos temas incompatibles, mas no contradictorios, es la consecución del acuerdo comercial. Mientras que para Colombia lograr el TLC se convirtió en su máxima prioridad y le resulta una plataforma ideal para el posicionamiento internacional que quiere alcanzar; Brasil, junto con los Estados del MERCOSUR, ha mostrado mayores resistencias a su conclusión que, no obstante, también es de su interés. Gracias a las percepciones de la élite política, Brasil ha tenido una postura contundente y ha resistido las presiones comerciales de los países más ricos en diferentes escenarios, actitud que se manifiesta también en sus negociaciones comerciales con la Unión Europea como bloque.

Por el lado birregional, teniendo en cuenta que Brasil quiere expandir su papel de jugador global y que Colombia busca salir de su tradición unilateral con los Estados Unidos, ubicando a la región como una prioridad en su política exterior, es posible dinamizar la relación interregional con la UE a través de UNASUR, siendo este entonces un espacio donde finalmente Sudamérica logre hablarle al mundo bajo una sola voz.

Recomendaciones

1. Si bien Brasil aparece como un nuevo jugador global, gracias, sobre todo, al rápido crecimiento económico, existen limitantes internos que deberá superar antes de poder posicionarse como un modelo internacional. La alta desigualdad, la pobreza, la corrupción y fallas en el Estado de Derecho son tareas aún pendientes por corregir a nivel interno. Existen además asuntos estructurales de su economía, como la alta dependencia por las exportaciones de materias primas, lo cual puede limitar su eficiencia en los planes internacionales. Aunque el papel dinámico y las ambiciosas percepciones de los *ejecutivos de política exterior* ha sido crucial para su posicionamiento global, aumentar las capacidades relativas de poder y eliminar los obstáculos internos son asuntos cada vez más importantes para lograr dicho objetivo.
2. Colombia puede caer en el mismo error de Brasil, de “dejarse llevar” por los actuales avances económicos, de seguridad interna y por tanto de posicionamiento global, olvidando la correlación entre capacidades y percepciones. Aunque el actual giro de la política exterior colombiana resulta positivo, en términos de salir de nuestro tradicional parroquialismo, el error de este giro sería olvidar lo que sucede en el interior del país. En este sentido, Colombia debe prestar especial atención a la nueva estrategia de cooperación diseñada por la Unión Europea, que implica cambios en los montos y programas de cooperación en el país.

Colombia no debe ser muy optimista respecto a su verdadera capacidad para generar su propio desarrollo y generar riqueza. Aunque resulta positivo que se quiera presentar como un país cooperante, debe reconocer que hay asignaturas pendientes, como el narcotráfico, las guerrillas, la pobreza, la corrupción y el alto atraso en infraestructura, entre otros. Estos son problemas que el

Estado no puede resolver por sí solo, pues no cuenta con los medios suficientes para hacerlo.

3. Aunque haya un desencanto por la doctrina interregional, se debe evitar la desarticulación de las relaciones Unión Europea-CAN, Unión Europea-MERCOSUR. Ambas experiencias han establecido un acervo de leyes y compromisos —como los que se han dado en materia de educación, lucha contra el narcotráfico, estabilidad regional— que no deben tirarse por la borda. La consecución del acuerdo de asociación en estos bloques, es una oportunidad más para dinamizar las relaciones en diferentes dimensiones. En este sentido, se espera que tanto Colombia como Brasil actúen a favor de la revitalización de estas relaciones, logrando introducir los mecanismos y estrategias necesarios para destrabar las negociaciones de los respectivos acuerdos de asociación.
4. Brasil, como motor impulsor del MERCOSUR, debe buscar destrabar las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea y seguir el esquema bloque-bloque, teniendo en cuenta la importancia que tiene este mercado en sus metas comerciales. Puede que con la crisis europea, el reposicionamiento y el creciente peso económico de países como China e India, la Unión Europea se vea incentivada a alcanzar este acuerdo cuando se renueven las negociaciones en 2013.
5. Si bien la UNASUR resulta una plataforma interesante para reforzar la integración regional y mejorar la interlocución con socios como la Unión Europea, su éxito solo dependerá del compromiso que asuman los Estados dentro de este esquema. Colombia y especialmente Brasil deberán consolidar un modelo de integración suramericano que vaya más allá de lo intergubernamental y lograr la cesión progresiva de algunas de las competencias de los Estados nacionales, para alcanzar mejores resultados y evitar los actuales estancamientos que se presentan en el interior de la CAN y del MERCOSUR.
6. En esta misma línea, no hay que olvidar que las políticas exteriores de Colombia y Brasil responden a intereses nacionales que pueden, por diversas razones, presionar para que haya una relación de naturaleza bilateral más cercana con la Unión Europea, y no a través de esquemas regionales como la UNASUR. Puede que las ambiciones de los ejecutivos de la política exterior, muchas veces

no coincidan con las ideas que tiene la sociedad civil, las élites políticas o los sectores industriales y económicos, en este sentido se espera la puesta en marcha de espacios de interlocución con estos actores para evitar futuras desarticulaciones.

7. Por último, aunque por la crisis económica y financiera la Unión Europea ha perdido relevancia para Brasil y no es una prioridad para Colombia, si lograra salir de la crisis a través de una mayor integración política, conformará un bloque robustecido; entonces, tanto Colombia como Brasil deberán aprovechar los puntos de encuentro para incrementar la interlocución y la cooperación con el bloque en temas estratégicos de sus planes internos como educación, energía, infraestructura, transferencia de tecnología, entre otros.

Referencias

- Agencia EFE. (2011, 4 de octubre). Dilma Rousseff propuso a Europa “la vía brasileña” para salir de la crisis. *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/mundo/1312576/noticia-dilma-rousseff-propuso-europa-via-brasilena-salir-tesis>.
- Arias, J. ((2012, mayo 22). Rousseff critica la política europea de austeridad para combatir la crisis. *El país*. Obtenido en Junio de 2012 desde http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/22/actualidad/1337695429_480175.html
- Ayllón, B. (2006). La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea. Recuperado de www.realinstitutoelcano.org/analisis/915/915_Ayllon.pdf.
- Castro, L. (2008). *Acuerdos de Asociación. ¿Un nuevo capítulo en las relaciones América Latina- Unión Europea?*. Bogotá: Integratemas.
- Cervo, A. (2010). Brazil’s Rise On the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7–32.
- Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documento de Estrategia País. 2002-2013*. Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/colombia/csp/07_13_es.pdf.
- Consejo de la Unión Europea. (2009). *Third Union Europea and Brazil Summit Joint Statement*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf. De Sousa, J. S. (2008). Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IB-SA. *FRIDE*. Recuperado de www.fride.org/download/COM_BrazilDevCoop_ESP_JULIO08_SJ.pdf.
- Duarte, J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una “nueva” Colombia. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: ¿Una Potencia en Desarrollo?* (339-355). Bogotá: Kas.
- European Union Press Release. (2007, mayo 30). Europe Union-Brazil: Commission proposes Strategic Partnership. Recuperado de <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Flemes, D. (2007, agosto). Emerging Middle Powers Soft Balancing Strategy: State and Perspective of the IBSA Dialogue Forum. *GIGA Working Papers 57*. Recuperado de www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/
- Gallego, S. (2012, febrero 10). Dilma Rousseff se distancia de Lula. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-250206-dilma-rousseff-se-distancia-de-lula>.

- García, J. G. (2012, Junio 15). El mejor policía del mundo asesorará a Peña Nieto en la lucha contra el “narco”. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2012/06/15/mexico/1339731583.html>.
- Gomes, M. (2010). La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica. *Fride, Policy Brief*, 35. Recuperado de www.fride.org/descarga/PB_Brazil_Europa_ESP_mar10.pdf.
- Gratius, S. (2011a). El ascenso de América Latina. En A. Martiningui y Youngs, R. (Ed.). *Desafíos para la política exterior europea en 2012* (85-95). Madrid: Fride.
- Gratius, S. (2011b). Brasil y Europa hacia 2015. *Policy Brief*, 49. Madrid: Fride. Recuperado de www.fride.org/publicacion/886/brasil-y-europa-hacia-el-2015.
- Gratius, S. (2012, abril). Brasil y la Unión Europea ante los poderes emergentes y la pujanza asiática. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 97-98, 231-243. Recuperado de www.cidob.org/es/content/.../31864/.../231-244_SUSANNE+GRATIUS.pdf.
- Herrera, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. En Pastrana, E. y Márquez, M. L. (Ed.s). *Mas allá de la Seguridad Democrática* (481-490). Bogotá: Kas.
- Herrera, B. (2011). TLC Unión Europea-Colombia: retos y desafíos. *Fescol*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08860.pdf>.
- Lazarou, E. (2011). Brazil and the European Union: Strategic Partners In a Changing World. *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*. Recuperado de <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=137542>.
- Lessa, C. (2010). Brazil’s Strategic Paternships: an Assesment of the Lula Era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 115-131.
- Malamud, A. (2011a). *A leader without followers?* Miami: University of Miami
- Malamud, A. (2011b). La política exterior de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana*, 41, 174-177.
- Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista CIDOB*, 97-98, 219- 230.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Lineamientos de la política Exterior colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Nye, J. (2005). *Bound to lead: the changing nature of American power*. Nueva York: Public Affairs.
- Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? *Colombia: Una política exterior en transición*, 201- 235. Bogotá: Fescol.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, E. (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (613-643). Bogotá: Kas.
- Real Instituto Elcano. (s. f.). Índice Elcano de Presencia Global. Recuperado en 2012 de <http://www.iepg.es/?lang=es>
- Reina, M. y Oviedo, S. (2011). Colombia y el TLC con la Unión Europea. Policy Paper. Bogotá: Fescol
- Ríos, J. (2011). UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, 13, 50-63.
- Rose, G. (1998, octubre). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 144-172 (Jstor).
- Salinas, R. (2006). Brasil y la noción de potencia, un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006. *Revista Enfoques*, 006, 79- 102.
- Schweller, R (1998). *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of World conquest*. New York: Columbia University Press.
- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E., Ripsman, N. M. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2000). De la riqueza al poder. *Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona: Gedisa.
- Znojek, B. (2011). Recent Developments in MERCOSUR: Brazil's Perspective. *The Polish Institute of International Affairs*, 76. Recuperado de [www.isn.ethz.ch/.../Bulletin+PISM+No+76+\(293\),+July+22,+2011.pdf](http://www.isn.ethz.ch/.../Bulletin+PISM+No+76+(293),+July+22,+2011.pdf).
- Znojek, B. (2012). The European Union and Brazil as Privileged Partners? Difficult Path to an Authentic Strategic Paternship. *The Polish Institute of International Affairs*. Recuperado de www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Policy-Briefs/Detail/
- El mejor policía del mundo asesorará a Peña Nieto en la lucha contra el “narco”. El Mundo (2012, Junio 15). Recuperado en 2012 de <http://www.elmundo.es/america/2012/06/15/mexico/1339731583.html>.
- El superávit comercial de Brasil se desplomó 45% en el primer trimestre. (2012, 2 de julio). Los Andes. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/notas/2012/7/2/superavit-comercial-brasil-desplomo-primer-trimestre-652418.asp>.
- Parlamentarios europeos visitaron Colombia para ratificar el TLC. (2012, junio 28). Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/parlamentarios-europeos-visitaron-colombia-para-ratificar-tlc/179782-3.aspx>
- TLC Europeo tiene votos necesarios. (2011, abril 27). Portafolio. Recuperado de www.portafolio.co/negocios/tlc-europeo-tiene-votos-necesarios.