

# Liderazgos regionales emergentes en América Latina

Consecuencias para las relaciones  
con la Unión Europea

**Anna Ayuso, Sandra Borda G., Fábio Floriano, Valeria Moy y María Pallarès**

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

© Anna Ayuso, Sandra Borda G., Fábio Floriano, Valeria Moy y María Pallarès

© CIDOB, de esta edición

CIDOB  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel. + 34 93 302 64 95  
Fax. + 34 93 302 21 18  
cidob@cidob.org  
www.cidob.org

Producción  
CIDOB edicions

Corrección y revisión de textos: Ana Sedano

Barcelona, noviembre de 2014

## SUMARIO

---

**INTRODUCCIÓN** 5

---

**María Pallarès**  
**Anna Ayuso**

LA INSERCIÓN DE LAS POTENCIAS REGIONALES LATINOAMERICANAS  
EN LA ECONOMÍA GLOBAL Y REGIONAL: EL CASO DE MÉXICO 9

---

**Valeria Moy**

BRASIL EN LA GOBERNANZA GLOBAL Y SU PAPEL EN LOS PRINCIPALES  
FOROS INTERNACIONALES 19

---

**Fábio Floriano**

POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN SANTOS:  
UN LIDERAZGO DE VÍA MEDIA PARA COLOMBIA 29

---

**Sandra Borda G.**



## INTRODUCCIÓN

---

**María Pallarès**

*Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - Madrid*

**Anna Ayuso**

*Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*

La primera década del siglo XXI se ha caracterizado por cambios en el escenario internacional que comportan un rediseño en las relaciones entre los diferentes actores que configuran la geografía política y económica mundial. Los países denominados países emergentes han adquirido un papel protagonista como motores de cambio en un escenario internacional crecientemente interdependiente. Hoy en día los mercados emergentes representan una parte importante del crecimiento global y, dado el incremento de su peso en lo económico también se incrementa su papel en la gobernanza global y regional. En ese contexto, América Latina ha adquirido una mayor autonomía económica y política y han surgido nuevos liderazgos que inciden en las dinámicas regionales y en la inserción internacional del continente. Estas transformaciones tienen necesariamente consecuencias en las futuras relaciones de la Unión Europea con la región.

El 14 de octubre de 2013, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y CIDOB organizaron el seminario *Liderazgos regionales emergentes en América Latina: consecuencias para las relaciones con la Unión Europea*, con el objetivo de analizar los principales factores coyunturales y estructurales que han favorecido la emergencia de nuevos liderazgos latinoamericanos, con especial hincapié en Brasil, Colombia y México. Estos son tres países que han experimentado procesos diversos, pero en todos los casos se han dado transformaciones que modifican la forma en que se presentan ante la región y ante el mundo.

En el ámbito socioeconómico, por primera vez en varias décadas los países emergentes de América Latina han conseguido mantener una estabilidad macroeconómica y tasas de crecimiento sostenido que les han permitido invertir en políticas para la mejora de los indicadores sociales. Sin embargo, persisten retos importantes, ya que la región sigue detentando la mayor desigualdad social del planeta y afronta grandes carencias de infraestructuras tanto económicas y sociales como de formación de capital humano. Aunque los tres países han iniciado procesos de reformas, los resultados se ven condicionados por la evolución del contexto internacional, puesto que el comercio exterior sigue siendo su mayor motor de crecimiento, ligado al *agro-bussines* y a las industrias

extractivas, en el caso de Brasil y Colombia, e imbricado con el mercado de Estados Unidos, en el caso de México. Existen grandes expectativas de futuro, pero el panorama ya no es tan halagüeño como en los años pasados, previos a la crisis de 2008. Los tres estados afrontan la necesidad de reformas económicas que les permitan hacer despegar su productividad y diversificar sus economías, pero afrontan resistencias internas y conflictos de interés entre diversos sectores.

En el ámbito político, se han consolidado las transiciones democráticas y se han desarrollado procesos de participación e inclusión política que garantizan una alternancia en el poder en los tres países. No obstante, persisten debilidades institucionales que dificultan la inclusión social y la región sufre un fuerte impacto de la violencia con altos índices de criminalidad local y transnacional. El malestar de las clases medias ha originado episodios de protestas ciudadanas masivas. Estas sorprendieron al Gobierno de Dilma Rousseff en 2013, pero previamente habían surgido durante las elecciones presidenciales de México con el movimiento ciudadano de base estudiantil #YoSoy132 y también en países como Chile y Argentina. Sin embargo, las protestas son expresiones que muestran también el ascenso de una ciudadanía crítica y más exigente con sus instituciones. En Colombia, el proceso de negociaciones de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) es la prueba de fuego para superar las deficiencias en materia de derechos humanos que ha venido ensombreciendo la calidad democrática y la convivencia en el país. A pesar de la polarización que se ha producido en la ciudadanía entre partidarios y refractarios a las conversaciones, el proceso de negociación parece haber entrado en un punto de no retorno, aunque la implementación de los acuerdos que se alcancen pondrá a prueba la convivencia y las instituciones.

En las relaciones intrarregionales, uno de los aspectos más dinámicos han sido los cambios en la integración regional y el surgimiento de nuevas iniciativas políticas. Sin embargo, en esta reconfiguración del mapa del regionalismo latinoamericano se dan pugnas de liderazgo y se dibujan diferentes estrategias de inserción internacional. Estas diferencias afloran tanto en las posiciones negociadoras y las políticas comerciales como en el posicionamiento ante los grandes temas de la gobernanza global. Brasil ha sido el líder nato de la integración de América del Sur; primero, a través del Mercado Común del Sur (Mercosur) y, después, con la Unión de Naciones de América del Sur (Unasur). Desde allí se ha proyectado hacia el Sur Global y se ha granjeado alianzas con los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otras nuevas potencias medias regionales con las cuales subraya su autonomía y le han permitido granjearse éxitos diplomáticos en foros como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la *Food and Agriculture Organization* (FAO) o el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como se explica detalladamente en los textos a continuación.

En cambio, México y Colombia se proyectan como países que se insertan fluidamente en el mercado internacional y refuerzan su alianza con Estados Unidos y la Unión Europea mediante tratados de libre comercio al tiempo que promueven la Alianza del Pacífico como modelo de integración volcada hacia el exterior, en contraposición al Mercosur que mantiene posiciones más proteccionistas. Sin embargo, estas dos visiones y otras más diversas, como las de Venezuela o Chile, conviven tanto

en el interior de la mencionada Unasur como de la más recientemente creada Comunidad de América Latina y Caribe (CELAC) que aglutina a todos los países de la región. Dentro de estos organismos, un juego de contrapesos, intereses y alianzas permite a las diferentes potencias emergentes un mayor margen de autonomía, aunque persistan diferencias, tensiones y pugnas de liderazgo, que son notables en el caso de México y Brasil.

Ambos son los dos países más grandes y ostentan la condición de socios estratégicos de la UE, sin embargo, el tipo de relación es diferente. Mientras México forma parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y está mucho más cercano a las potencias tradicionales en muchos organismos internacionales, Brasil tiene una posición más revisionista y reclama reformas en la gobernanza internacional que visibilicen los cambios que se han producido en el reparto del peso económico y político global y contesten el *estatus quo*. Colombia, en tanto, se reinventa para revertir su imagen de Estado casi-fallido bajo la tutela de Estados Unidos y ser un país que recupera el control de su territorio, reduce los índices de pobreza y se afianza como potencia media regional con la aspiración de incorporarse a la OCDE. Los avances en el proceso de paz con la guerrilla permiten albergar la esperanza de un futuro de progreso que permita desarrollar la que el presidente Santos llama «Nueva Colombia». Aunque aún adolece de vulnerabilidades que dificultan su liderazgo regional, es ya un país con una voz propia e influencia en las instituciones regionales.

Atendiendo a los patrones emergentes de estos tres países la Unión Europea deberá reajustar sus formas de relación tanto en las relaciones bilaterales como en las relaciones biregionales para incorporar los cambios reales que se han producido y las diferentes percepciones que se han generado, especialmente debido a los efectos de la crisis económica y política en Europa, que han minado el papel de potencia normativa. Estas cuestiones fueron discutidas por un grupo de expertos desde una perspectiva comparada, atendiendo al papel y la proyección de los países emergentes, tanto al interior de la región como respecto a sus posiciones diferenciadas en su proyección de política exterior global y el impacto que esto tiene en las relaciones con la Unión Europea.

Los tres documentos a continuación se basan en las presentaciones de Valeria Moy (ITAM, México), Fábio Floriano (Gobierno Río Grande do Sul, Brasil) y Sandra Borda (Colombia) durante el seminario, y fueron enriquecidos posteriormente con los comentarios y reflexiones que surgieron del debate con expertos, como Jordi Bacaria, director de CIDOB; Lothar Witte, director de FES-Madrid; Jean Grugel, Universidad de Sheffield; José Antonio Alonso, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI); Klaus Bodemer, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK); José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid (UCM); Susanne Gratius, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); y Max Spoor, International Institute of Social Studies (ISS) of Erasmus University; además del público que participó en los debates.





**Valeria Moy**

*Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*

**E**l siguiente *paper* estudia el papel que las potencias latinoamericanas están jugando hoy en día en términos de comercio internacional, así como cuál será su impacto en la economía global y particularmente en la Unión Europea, poniendo el foco de atención en el caso de México. No obstante, parece casi imposible predecir lo que pasará en las economías, dado que estas no son un experimento de laboratorio, sino que están formadas por entes que toman decisiones y que están sujetos a las coyunturas de la época en la que viven. Sin embargo, sí podemos estimar y contemplar una visión futura de lo que podría suceder bajo algunos supuestos, que son los que pueden determinar el éxito o fracaso de nuestros pronósticos.

### **Latinoamérica y las potencias regionales**

Si bien cuando hablamos de Latinoamérica podemos claramente definir sus límites geográficos y su unidad lingüística, Latinoamérica es una región desigual. Con esto no me refiero aquí a la desigualdad social, sino a una acepción más amplia de desigualdad. Los países latinoamericanos muestran una gran variedad en su ritmo de crecimiento económico, tal vez debido en parte a las oscilaciones políticas que suelen vivir. Esta variedad no es solo visible comparativamente entre países, sino dentro de los mismos. El crecimiento es volátil, muchas veces ligado a las administraciones políticas. Sin embargo, muchos países latinoamericanos siguen compartiendo problemas: pobreza, desigualdad, violencia, corrupción. Desde mi punto de vista, el mayor problema es la falta de visión, la falta de un proyecto a largo plazo.

Latinoamérica ha generado muchas expectativas. Pero aquí también hay diferencias. En ese sentido, México es un ejemplo interesante. A principios de 2013 se lo consideraba el «tigre azteca», pero esa percepción ha cambiado con el paso del tiempo, y la revista *The Economist* (mayo de 2013) se preguntaba si no se trataba más bien del «gatito azteca». Hace pocos años Brasil era el modelo, la economía hacia la que debían mirar las otras economías latinoamericanas si querían crecer; sin embargo, hoy en día es percibido como ejemplo de las cosas que pueden salir mal.

Visto desde fuera, se puede pensar que son como experimentos de un laboratorio económico. Algunos experimentos han salido bien, otros no tanto. El problema es que estos experimentos afectan a la vida de las personas posiblemente durante generaciones.

## ¿Cuáles son las potencias latinoamericanas?

Como punto de partida habría que definir qué es una potencia regional para poder ubicar a las potencias latinoamericanas. Tradicionalmente se piensa en México y Brasil, puesto que son economías muy grandes en cuanto a territorio, población y, por supuesto, producción.

	México	Brasil
<b>Población</b>	116.220.747 personas	201.009.622 personas
<b>Extensión</b>	1.964.375 km <sup>2</sup>	8.514.877 km <sup>2</sup>
	14va en extensión	5ta en extensión
<b>Producción</b>	1,788 billones de dólares (aprox. 2012)	2,300 billones de dólares (aprox. 2012)
	12va en producción	8va en producción
<b>Producción per cápita</b>	15.600 dólares	12.100 dólares
<b>Desigualdad</b>	48,3 (Gini)	51,9 (Gini)
<b>Esperanza de vida</b>	77 años	73 años

Ambas están entre las economías que más inversión extranjera reciben, situándose entre las 10 primeras. Brasil y México representan las dos economías más grandes de Latinoamérica en ese orden. La comparación con Brasil en términos agregados resultaría ociosa. Podríamos, en cambio, comparar el PIB per cápita de ambas, México con 15.600 dólares y Brasil con 12.100 dólares, usando datos ajustados por poder adquisitivo. Sin embargo, si este es el parámetro que hay que escoger para determinar si una economía es potencia o no, podríamos asimismo considerar a Chile, cuyo PIB per cápita rebasa a los dos países con un ingreso per cápita de 18.700 dólares, no obstante su menor tamaño. Tanto Brasil como México tienen serios problemas de pobreza y de distribución del ingreso. Los coeficientes de Gini<sup>1</sup> han disminuido en años recientes y, de acuerdo a este índice, la distribución del ingreso es ligeramente mejor en México. Tal vez sea más acertado pensar en una potencia como en una economía cuyas decisiones lideran las economías de su región. En este sentido, Brasil y México suelen estar en el punto de mira de la agenda internacional. Si este es el criterio adoptado, es posible que Brasil y México sean potencias en ciertos ámbitos, pero tendríamos que incluir también a Chile por el impacto que algunas de sus políticas han tenido en otras economías latinoamericanas.

En este sentido, me referiré brevemente a Chile y a su política de sistema de pensiones, modelo seguido en México y en otras economías latinoamericanas. Chile fue uno de los países pioneros en reformar su sistema de pensiones en 1980, pasando de un sistema de reparto a cargo del Estado a uno de capitalización individual, en la que cada trabajador realiza aportaciones para su fondo de retiro, reduciendo así la carga financiera del Estado. Es un sistema obligatorio para los trabajadores dependientes y voluntario para los independientes. Los trabajadores contribuyen al fondo, y la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) los invierte en instrumentos del mercado de valores, con diferente riesgo, dependiendo

1. El coeficiente de Gini es un índice que mide la distribución del ingreso. Entre 0 y 100, a mayor índice peor distribución.

del perfil que cada trabajador seleccione. Desde luego no es un sistema libre de problemas, pero los beneficios que muestra han llevado a que este sistema haya sido copiado por otros países. El sistema se ha adoptado, y adaptado, en México, Argentina, Uruguay, Bolivia, Colombia, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Costa Rica y El Salvador. En Argentina el sistema fracasó y se volvió a nacionalizar, al igual que en Bolivia.

En México se diseñó un sistema similar. Los trabajadores dependientes (es decir, con un contrato de trabajo) contribuyen con un porcentaje de su salario, y el patrón con otro, a sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (Siefore). Estas son gestionadas por unas administradoras (llamadas Afore), que invierten en diferentes instrumentos de renta fija o variable, dependiendo del perfil de riesgo del trabajador, quien decide el fondo que desea. Los trabajadores independientes pueden incorporarse al sistema voluntariamente. Sin embargo, aún se mantienen sistemas de reparto para las generaciones previas. Tradicionalmente estos fondos para el retiro han otorgado rendimientos reales superiores a los que los trabajadores normalmente tendrían acceso. Sin embargo, como con cualquier fondo de inversión, están sujetos a las fluctuaciones del mercado, por lo que en ciertos períodos se pueden registrar pérdidas. Y eso es muy difícil de explicar a los trabajadores que contribuyen a su fondo. En general, podemos considerar que este sistema ha sido exitoso en México, a pesar de que la carga financiera que el Estado soporta sigue siendo alta por el diseño del sistema de pensiones dual que tiene el país. México tendrá que resolver este problema si quiere dedicar más recursos a proyectos productivos.

Un ejemplo opuesto al de Chile es Brasil. El sistema de pensiones brasileño es uno de los sistemas más generosos del mundo, pero si consideramos la estructura poblacional de Brasil, con sólo 10 personas mayores de 65 años por cada 100 habitantes entre 15 y 64 años, vemos que Brasil es un país joven en comparación con países europeos cuya población mayor de 65 es mucho más numerosa. Sin embargo, Brasil gasta en pensiones 13 puntos del PIB, más que la mayoría de los países del G7<sup>2</sup> y el triple de lo que dedica la región en su conjunto. Según un informe de BNamericas (julio de 2013), las normas del sistema brasileño son tan laxas que sitúan la edad de jubilación a los 53 años para los hombres y a los 48 para las mujeres. Brasil gasta el 3% de su PIB en mantener las pensiones de los sobrevivientes de los asegurados, beneficiarios en caso de muerte. El resto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no gastan más del 1% de su PIB. No es de extrañar que este esquema muestre un déficit creciente y ocasione cada vez una mayor presión para las cuentas públicas de la economía. Es evidente que con estas cifras Brasil necesita una reforma en el sistema de pensiones, aunque no está claro que la pueda llevar a cabo, dadas las condiciones sociales actuales.

## Desigualdad y pobreza

Brasil y México son países ricos, ambos entre las principales economías del mundo, aunque persisten importantes problemas de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso. Es importante tener esto muy presente para poder pensar en fórmulas que luchen contra la pobreza y la desigualdad de una manera distinta a si se tratara de economías pobres.

2. Joe Leahy. «A spirit for Enterprise», *Financial Times* (8 de mayo de 2013).

México inició en 2002 un programa integral para combatir la pobreza denominado *Oportunidades*. Este programa tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios. La visión de este programa es que, hacia 2030, los mexicanos perciban a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde ejerzan plenamente sus derechos sociales y la pobreza se haya erradicado<sup>3</sup>. Lo importante de este programa es que hace a las familias participantes corresponsables de su propio desarrollo, tratando de dejar de lado el enfoque asistencialista que habían tenido programas anteriores. El programa consiste principalmente en dar transferencias monetarias (también becas y suplementos nutricionales) a las familias participantes, condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela y a las unidades de salud. Existe un sistema de selección basado en las características socioeconómicas de la familia. La metodología de selección es clara, homogénea y objetiva. Los fondos se otorgan directamente a las mujeres, a las madres de familia, porque se asume que la administración de los recursos será mejor si ellas los gestionan. Las becas escolares que comprende el programa son mayores para las mujeres en edad escolar, con la idea de disminuir la deserción, que es mayor en las mujeres que en los hombres. Participan en *Oportunidades* 6,5 millones de familias con un costo de más de 5.000 millones de dólares. Prácticamente uno de cada tres mexicanos es beneficiario de este programa<sup>4</sup>.

El programa ha ido evolucionando y ahora se intenta otorgar los recursos a través de transferencias bancarias, lo cual permitiría a las familias ahorrar e integrarse al sistema financiero. Hay muchos obstáculos que salvar en este tema. La penetración financiera en México es muy baja y existe desconfianza por parte de ciertos sectores hacia el sistema bancario.

Este sistema de transferencias condicionadas ha sido exitoso y ha servido de modelo para otros programas de transferencias, como el brasileño, del cual hablaremos brevemente, y varios países latinoamericanos, africanos y asiáticos (Filipinas y Camerún entre ellos). Numerosas evaluaciones externas han demostrado mejoras en la salud, en la inserción escolar, en la nutrición y en los salarios posteriores de los jóvenes que fueron beneficiarios.

Como todo programa de transferencias tiene problemas que han ido corrigiéndose con el tiempo. Seguramente habrá más retos a los que hacer frente una vez que veamos el impacto en la inserción laboral y económica de los beneficiarios.

*Oportunidades* ha sido un ejemplo como programa para combatir la pobreza. Brasil implementó, bajo el Gobierno de Lula, un programa similar llamado *Bolsa Familia*, que se convirtió en el estandarte socialdemócrata. El programa brasileño es mayor que el mexicano: cubre a 13 millones de personas y el costo rebasa los 8.500 millones de dólares.

Ambos programas han sido exitosos ya que han cumplido su objetivo de reducir el número de pobres. En la medida que la pobreza disminuye, se incorporan más personas al mercado laboral y aumenta en consecuencia la producción.

3. Misión y visión del programa *Oportunidades*. De su página web: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portaal/wb/Web/mision\\_y\\_vision](http://www.oportunidades.gob.mx/Portaal/wb/Web/mision_y_vision)

4. «*Oportunidades*, 15 años de resultados». En [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

Sin embargo, hay que estar atentos con el uso de estos programas, que si bien ayudan a combatir un problema, no necesariamente combaten el otro gran problema que aqueja tanto a México como a Brasil: la desigualdad del ingreso. Las medidas que se deben tomar aquí son más complejas. En ambos países ha disminuido el índice de Gini, pero el problema es grande y continúa ahí. Mejorar la distribución del ingreso implica mejorar la educación. Y no basta con más escuelas, más profesores, ni siquiera más alumnos. Se trata de mejorar la calidad en la educación. El desempeño de los estudiantes de ambas economías, medido a través de la prueba PISA, se encuentra significativamente por debajo de la media de los países miembros de la OCDE. Si no hay mejoras sustanciales en la calidad educativa, la movilidad social estará limitada y la distribución del ingreso tendrá mayores obstáculos para mejorar.

## **Política comercial**

Tanto la envidiable ubicación geográfica en términos de comercio de México como el tamaño económico de Brasil y su ubicación en América del Sur hacen que estas dos economías tengan ventajas comparativas que deberían poder explotar en lo que a comercio internacional se refiere.

En el caso de México en particular, su economía, su vínculo comercial con otras economías y el hecho de ser vecino de los Estados Unidos tiene ventajas y desventajas. La gran ventaja es tener relaciones comerciales con la economía más grande del mundo, pero esto genera a su vez una gran dependencia de los Estados Unidos. El gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, comentó en una ocasión que cuando a los Estados Unidos les da un resfriado, a México le entra la gripe. El que un 85% del total de las exportaciones mexicanas vayan hacia su vecino del norte nos da una idea de esta dependencia. México ha tratado a lo largo de los años de disminuir su dependencia comercial, ampliando su rango de socios comerciales, sacando provecho de su situación geográfica, entre dos océanos e intentando incrementar su presencia en más regiones a través de acuerdos comerciales.

## **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

En los años previos a la década de los ochenta México siguió una política proteccionista de sustitución de importaciones, con altos aranceles y cuotas muy restrictivas que limitaban considerablemente el comercio internacional. Esta política llevó al Gobierno mexicano a acumular empresas productoras de diferentes bienes y servicios, rescatándolas del sector privado cuando quebraban. Las consecuencias de esta política fueron graves y la cura ha resultado muy costosa en producción, empleos y eficiencia. Al mantener la economía cerrada, se protegió demasiado la industria mexicana, aislándola de la competencia y ocasionando cada vez mayores ineficiencias, poca calidad, poca variedad y altos precios en detrimento de los consumidores. Esto sin considerar las empresas públicas que producían bienes que claramente podrían ser producidos por el sector privado (por ejemplo bicicletas y calcetines). En los años ochenta se produjeron en México crisis terribles que impulsaron la liberalización del comercio.

Con el paso del tiempo, la economía mexicana se ha ido abriendo lentamente. A partir de entonces México ha firmado 11 tratados comerciales de suma importancia principalmente con Estados Unidos y Canadá, también con la Unión Europea, algunos países sudamericanos y centroamericanos y con Japón.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC) entró en vigor en 1994 con fuerte oposición. El 1 de enero de 1994, el día de inicio del TLC, se dio una revuelta armada en el sur del país oponiéndose al tratado y al impacto negativo que esto tendría en los empleos en México, sobre todo en el sector agrícola. Si bien este movimiento, conocido como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ha tenido repercusiones importantes en la política y en la sociedad mexicanas, no podemos decir que este haya detenido la implementación de los tratados comerciales, en particular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El TLCAN elimina la mayoría de los aranceles en los bienes negociados entre los tres países miembros y pacta una eliminación gradual de otras barreras. Se abrió la economía al comercio internacional de manera fuerte y definitiva. Desde entonces ha habido críticas al tratado en el sentido que la economía se abrió demasiado rápido en industrias que no estaban listas para competir, condenándolas a la desaparición. Es cierto también que desde años atrás se sabía que la entrada en vigor sería el 1 de enero de 1994, por lo que podemos encontrar opiniones en el sentido opuesto que dicen que la industria sabía que la economía se abriría y debería haber tomado las medidas necesarias para hacer sus procesos más eficientes y así prepararse para la competencia internacional. Es probable que, a pesar de la necesidad de abrirse a la competencia, no se hayan dado los apoyos necesarios para preparar la industria nacional en términos de desarrollo tecnológico.

Sin embargo, se puede decir que 20 años después de la entrada en vigor del tratado comercial más importante para México los beneficios han sido mayores que los costos. México es el tercer socio comercial más grande de Estados Unidos y el segundo mayor mercado para las exportaciones norteamericanas. El comercio entre Estados Unidos y México se ha cuadruplicado con creces desde la implementación del tratado. El valor de los bienes mexicanos exportados a los Estados Unidos ha crecido más de un 437% y las exportaciones de los Estados Unidos a México han aumentado en un 242%.

México recibe inversión extranjera directa principalmente de los Estados Unidos. Algunas empresas norteamericanas constituyen alrededor del 50% de la inversión que reciben las maquiladoras mexicanas<sup>5</sup>. La producción de estas empresas representa aproximadamente la mitad de las exportaciones mexicanas. Invertir en México ha repercutido en incrementos en la eficiencia para muchas empresas estadounidenses que tienen la posibilidad de reducir costos, enviando el armado de ciertas etapas de su producción a las maquiladoras.

La mayor oposición al TLCAN, y en general al libre comercio, viene de la creencia de que la competencia con empresas extranjeras lastima al mercado laboral nacional. Esta idea viene de que, si bien los beneficios del libre comercio se distribuyen en una economía, las pérdidas normalmente

5. Las maquiladoras son empresas que producen bienes intermedios, posteriormente exportados a los Estados Unidos para producir el bien final. Se encuentran en su mayoría en el norte del país, con el fin de reducir los costos de transporte hacia los Estados Unidos.

se concentran en algunos sectores o industrias específicas. En teoría, esta pérdida en empleo debe traducirse en un incremento del empleo en los sectores en los que la economía nacional es más competitiva, y siendo más productiva podríamos esperar que los salarios en estas industrias fueran más altos que en las industrias afectadas negativamente.

En este sentido podemos observar los siguientes datos: los empleos en Estados Unidos aumentaron un 24%, de 110,8 millones a 137,6 millones de 1993 a 2007. Los salarios reales han aumentado durante el mismo periodo un 1,5% de media al año. Sin embargo, los niveles de empleo de México han sido más volátiles desde la entrada en vigor del tratado. En 2005, las empresas norteamericanas establecidas en México empleaban a 840.000 personas, contribuyendo un 3,3% del PIB. Los salarios reales en México han aumentado a partir de la crisis de 1994-1995 alcanzado los niveles previos a la crisis en 1997<sup>6</sup>. Adicionalmente, las empresas mexicanas dedicadas a la producción de bienes para exportación suelen estar localizadas en regiones con altos niveles de inversión extranjera directa que pagan mayores salarios. Si bien esto se cumple, no podemos saber a ciencia cierta si esto se debe a la implementación del Tratado de Libre Comercio o a otras cuestiones. No podemos dejar de lado que durante estos 20 años de vida del TLC las economías de los Estados miembros no han permanecido estáticas solo observando los beneficios del tratado. Han vivido crisis fuertes. En particular, en México golpeó fuertemente la crisis cambiaria entre 1994 y 1995, ocasionando el llamado *Efecto Tequila*. Debido a esta crisis, México migró de un régimen de tipo de cambio relativamente fijo (con bandas de flotación) a uno flexible, básicamente de la noche a la mañana. La volatilidad del cambio ocasionó una fuerte incertidumbre en los mercados, ahuyentando la inversión, inicialmente la inversión de portafolio. Adicionalmente se provocó un incremento sustancial en los tipos de interés para intentar frenar la salida de capitales, pero se dañó de forma muy importante a las empresas que tenían créditos en México para financiar su crecimiento. En los trimestres posteriores, la significativa devaluación de la moneda mantuvo la competitividad mexicana en términos comerciales. Tampoco olvidemos la crisis hipotecaria que sufrió Estados Unidos en 2008 y que afectó fuertemente a las economías más grandes del mundo con movilidad de capital con los Estados Unidos. Este país adoptó diversas medidas fiscales y monetarias para intentar contrarrestar los efectos nocivos que se estaban viviendo en su economía, pero también impulsó medidas proteccionistas con campañas como la de *Buy American* [compra americano] para fomentar entre sus habitantes el consumo de bienes producidos localmente.

El Tratado de Libre Comercio deja de lado dos industrias importantes para México. En primer lugar, la industria petrolera. Petróleos Mexicanos sigue cerrada a la inversión extranjera y a contratos de participación de riesgos y utilidades, y desde luego a concesiones que permitan la exploración a manos de empresas privadas, no solo extranjeras, sino también mexicanas. El sector transporte también está cerrado, principalmente por oposición de los Estados Unidos que desea proteger esa industria.

En años recientes, se ha observado una mayor oposición al TLCAN en los Estados Unidos, oyendo incluso voces que piden una suspensión total del tratado o al menos una renegociación. Esto podría ser un error, ya que esta medida claramente proteccionista mandaría la señal a los mercados

6. Congressional Research Service, *The Transpacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, 21 de agosto de 2013.

de que Estados Unidos dejaría de ser el socio comercial preferido y el impulsor del crecimiento a nivel global. No solo esto, aislarse o disminuir su papel en el comercio internacional podría llevar a que la Unión Europea o los países asiáticos con altas tasas de crecimiento ocupen en lugar que Estados Unidos dejara vacante poniendo los bienes y servicios estadounidenses en clara desventaja competitiva.

El proceso de liberalización comercial que ha vivido México a partir del TLCAN sigue incompleto y los retos para una mayor integración comercial no son pequeños. Si México continúa esta tendencia de apertura y logra un mayor mercado interno, podría convertirse en un destino todavía más atractivo para inversionistas, lo cual ayudaría a impulsar su crecimiento.

### **Asia-Pacific Economic Cooperation**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tal vez sea el tratado más importante que México ha firmado, pero no es el único. Actualmente México cuenta con una red de 28 tratados bilaterales. Al parecer, la tendencia actual apunta hacia la firma de tratados regionales, haciendo la competencia más abierta con presiones más altas para mejorar la eficiencia en la producción.

La APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) es un foro de 21 economías de la Cuenca del Pacífico<sup>7</sup> que tiene la intención de promover el libre comercio y la cooperación económica entre sus miembros. La APEC existe desde finales de los años ochenta y México se integró en 1993.

Los países miembros de la APEC representan el 55% del PIB global, el 44% del comercio y el 40% de la población mundial. Es importante no perder de vista que la APEC no es un foro de negociación. Los acuerdos que de ahí se derivan no son vinculantes. La intención del foro es promover hábitos de cooperación. A partir de 1994, el promedio de los aranceles de los países miembros ha disminuido de 15% a un 5% aproximadamente. Esto no es necesariamente un logro de la APEC, sino que probablemente se deba más a la firma de tratados bilaterales o multilaterales.

### **Trans-Pacific Partnership**

El mundo ahora está pendiente de lo que podría ser el bloque comercial más importante del mundo: el TPP (Trans-Pacific Partnership). El TPP es la alianza comercial entre 11, y probablemente pronto 13, países<sup>8</sup>. El TPP es un tratado distinto, es un tratado del «siglo XXI» como se le ha llamado. No sólo incluye el comercio de bienes, sino los derechos sobre propiedad intelectual, comercio electrónico y productos farmacéuticos. Incorpora a una gran diversidad de países, como Singapur, con un PIB per cápita anual de 60.410 dólares, y Vietnam con 3.548. La idea de este tratado es disminuir significativamente las barreras tanto arancelarias como de cuotas. También tiene como objetivo fomentar que toda la cadena productiva de los bienes se lleve a cabo entre los países miembros. Sería un tratado «vivo» en el sentido de que se irían incorporando bienes o servicios en la medida en que la tecnología vaya evolucionando.

7. Australia, Brunei, Canadá, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia, Estados Unidos, China, Hong Kong, China, Taipei, México, Papúa Nueva Guinea, Chile, Perú, Rusia y Vietnam.

8. Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos, Vietnam y probablemente pronto incluya también a Japón y Corea del Sur.



De ser exitoso, el conjunto de economías que lo conforman representaría el 30% del PIB mundial y establecería una nueva pauta en el tipo de tratados multilaterales. De fracasar, la señal sería otra, probablemente causando estragos políticos y económicos. Cada país miembro desea proteger ciertas industrias, como el petróleo en el caso de México. Se espera que las negociaciones terminen en el 2013 con los puntos finos ya acordados. Sin embargo, el TPP ha enfrentado oposición porque las negociaciones se han mantenido a puerta cerrada y lo han pactado funcionarios públicos de alto nivel sin que los congresos respectivos estén al tanto de las cláusulas negociadas. Los temas relacionados con la propiedad intelectual y con la industria farmacéutica son los que causan más temor. Se teme que los grandes países del TPP se apropien de derechos de desarrollo intelectual o tecnológico de las economías en desarrollo.

### **Alianza del Pacífico**

En 2011, los presidentes de México, Colombia, Chile y Perú firmaron la Alianza del Pacífico, una alianza con el propósito de profundizar la integración entre estas cuatro economías y definir acciones conjuntas para el vínculo comercial de Asia y el Pacífico. La idea es construir sobre los acuerdos bilaterales ya existentes. Se espera obtener un mayor desarrollo y competitividad, buscando progresivamente la libre circulación de bienes, capitales y personas. Costa Rica es actualmente uno de los 32 países observadores<sup>9</sup> y se encuentra negociando su incorporación. En conjunto, representan el 55% de las exportaciones latinoamericanas.

México forma parte de todas las iniciativas mencionadas, así que en términos de inserción en el comercio internacional no se está quedando atrás. Sin embargo, no podemos observar claramente un impacto en el crecimiento del producto debido a estas iniciativas. Sin duda ha contribuido a hacer algunas industrias más competitivas, más eficientes y ha mejorado la asignación de recursos, pero no ha sabido aprovechar del todo la oportunidad que le ha brindado este acceso comercial. La industria maquiladora ha crecido y México se ha convertido en un país manufacturero: exporta bienes intermedios a Estados Unidos y compite en este sector vía bajo costo de factores, no vía productividad. Al competir en el mismo segmento que China, México ha estado en desventaja. Aparentemente esta desventaja empieza a disminuir por el incremento salarial en China, más el costo de transporte, que hacen que México sea más barato. El problema es que México no se ha hecho más productivo. No se han incorporado las técnicas de producción para producir bienes con mayor valor agregado que se exporten a mejores precios y compitan vía productividad. Es justo decir que esta situación no es la de todas las industrias. De hecho, México es ya el principal exportador de televisores de pantallas planas, de celulares (*Blackberry*) y está incrementando sustancialmente su participación en el mercado automotriz mundial.

### **Problemas que hay que resolver**

Brasil y México son grandes economías con amplio potencial de crecimiento. Ambas han crecido con tasas importantes en diferentes periodos. México crece más que Brasil desde 2011, pero ambas son economías grandes, importantes y líderes en su región. Sin embargo,

9. Alemania, Australia, Canadá, China, Corea del Sur, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, India, Israel, Bélgica, Trinidad y Tobago, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Singapur, Suiza, Turquía y Uruguay.

no han entrado en una senda de crecimiento sostenido. Su crecimiento es variable y volátil. En el caso de México, puede atribuirse parte de esa situación a los ciclos políticos. Dependiendo de la Administración de que se trate, cambian los programas, la asignación del gasto, las prioridades, sin contar con una visión de desarrollo a largo plazo.

La productividad no es un tema que se pueda acometer a corto plazo. En efecto, la baja productividad ha ocasionado que los salarios reales sean bajos. Esto aumenta la competitividad hacia el exterior, pero no mejora las condiciones internas de los habitantes. No basta incrementar el número de empleos, ni mejorar la tasa de desempleo (que es baja en ambos países), sino mejorar la productividad de los trabajadores y de las empresas. De acuerdo con la última edición del *Doing Business* del Banco Mundial, México ocupa el lugar 53 y Brasil el 116, de un total de 184, en la facilidad de hacer negocios. ¿Cómo mejorarla? Eliminar trabas innecesarias a la creación de empresas y mejorar la calidad educativa. Lo primero puede hacerse a corto plazo, pero lo segundo requiere de esfuerzos mucho mayores, cuyos resultados tardarán años en verse. Es el único camino.

México está en vías de implementar reformas importantes que se espera tengan un impacto significativo en la productividad. Al menos ese es el discurso oficial. Tomemos por ejemplo la reforma educativa, que ya fue aprobada por el Congreso. Es una reforma que permite la evaluación de los maestros, somete las plazas a concurso e impide la venta de plazas. Suena extraño para otros países que necesitáramos una reforma que permitiera la evaluación de los maestros, pero fue necesaria y ha enfrentado una enorme oposición por parte de grupos de maestros. La reforma educativa no toca el currículo, no toca la forma de enseñar, no toca la forma de evaluar a los alumnos. Sin duda se tenía que empezar por algún lado, pero no es la reforma profunda que necesita el país. Se aprobó otra reforma que permitirá mayor competencia en el sector de las comunicaciones. Pero la gran reforma que todos esperan es la energética, que se está discutiendo. Es una reforma que permitiría el otorgamiento de contratos para compartir riesgos y utilidades con empresas privadas, ya sean nacionales o extranjeras. En todo caso, da la sensación de que las reformas están generando altas expectativas. Sin duda, este es el camino que hay que seguir, pero no podemos dejar a las reformas la mejora en productividad que México requiere. Es apenas un paso en un largo camino.

**Fábio Floriano**

*Gobierno de Rio Grande do Sul*

**E**l papel actual de Brasil en el escenario internacional se explica a partir del giro de la política externa brasileña tras la elección del expresidente Luiz Inacio Lula da Silva en 2002. Esta, a su vez, se inserta en el contexto de las elecciones de líderes de izquierda socialistas y progresistas en la región a la estela de las crisis de los gobiernos neoliberales de la década de los noventa, que empezó con la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 y se extendió por todo el continente, con un breve paréntesis en Chile con la elección de Sebastián Piñera en 2010 hasta la reelección de Bachelet en 2013. El fracaso de las políticas neoliberales de los años noventa permitió que, por primera vez, categorías históricamente alejadas del poder fuesen elevadas a la presidencia de sus países a lo largo de la década que siguió al año 2000. Como consecuencia, accedieron al poder un sindicalista en Brasil, un indígena en Bolivia y un guerrillero tupamaro en Uruguay.

A este fenómeno le siguió un reposicionamiento de los países de la región en el escenario global, haciendo prevalecer por primera vez una agenda mirada desde el Sur hacia el Sur, en detrimento de un alineamiento automático con Europa y Estados Unidos. A partir de allí, se generaron sinergias dentro de la región en política externa reforzando el papel de bloques antes ignorados por las potencias centrales, tales como el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), que reúne a los países de América Latina y el Caribe en foros internacionales o en el G-77, y con la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados de América Latina y Caribe (CELAC) en 2010.

### **El creciente rol de Brasil como actor Global**

Estos movimientos, liderados en parte por Brasil, fueron fundamentales para que la política externa brasileña elevara al país a la condición de actor global, y culminó con la elección en tiempos más recientes de José Graziano (exministro de lucha contra el Hambre del Gobierno de Lula) como director general de la FAO en 2011, y en la elección de Roberto Azevedo para la dirección general de la OMC a partir de 2013, además

de un comisario en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de un Juez en la Corte Internacional de Justicia.

La agenda internacional que Brasil defiende básicamente es una agenda multilateral, lo cual refuerza la posición brasileña en muchos temas, ya que se trata de una potencia diplomática, económica y de justicia social (verdadera obsesión del expresidente Lula), pero no militar. Es de recordar que, durante el encuentro con el expresidente de Estados Unidos George Bush en el que este le solicitó el apoyo a la guerra en Irak en 2003, Lula respondió que Estados Unidos era libre de entablar su guerra contra Irak, pero que para él la prioridad era la lucha contra el hambre que visibilizó con el programa «Hambre cero». Es posible ilustrar esta afirmación a partir de una serie de ejemplos recientes que han caracterizado la actuación internacional del país, a saber: el mantenimiento de la propuesta de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el cambio de paradigma de la actuación de la FAO, la antes mencionada elección para la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la participación activa en la transformación de la antigua e ineficiente Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el Consejo de Derechos Humanos, que fue una propuesta brasileña.

El mantenimiento incisivo y persistente del tema de la reforma del Consejo de Seguridad desde el principio del Gobierno de Lula en la agenda política de las relaciones exteriores brasileñas responde, no a una pretendida sobrerrepresentación del país o de la región a la vista del reiterado interés de Argentina en un virtual y futuro asiento reservado a América del Sur en las instancias internacionales, sino a una ausencia de representatividad general que el referido órgano de las Naciones Unidas tiene en relación con el tablero de poder geopolítico mundial en la actualidad. Este mantiene una conformación que data de la época de su creación en 1945, teniendo como cinco miembros permanentes a las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, en detrimento de otras potencias económicas, políticas y militares que ya existían o que se desarrollaron a partir de entonces. Al no tener representadas a todas las regiones del globo terráqueo de acuerdo a su peso global, el Consejo de Seguridad carece de real efectividad y no refleja un mundo que poco se parece al de 70 años atrás. Un Consejo de Seguridad que no cuenta con la presencia de economías como la japonesa o alemana, o se abstiene de tener entre sus pares a cualquier representación latinoamericana o africana, es un anacronismo sin par. Destáquese asimismo que, según veremos más adelante, este es un debate que aproxima los intereses internacionales de Brasil con los de determinados países de la Unión Europea, como Alemania.

En relación con la agenda social, no hay un ejemplo más claro que el interés del Estado brasileño en garantizar la elección como director general de la FAO al exministro extraordinario de «Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre» del presidente Lula y uno de los padres del programa Hambre Cero y el de Bolsa Familia, José Graziano. Asimismo, hay que destacar que la propia elección de Graziano fue fruto de una política exterior que priorizó las relaciones Sur-Sur y colocó como objetivo central el desarrollo de lazos con los países africanos y latinoamericanos, en oposición a una política automáticamente alineada con los países centrales. Graziano fue elegido por los votos de países africanos y latinoamericanos, contra una candidatura defendida por los

Estados Unidos, y pasó a contar con el apoyo de algunos países de la Unión Europea pasados los 45 minutos del segundo tiempo, utilizando una analogía futbolística. Al asumir su puesto, el exministro rápidamente implementó cambios estructurales, invirtiendo la lógica de emplear el 80% de la fuerza de trabajo de la organización en su sede de Roma y colocando ese porcentual en actividades de campo. Al mismo tiempo, la FAO pasó a fomentar con gran dedicación proyectos de agricultura familiar alrededor del mundo como forma de combatir el hambre y distribuir la renta, además de estimular que los demás gobiernos adopten el ejemplo de Brasil, con programas de adquisición de alimentos para comidas escolares, procedentes de agricultores locales.

Al mismo tiempo, la elección del embajador brasileño Roberto Carvalho de Azevedo en la dirección general de la OMC en mayo de 2013 también se dio en un contexto de reconocimiento a la política externa brasileña por parte de los países del Sur, de los países del GRULAC, de África y otros de menor desarrollo relativo frente a la candidatura del mexicano Herminio Blanco, apoyado por Estados Unidos y la Unión Europea. Es importante destacar que, menos de tres meses después de asumir su cargo, Azevedo dirigió una reunión histórica del organismo en la Isla indonesia de Bali que logró el desbloqueo de la Ronda de Doha, paralizada desde 2008, y consiguió un acuerdo global de comercio sin precedentes en la historia de la organización.

Para concluir el punto relativo a la agenda internacional del país, continuaré con el ejemplo de la participación de Brasil en la transformación de la antigua e ineficiente Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en un Consejo de Derechos Humanos, y los cambios que esto acarrió. Durante el mandato de Kofi Annan como Secretario General de la ONU (1997-2006), la República de Brasil ya manifestó su preocupación por la ausencia de compromiso de los estados con el avance de la agenda de derechos humanos en el planeta, así como con la instrumentalización de esta institución tan relevante como forma de perseguir otros intereses de orden geopolítico, económico o militar. Todo ello conducía a intercambios de acusaciones entre países y, lo que era aun más preocupante, contribuía al debilitamiento de los temas de derechos humanos en su conjunto a causa de la relativización de las denuncias de violaciones ante la clara utilización de estas como instrumento de presión para otros fines. Como una posible solución, propuso un mecanismo donde todos los países fuesen sometidos a una evaluación periódica y fuesen analizados por sus pares acerca de sus déficits en relación con la promoción y protección de los derechos humanos.

Al decidir transformar a la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos, la Secretaria General de la ONU resucitó una propuesta originalmente brasileña y la volvió a presentar, esta vez como uno de los componentes cruciales de la estructura de Naciones Unidas, teniendo en cuenta los principios de «no selectividad» y de «no instrumentalización» de los derechos humanos. En la propuesta de creación del nuevo órgano se reconoció que todos los países, en mayor o menor medida, cometen violaciones de derechos humanos o que presentan fallos en cuanto a su implementación, y que es el rol de la comunidad internacional ayudarlos a superar sus dificultades, en vez de simplemente condenarlos o aislarlos debido a esas prácticas. Cuando se creó el Consejo de Derechos Humanos en 2006 este acuerdo llevó al estable-

cimiento del Mecanismo de Revisión periódica Universal (UPR, por sus siglas en inglés). El primer ciclo se inició en 2008 y consiste en un proceso de evaluación al cual todos los miembros del Consejo son sometidos y examinados por la totalidad de los otros, que realizan recomendaciones, las cuales pueden ser aceptadas o no. En el siguiente ciclo, se procederá a la verificación de la implementación de las medidas que se propusieron a cada Estado.

## La cuestión ambiental

En referencia al tema del cambio climático y de la protección del medio ambiente Brasil vive una dicotomía. Por un lado, Brasil tiene una de las legislaciones ambientales más avanzadas del mundo al tiempo que es uno de los países que más presiona en el escenario internacional para avanzar en la agenda ambiental a partir del G-77. El país reconocido como uno de los grandes constructores de consenso, habiendo sido un actor decisivo para que la conferencia Río+20 de 2012 tuviese una declaración final que no representase un retroceso y aportase algunos avances, aunque tímidos y por debajo de las expectativas de los movimientos sociales alrededor del mundo, pero más satisfactorios que no obtener ninguna declaración.

Por otra parte, hay que destacar la presión del agro-negocio en pro de la expansión de la frontera agrícola hacia reservas ambientales, especialmente en los biomas cerrados de la selva amazónica. Esta presión es fruto de un modelo exportador de alimentos basado en gigantescas propiedades de monocultivos en detrimento de la realización de una reforma agraria importante. Esta obviamente demandaría una profunda reestructuración logística con el fin de permitir la producción para exportación de un sinnúmero de pequeños propietarios. Estos han seguido creciendo en cantidad, aunque al mismo tiempo se ha conseguido reducir cada año el porcentual de crecimiento del área desforestada.

Vale recordar la existencia, desde el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso en la década de los noventa, de un Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento en paralelo con un Ministerio de Desarrollo Agrario, lo cual denota la ausencia de una política global para abordar el problema por parte del Estado brasileño, toda vez que existen estructuras análogas, una volcada al latifundio y al agro-negocio, y otra al pequeño productor y a los beneficiarios de la reforma agraria. En la práctica, en un ambiente menos favorable que el que ahora se vive en la región, ambas categorías son absolutamente antagónicas.

Otro pasivo ambiental que va generando a Brasil una enorme repercusión internacional es la construcción de hidroeléctricas en la región Norte del país, destacándose la Usina Hidroeléctrica de Belo Monte, aunque sus predecesoras (Jirau y Santo Antonio) han representado un costo ambiental y humano muy superior. Casi el 85% de la matriz energética brasileña está compuesta por energías renovables, siendo el 77% producido por emprendimientos hidroeléctricos, de acuerdo con el informe «Balance Energético Nacional 2013», realizado por la Empresa de Pesquisa energética, empresa pública constituida por el Ministerio de Minas y energía de la República Federativa del Brasil. Los debates sobre las hidroeléctricas y otras fuentes de energía renovables también se

refieren a denuncias internacionales de organismos de derechos humanos, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la instrumentalización de los derechos humanos para encubrir intereses que impiden el desarrollo soberano de la región, de acuerdo al discurso oficial.

Hay una clara contradicción entre desarrollo de potencial hidroeléctrico, considerado como energía limpia hasta mediados de los años noventa, y el retorno al escenario de las discusiones planteadas por el uso de la energía nuclear. Esta fue considerada por mucho tiempo como el enemigo número uno de los ambientalistas, y ahora surge (al menos mediáticamente) como la panacea a los problemas energéticos latinoamericanos, justamente cuando la región busca alcanzar su autonomía energética a través de energías renovables como la hidroeléctrica.

Esta contradicción no exime a los estados nacionales de que, en su proceso de desarrollo, aseguren que el impacto ambiental se dé en menor grado posible y de garantizar en todo momento los derechos humanos, especialmente de las poblaciones ribereñas e indígenas, las cuales, a través de la Convención 169 de la OIT, tienen asegurada una amplia participación en las decisiones relativas a la construcción de este tipo de empresas en sus tierras.

### **Los efectos de la crisis en América Latina y su papel en la gobernanza financiera**

En América Latina, algunos países se mantuvieron con más capacidad de resistencia a la crisis, justamente por rechazar el recetario neoliberal utilizado durante la década de los noventa y que viene siendo aplicado y seguido con rigor por los países de la Unión Europea, sean gobernados tanto por la derecha o la izquierda. Brasil en particular, ha presentado consecutivamente PIB positivos, con una media de 3,94% en los últimos 10 años.

Sin embargo, aunque el impacto de la crisis fue menor en Brasil, se produjeron protestas, en especial las denominadas jornadas de junio en 2013. Pero hay que marcar la diferencia entre estas y las protestas en otras partes del mundo como Europa. En tanto que en Europa las protestas estaban especialmente volcadas a que los derechos sociales duramente obtenidos fuesen retirados, en Brasil sucedía lo contrario; en las calles se pedía más Estado y más derechos. Querían que los derechos sociales asegurados por ley fuesen llevados a la realidad. Querían seguridad pública de calidad. Querían un acceso real a la sanidad. Esta demanda fue respondida por el Gobierno Federal con el programa «Más Médicos», contratando médicos extranjeros para que se establezcan en regiones notoriamente deficitarias de profesionales de la salud, especialmente en el interior del país o en las periferias de las grandes capitales. Querían además educación de calidad, transporte público accesible, puntual y confortable. O sea, las protestas en las calles de Brasil, en contraposición a las europeas, no eran defensivas: estaban al ataque. A modo de ejemplo, de las numerosas reclamaciones que realizaban los movimientos de junio, que en determinado momento aglutinaron a un amplio espectro (desde la extrema derecha fascista a la izquierda revolucionaria), ninguna de ellas exigía más empleo.

¿Cuál fue el detonante de los movimientos de junio? Según algunos análisis internos, algo con lo cual yo mismo he sido bastante crítico: la ausencia de enfrentamiento de clases durante el Gobierno de Inácio Lula da Silva o el de Dilma Rousseff. Y aquí, antes de criticar, es necesario decir que el Gobierno de Lula conquistó algo importantísimo y sin parangón en la historia al sacar a 28 millones de brasileños de la pobreza y llevar a otros 36 millones a la clase media de acuerdo a los informes del Plan Brasil Sin Miseria, del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. También es necesario destacar que se alcanzaron los 64 millones de brasileños en condición de ser consumidores. Son personas que antes no tenían qué comer y que, en la actualidad, no solo realizan tres comidas al día, sino que también pueden comprar neveras, cocinas, automóviles y otros bienes a plazos. Y ahora estos consumidores van a reclamar sus derechos. Afirman protestando en las calles que no aceptan ser tratados como ciudadanos de segunda clase. Exigen que el Estado ejecute las exitosas y efectivas políticas públicas de redistribución de la renta y movilidad social implementadas por los sucesivos gobiernos del PT, responsables de mejorar la vida de un número de personas equivalentes a la población de Francia, y que también atienda sus demandas en el área de salud, educación, seguridad y transporte.

¿Esto significa que las administraciones del PT fracasaron? De ninguna manera. Me remito a la opinión de Tarso Genro, exministro de Justicia y educación del presidente Lula y actual gobernador del Estado de Río Grande do Sul. Para él, lo que está tras estos 10 años de Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) es justamente el fin de un ciclo, que se agota por haber cumplido su objetivo. De ahí la necesidad de actualizar el programa y el discurso del PT para el próximo periodo, enfocándose en lo que Dilma Rousseff comenzó a hacer: aumento de la calidad de los servicios públicos y una efectiva universalización de los derechos sociales.

## La agenda de desarrollo pos-2015

En relación con la agenda de desarrollo pos-2015, es necesario antes que nada destacar un aspecto interno cuyos efectos en el ámbito internacional se hacen sentir profundamente, y que se trata de la gran batalla de la presidenta Dilma Rousseff para el próximo periodo: la transferencia de capital especulativo en capital productivo. Brasil, por varias décadas, sostuvo las más altas tasas de interés del planeta, siendo el paraíso de los rentistas, especuladores y de todos aquellos que vivían del capital financiero. Incluso durante los gobiernos de Lula, cuando hasta la revista británica *Foreign Affairs*<sup>1</sup> adulaba al Gobierno brasileño y a su política externa, llegando a loar al entonces ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, como el «mejor canciller del mundo», el país permanecía en la lista de aquellos con mayores intereses reales del mundo.

Al tomar la decisión de realizar la antes mencionada transferencia y, acto seguido, bajar los intereses, la política económica del Gobierno que había sido celebrada internacionalmente como un ejemplo de políticas fiscales responsables, combinadas con crecimiento y distribución de renta en medio de una crisis mundial, pasó a ser blanco de constantes ataques por parte de la misma revista, de buena parte de la prensa que defiende los intereses del sector financiero y hasta del mismo FMI. Este

1. [http://www.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the\\_world\\_s\\_best\\_foreign\\_minister](http://www.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister)



pulso se puede ver diariamente en los periódicos de derecha nacionales, que asumieron un papel de oposición política y pasaron, desde entonces, a criticar inexorablemente al Gobierno, en contraste con coberturas más heterogéneas de la prensa internacional. Infelizmente, hemos asistido a algo que podría ser interpretado como una capitulación parcial del Gobierno, con sucesivos aumentos tímidos en las tasas de interés, lo que llevó a Brasil, en octubre de 2013, de vuelta al tope del *ranking* de los países con tasas más altas de intereses reales.

Como continuación de una agenda dirigida al desarrollo y no a la austeridad es fundamental hablar del abordaje que los países y regiones vienen dando a la crisis mundial; mientras que Europa se dedica masivamente a seguir las recetas neoliberalistas del Fondo Monetario Internacional, América Latina, por haber sido laboratorio de tales experiencias en los años noventa y haber sentido en carne propia los males de las mismas, se dedica a medidas anticíclicas absolutamente opuestas a las europeas. Tenemos en la región la certeza de que el FMI no atiende los intereses de los países en cuestión, sino los de los especuladores y rentistas. La superación de las crisis de los años noventa en la región no se dio a través de la aplicación de la ortodoxia neoliberal, sino por el derrocamiento de los gobiernos de derecha que la defendían y por su reemplazo por gobiernos de izquierda que creían en el papel del Estado como actor económico, ya sea como agente o como incentivador del desarrollo.

En octubre de 2013, dos informes, uno divulgado por el Consejo Europeo y otro por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), destacaban los efectos devastadores de las políticas de austeridad. La FICR llegó a afirmar que Europa está ante una «inminente crisis humanitaria», ya que los pobres se están haciendo más pobres, hay más gente cuya renta está por debajo de la línea de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo a esta entidad, las «consecuencias a largo plazo» de la crisis están aún por llegar, ya que el tema del desempleo en Europa es una «bomba de tiempo». En un cuarto de los 52 países objeto del estudio, el nivel de desempleo juvenil fue clasificado como «catastrófico», variando desde un tercio de la población hasta 60% de los jóvenes de un país. Entre los más viejos, la situación es también problemática. En 2008, había 2,8 millones de desempleados de entre 50 y 64 años en los 28 países de la Unión Europea. En 2012, ese número llegó a los 4,6 millones.

En junio de 2013, al hacer una evaluación de la ayuda a Grecia, el FMI admitió que no imaginaba los impactos negativos que las medidas de austeridad impuestas en aquel país tendrían<sup>2</sup>. En un informe conjunto con otros dos integrantes de la llamada «troika» –el BCE y la Comisión Europea– el FMI admitió que «la confianza del mercado no fue recuperada, el sistema bancario perdió el 30% de sus depósitos y la economía sufrió una recesión mucho más profunda de lo esperado, con un excepcionalmente alto nivel de desempleo. Por contraste, Brasil viene presentando un crecimiento continuo, con previsión de un crecimiento del PIB del orden del 2,5% para el próximo periodo de 2013 y, según el FMI, y viene oscilando entre la quinta y séptima economía del mundo. Sin llegar a ser un PIB chino, el propio director del FMI dijo que, a pesar de la ausencia de reformas, es un crecimiento que a muchos países les gustaría tener el próximo año.

2. <http://www.theguardian.com/business/2013/jun/05/imf-admit-mistakes-greek-crisis-austerity>

## Las posibles convergencias con Europa

Hoy, más allá de iniciativas puntuales, como por ejemplo el programa brasileño de Ciencias sin Fronteras, responsable de financiar estudios de grado y posgrado de estudiantes brasileños en universidades europeas, o de la justa lucha germano-brasileña por un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, la agenda brasileña y europea están en polos, si no opuestos, al menos distantes. Como ejemplo, ya se ha mencionado el propio abordaje de la crisis, pero también, la agenda migratoria, el compromiso frente a derechos sociales y la posición frente a conflictos internacionales, sobre los cuales trataremos brevemente.

En relación con la agenda migratoria la posición europea ha sido cada vez más restrictiva, limitando la libre circulación de personas y atentando contra los derechos de los inmigrantes. Cada vez más se trata la inmigración como una cuestión policial, decretando el derecho a confinamiento de inmigrantes tenidos como ilegales en «centros de internamiento para extranjeros». Se busca dificultar el acceso a posibles inmigrantes al país, y no son pocos los casos de personas retornadas a sus países de origen, especialmente naciones de América Latina y de África, sin ningún otro motivo que una decisión carente de motivación y dejada a la estimación personal del oficial de frontera. Tal práctica, constantemente denunciada por Brasil en los foros internacionales, contrasta con el abordaje ecuatoriano, por ejemplo, de esta cuestión. Respondiendo a una política de ciudadanía universal, el pequeño estado sudamericano dio muestras de grandeza al abrir sus fronteras. Se espera que Brasil, que está pasando por debates legislativos en vistas a la construcción de una política migratoria compatible con la Constitución Ciudadana de 1988, se adhiera al ejemplo de Ecuador al garantizar a la población inmigrante una legislación que represente un avance frente a la actual, habida cuenta que el llamado «Estatuto del Extranjero» se remonta a los años de la dictadura militar. Aunque difícilmente asegure tantos derechos como la ley ecuatoriana, sí supondrá un distanciamiento de la política cada vez más restrictiva del viejo mundo.

Del mismo modo, los derechos sociales y tratados relacionados en general se van reconociendo cada vez más en Brasil y en América Latina, asegurando y universalizando derechos, pese al escenario externo desfavorable. Se es consciente de que quitar derechos a la población interesa solo a una élite que busca enriquecerse a costa de la privación de conquistas por las cuales generaciones enteras lucharon duramente, tales como la salud, la educación o las garantías laborales. Europa, mientras tanto, parece haber olvidado las lecciones que enseñó al mundo cuando creó los Estados de Bienestar Social y, atendiendo las demandas de esta minoría auto-interesada representada por la Troika, van paulatinamente recortando derechos para atender a los intereses del capital financiero.

Una posible convergencia entre Brasil y Europa es la agenda de Internet. Brasil fue uno de los países más espiado por los Estados Unidos, incluyendo el correo electrónico personal de la propia presidenta. Esconder intereses económicos o geopolíticos debajo de las agendas de seguridad y de derechos humanos se aplica a este tema: por ejemplo fueron espiados el Ministerio de Minas y Energía, y Petrobras. Estos hechos terminaron por generar un contundente pronunciamiento por parte de la

presidenta en la Asamblea General de la ONU. Cabe también mencionar que, a raíz de estos acontecimientos, el ICAAN (Internet Corporation for Assigned Names and Number) y otros actores-gestores online (por efecto de las denuncias de Edward Snowden) han buscado a Dilma Rousseff. La conclusión, compartida también por Angela Merkel, es que los Estados Unidos han ido demasiado lejos. Ante esto, Brasil y Alemania patrocinaron una resolución aprobada en la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas que trata justamente de este tema. Así, la construcción de una nueva arquitectura global de Internet aparece como una agenda de seguridad convergente para el próximo periodo, buscando garantizar los derechos y la privacidad online de los ciudadanos de todo el planeta.

## **Diálogo sobre seguridad entre América Latina y Europa**

Hablar sobre la posición frente a conflictos internacionales, por su parte, remite directamente a la cuestión de seguridad y los diálogos relacionados entre América Latina y Europa. Cuando hablamos de seguridad, es preciso, antes que nada, definir de qué seguridad se está hablando, y para quien. ¿Se trata de seguridad para el capital o para los pueblos? ¿A qué intereses están sirviendo quiénes nos protegen? Las protestas que irrumpieron alrededor del mundo en los últimos dos años dejaron claro que los derechos humanos y la seguridad son dos caras de la misma moneda absolutamente inseparables, y que es imprescindible escoger cuál será la cara de la moneda que va a pesar más.

La posición sudamericana frente a los conflictos internacionales, salvo rara excepción, ha sido la salida diplomática de los conflictos. Y por esta razón hay una constante oposición por parte de la región en relación con las votaciones individualizadas contra países, tenidas como una de las últimas alternativas posibles por parte de la diplomacia. Tal posicionamiento contrasta con la mayor parte de las actuaciones europeas en el último periodo, que se han caracterizado por la demonización de determinados países y por la política de apoyo a intervenciones militares en terceros países.

Como ejemplo, puede verse el tratamiento dado en 2011 a la situación en Libia y en relación con la Primavera Árabe. Allí se observó el distanciamiento entre el discurso y la práctica de las naciones europeas en relación con el Derecho Internacional y a la instrumentalización de los derechos humanos para otros fines posteriores, lo que significó un distanciamiento que se vio agravado con el caso de las escuchas ilegales de la National Security Agency de los Estados Unidos.

Después de una desastrosa actuación al inicio de la Primavera Árabe, cuando Sarkozy colocó a las fuerzas armadas francesas a disposición de Bem Ali, o del apoyo dado a Mubarak en Egipto, la Unión Europea, así como los Estados Unidos, consiguieron finalmente encontrar un fin útil a estas movilizaciones sociales. Participaron por primera vez con representaciones del más alto nivel y peso en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2011 discurso unísono que servía de coro de los debates venidos de Nueva York: Libia es mala, Libia es una amenaza para la seguridad internacional. Y de manera subliminal, dejó otro mensaje: Libia es igual a Irán.

A pesar de que Libia tenía el mayor índice de desarrollo humano del norte de África y era increíblemente liberal en comparación con las monarquías sauditas, los Emiratos Árabes o Bahrein, nada de eso importaba. Sí, Gadafi era un dictador más. Pero, si hubiese una lista de violadores de derechos humanos durante la represión de los acontecimientos de la Primavera Árabe, él estaría por debajo de los países mencionados y, sin embargo, ninguna mención de intervención fue hecha en relación con estos.

La intervención militar fue aprobada sobre Libia, en gran parte gracias a esta instrumentalización, en la cual entraba también el discurso de «responsabilidad de proteger». Como resultado, Libia se convirtió en un país destrozado. La diplomacia brasileña, preocupada, buscaba soluciones. Vale resaltar un diálogo relatado por un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en relación con el episodio; en una conversación con un embajador de los Estados Unidos, el brasileño señaló: «tenemos que hacer algo en relación con Libia», a lo que el otro respondió: «Pero la cuestión de Libia esta solucionada, el petróleo ha vuelto a fluir».

Las preocupaciones de seguridad latinoamericanas y brasileñas tienen mucho más que ver con la defensa de la región frente a los intereses del imperialismo que con eventuales amenazas terroristas islámicas. Son mucho más claros, para los militares brasileños, los acontecimientos tales como la reactivación de la Cuarta Flota de los Estados Unidos justo en el momento de inicio de la exploración de petróleo, que colocó al país en la posición número 13 en términos de reservas de petróleo, o también el hecho de que América Latina posee las mayores reservas de agua dulce del planeta, sin dejar de mencionar el potencial farmacéutico que representa la selva amazónica, una eterna preocupación de los militares brasileños.

Como conclusión, lo que se intenta hacer hoy en la región es quebrar el paradigma de imperialismo que siempre estuvo presente y desarrollar un nuevo modelo de relaciones internacionales, pero apoyado en principios que compartimos. Y, no nos engañemos, los principios que rigen la actuación exterior de América Latina y la Unión Europea son los mismos. Las diferencias son de método y no de principios, como ocurre con la Agenda pos-2015 de Desarrollo. Si somos capaces de cooperar siguiendo un nuevo modelo de relaciones, con las mismas bases con las que, en el ámbito regional, conseguimos afianzar a UNASUR y CELAC, tendremos un futuro brillante por delante.

**Sandra Borda G.**  
*Universidad de los Andes\**

*\* Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia). Coordinadora del grupo colombiano del Grupo de Seguridad Regional de la FES*

**T**ranscurrida ya la mayor parte de la Administración Santos, no cabe duda de que en Colombia se han experimentado cambios importantes —profundos o no— en materia de política exterior durante este período. Este *paper* argumenta que dichos cambios son el resultado de la construcción de un diagnóstico particular de la situación nacional, que ha llevado al Gobierno Santos a intentar cambiar drásticamente la identidad internacional de Colombia.

El proyecto es renunciar a la tradicional identidad internacional regida por las conocidas expresiones de «país problema» o el ya clásico «ojo del huracán». Estas expresiones intentaban definir a Colombia como un lugar donde confluían todos los problemas más acuciantes del sistema internacional: el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, la violencia en todas sus posibles formas, etc. El objetivo consistía en generar solidaridad a través de la auto-estigmatización y así obtener recursos provenientes de la comunidad internacional para enfrentar estos denominados «flagelos». Muchos gobiernos colombianos se dedicaron, durante años, a generar y explotar el complejo de culpa a los actores más importantes de la arena global.

Para la Administración Santos, esta forma de definir la «colombianidad» hacia el exterior ya no se ajusta a la situación del país. En medio de un contexto nacional de estabilidad económica, el eventual logro de la paz a través de los diálogos y una relativamente exitosa contención de los problemas de seguridad asociados con grupos criminales organizados, el Gobierno hizo un alto e inició un ejercicio de auto-presentación en el sistema internacional sustancialmente distinto. Hoy somos la «Nueva Colombia», un país que enseña y comparte *know-how* sobre problemas de seguridad, incluso en escenarios de la alcurnia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); un país «maduro en el tema de los derechos humanos», una economía que encaja con facilidad en los más exclusivos «clubes de la economía internacional», una diplomacia que se encuentra con capacidad de contribuir a la solución del conflicto árabe-israelí y que puede ejercer un liderazgo —al menos regional— sin precedentes en la historia del país. Colombia es, según este muy reciente intento por definir nuestra identidad internacional, un país sin complejos y con grandes aspiraciones y ambiciones internacionales.

Pero, ¿cuál es el problema de reorientar nuestra política exterior en esta dirección? Al fin y al cabo, ¿no es loable que intentemos sacudirnos un poco de la vieja identidad paria que varios de nuestros gobiernos contribuyeron a construir?

Este texto plantea que esta nueva política exterior genera dos problemas fundamentales. Por un lado, la identidad internacional que está buscando construir la Administración Santos no casa con la realidad nacional. Es casi un acto afirmativo: ante la imposibilidad de resolver los problemas domésticos de fondo, como erradicar las violaciones a los derechos humanos, controlar estructuralmente el problema de la inseguridad y resolver el conflicto armado, el Gobierno ha decidido actuar internacionalmente *como si* estuvieran resueltos. Se trata de una política exterior cuasi-esquizofrénica que ha logrado dividir en dos la identidad colombiana y convertirla en artículo de una naturaleza para consumo interno, y de otra naturaleza casi diametralmente opuesta para consumo externo. Por supuesto, este es un fenómeno común en la formulación de la política exterior en cualquier país, lo que hace especial el caso colombiano es lo descomunal de la distancia que separa la aspiración internacional de la realidad interna.

El segundo problema, es que estos momentos de cambio en la identidad internacional de los países, en general, incrementan sus niveles de vulnerabilidad frente a la presión internacional. Esto explica, por ejemplo, los bandazos de ida y vuelta que se dan en la política exterior de derechos humanos, como veremos en la penúltima sección de este *paper*. Tres autores (Risse, Sikkink y Ropp, 2013) definen este fenómeno de forma simple y elocuente:

«entre más les importe a los estados u otros actores su reputación social y quieran ser miembros de la comunidad internacional en una posición de “buen comportamiento”, más vulnerables son a las acusaciones externas, a los mecanismos sociales que se basan en la lógica de la argumentación y de lo apropiado. La vulnerabilidad social se refiere al deseo particular de un actor de ser un miembro aceptado en un grupo social o una comunidad particular. [...] Estados con identidades inseguras o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones»<sup>1</sup>.

El argumento es relativamente simple: el arribismo en política internacional, como en cualquier esfera social, genera inseguridad. Dicha inseguridad, a su vez, se traduce en comportamientos erráticos y contradictorios en materia de política exterior, que van desde aspirar a jugar un papel de país con rango de potencia, hasta comportarse como un *rogue state*, desobedecer el derecho internacional y hostilizar a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que velan por el cumplimiento de los derechos humanos en el país.

Hasta ahora he sugerido que el giro que ha dado la Administración Santos en materia de política exterior responde al intento/deseo de cambiar drásticamente la identidad internacional de Colombia. El contraste entre anteriores políticas exteriores que buscaban promover a Colombia como país problema («el ojo del huracán») y la actual campaña internacional alrededor de la «Nueva Colombia» no puede ser más claro. Ahora procedamos a explicar el contenido de esta nueva identidad.

1. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C. «Introduction and Overview», en: Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (eds.). *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press (2013).

## ¿Qué es la «Nueva Colombia»?

La «Nueva Colombia» es una suerte de marca internacional que el Gobierno colombiano, en concierto con el Gobierno estadounidense, ha comenzado a promocionar agresivamente. La marca tiene dos componentes principales: uno que publicita el progreso de la economía colombiana e invita a la inversión, y otro que busca construir al Estado colombiano en el exterior como un gran éxito en materia de seguridad. Recientemente, ante la Cámara de Comercio Colombo Americana con sede en Miami, Santos aseguró que la «Nueva Colombia» está construida en torno a la seguridad y la paz, la lucha contra la desigualdad social y la pobreza y el crecimiento de la economía, que este año [2013] será del 4,5 %<sup>2</sup>.

### La prosperidad económica

En materia económica la narrativa es de prosperidad, riqueza e internacionalización. Sin embargo, la historia de éxito descansa principalmente sobre el reciente auge de la minería.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

«Después de una fuerte desaceleración en 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar el 5,9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones registradas a finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportación de Venezuela. [...] El crecimiento se apoyó en el auge del sector minero, y las exportaciones e inversiones de productos básicos se vieron impulsadas por el fuerte aumento de sus precios. El sector minero creció en más de un 14% en términos reales en 2011. Los sectores no transables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción»<sup>3</sup>.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos actualmente financia un proyecto que tiene asiento en la Universidad de Miami bautizado *The New Colombia Task Force*. En uno de los *papers* escritos para el proyecto, David Yanovich asegura que Colombia nunca ha visto una oportunidad como la actual de generar riqueza: si el régimen fiscal actual se mantiene, predice Yanovich, en los próximos 10 años se generarán al menos 53.000 millones de dólares en regalías, un 16% del actual PIB<sup>4</sup>.

En esta misma serie de *papers* y en la misma clave, Santiago Montenegro describe cómo durante la actual coyuntura se ha experimentado el influjo de inversión extranjera más grande de la historia colombiana, habla de una expansión de más de dos millones de empleos desde el inicio de la Administración Santos, del aumento de la inversión colombiana en Centroamérica y Sudamérica, de la caída de la pobreza y del índice de desigualdad en el ingreso. Sin embargo, señala Montenegro, la infraestructura sigue siendo el punto débil en esta historia de éxito económico<sup>5</sup>.

Según Montenegro, Colombia se ha convertido en el país de América Latina que registra una mayor reducción de los índices de pobreza, solo por detrás de Perú, y el segundo en disminución de la desigualdad social,

2. «Santos asegura que hay una "nueva Colombia"». *El Nacional*, (2 de diciembre de 2013). [http://www.el-nacional.com/mundo/Santos-asegura-nueva-Colombia\\_0\\_311369052.html](http://www.el-nacional.com/mundo/Santos-asegura-nueva-Colombia_0_311369052.html)
3. OCDE, Estudios económicos de la OCDE (2013). Colombia. Evaluación Económica, enero de 2013, Visión General. Versión online [http://www.OECD.org/eco/surveys/Colombia\\_Overview\\_ESP%20NEW.pdf](http://www.OECD.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf), última visita 27 de junio de 2013.
4. Yanovich, David. «Colombia and its energy potential», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami (2013). [https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task\\_Force\\_Papers/Yanovich%20-%20The%20New%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf](https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Yanovich%20-%20The%20New%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf), última visita, 20 de diciembre de 2013.
5. Montenegro, Santiago. «Colombia's infrastructure challenges», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami, (2013). [https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task\\_Force\\_Papers/Montenegro%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf](https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Montenegro%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf), última visita 20 de diciembre de 2013.

con Ecuador en primer lugar; afirma que se han creado desde el 2010 2,5 millones de puestos de trabajo, que están aprobadas cuarenta concesiones por valor de 28.000 millones de dólares para transformación de infraestructura que harán aún más competitivo al país y que el país alcanzará entre el 5,5% y el 6,5% de crecimiento económico en 2014<sup>6</sup>.

Así las cosas, Colombia se presenta ante la comunidad internacional como una economía boyante, prometedora y como un inmejorable destino para la inversión extranjera. Semejante progreso es posible gracias a, continúa la narrativa, una mejora de la situación de seguridad sin precedentes en la historia del país.

### La superación de los problemas de seguridad

Según el reportaje publicado en el *Financial Times* con ocasión de una visita del presidente Santos al Reino Unido y, no por coincidencia también titulado *The New Colombia: Peace and Prosperity in sight: the country comes of age*, las Fuerzas Armadas colombianas están ahora clasificadas como unas de las mejores del mundo y el Gobierno está interesado en ofrecer y compartir su experiencia. Durante la última década, de acuerdo con dicho reportaje, Colombia ha ofrecido su experiencia a varios países en América Latina, el Caribe, Europa y África. Recientemente, y solo para citar un ejemplo, Colombia ha firmado un acuerdo para compartir su *know-how* en materia anti-narcóticos con la OTAN. Más de 16.000 personas, en 40 países, han sido entrenadas por fuerzas de seguridad colombianas en áreas como la interdicción marítima, el combate de jungla, la inteligencia antiterrorismo y tácticas para combatir la extorsión, el secuestro y el tráfico de drogas. Las Fuerzas Armadas colombianas son más numerosas que las de Brasil, un país cuatro veces más grande que Colombia, y entre el 2000 y el 2010, el gasto anual militar se ha casi duplicado pasando de 5,7 miles de millones de dólares a 10,4 miles de millones de dólares<sup>7</sup>.

Según otro *paper* de *The New Colombia Task Force*, esta vez de autoría de Román Ortiz y Janneth Vargas, el Estado colombiano se ha fortalecido sustancialmente: las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han crecido de 287.000 hombres armados en 2002 a 440.000 en 2013. Ambas fuerzas han pasado por un proceso profundo de modernización y han ampliado sus capacidades de inteligencia, apoyo aéreo y habilidad para operaciones especiales<sup>8</sup>.

Aquí la historia sobrepasa el argumento del éxito en materia de seguridad para transitar hacia la idea de Colombia como poseedor de una experiencia y un *know-how* exportable. Este elemento, ya presente desde los últimos años de la Administración Uribe, es utilizado como una herramienta clave de una nueva política exterior ya con visos de posconflicto.

Por ejemplo, recientemente, el sector de defensa de Colombia ha asesorado la reforma de las policías de Honduras, Guatemala y República Dominicana. Adicionalmente, el ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón adelantó en octubre de 2013 una gira que buscaba la reproducción del modelo nacional de la lucha contra el narcotráfico desde México hasta Panamá. El objetivo es que las fortalezas operacionales puedan tradu-

6. «Santos asegura que hay una “nueva Colombia”» Ibidem.

7. Schipani, Andres. «Security for export», en: *The New Colombia. Peace and prosperity in sight: the country comes of age. Financial Times* (4 de junio de 2013). En línea: <http://www.ft.com/intl/cms/d2ec5854-cd1e-11e2-9efe-00144feab7de.pdf>, última visita 27 de junio de 2013.

8. Ortiz, Román y Vargas, Janneth. «Government Negotiations with the FARC and the Future of Security in Colombia», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami, 2013. En línea: [https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task\\_Force\\_Papers/Ortiz%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf](https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Ortiz%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf) última visita 20 de diciembre de 2013.



cirse también en la venta de barcos, lanchas, pistolas, fusiles y visores a esas naciones. En resumen:

«Se trata del diseño de una nueva estrategia que apunta a que la experiencia adquirida en más de 40 años de lucha contra la guerrilla, paramilitares, bandas y narcotraficantes sirva para que el país pueda tener una importante fuente de ingresos vinculada al millonario negocio de la seguridad y la industria militar. La «exportación» del modelo colombiano se da en el momento en que naciones como Honduras, El Salvador y Guatemala luchan contra las mafias y el narcotráfico y, por otro lado, el país tiene los índices más altos de inversión de empresas privadas en naciones de esa parte del continente»<sup>9</sup>.

Ahora bien, es preciso señalar que la narrativa de la «Nueva Colombia» es igualmente beneficiosa para Bogotá y para Washington: el primero está interesado en cambiar su identidad/imagen internacional y el segundo quiere demostrarle a su electorado que el dinero que se invierte en la lucha contra las drogas no siempre es dinero desperdiciado.

## La política exterior de la «Nueva Colombia»

Este escenario ha dado lugar a un interés renovado por parte del Gobierno por proyectar un país transformado, en donde los temas del conflicto y el narcotráfico pertenecen al pasado, y en donde la prosperidad económica empuja al país en otras direcciones. El papel que quiere jugar Colombia en el marco internacional es de mayor protagonismo y liderazgo y las ligas a las que quiere pertenecer ya no son las de los estados fallidos.

Parte de esta estrategia se plasmó en el papel de mediador que jugó Juan Manuel Santos en la resolución de la crisis de Honduras de 2009, la membresía de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su intento por liderar el tratamiento de la crisis en Haití, la obtención de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para Colombia y, últimamente, el intento de Colombia —no muy exitoso— de actuar como mediador en el conflicto entre Israel y Palestina.

Su intento por consolidarse como líder regional ha llevado al país a perseguir una política exterior más multilateral, más pragmática y más diversificada que la que se diseñó e implementó durante la Administración Uribe. A diferencia de lo sucedido durante la Administración Uribe, Santos no ha asumido la existencia de una inconsistencia entre tener una fuerte y profunda relación con Estados Unidos y acercarse a la región y sus instituciones; ha reconstruido parcialmente su relación con Venezuela —deteriorada tras duros enfrentamientos entre los presidentes Uribe y Chávez— y ha promovido y participado activamente en la conformación de la Alianza del Pacífico, un nuevo mecanismo de integración diferente y alternativo a los existentes en la región.

Las ambiciones de Colombia en el plano internacional también han encontrado una clara manifestación en la intención, casi obsesión, del Gobierno colombiano en pertenecer a la OCDE. Dicha obsesión ha desembocado en una mala estrategia de comunicación que solo ha confundido a la opinión

9. «Colombia exporta su modelo de seguridad». *El Tiempo* (6 de octubre de 2013). [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-13105572.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13105572.html), última visita 20 de diciembre de 2013.

pública acerca de este tema. Cuando la OCDE anunció que estudiaría la admisión de Colombia en la organización, medios y funcionarios del Gobierno colombiano anunciaron que el país había sido admitido e iniciaron la celebración para después tener que rectificar.

Algo parecido sucedió cuando el presidente Juan Manuel Santos anunció ante los medios de comunicación que su Gobierno tenía la intención de ingresar a la OTAN. Al día siguiente la OTAN dio a conocer un comunicado asegurando que la organización estaba interesada en diversas formas de cooperación con Colombia pero que, debido a sus criterios de membresía, Colombia no podía formar parte de la OTAN. El anuncio de Santos se hizo un viernes, el lunes fue festivo en Colombia y para el martes el ministro de Defensa tuvo que rectificar las declaraciones del presidente ante la prensa, afirmando que este había sido malinterpretado, e insistiendo en que todo lo que buscaría el Gobierno colombiano sería profundizar las formas de cooperación militar entre la OTAN y el Gobierno colombiano. Al igual que en el caso de la OCDE, la ansiedad por ingresar a estos selectos «clubes internacionales» llevó al Gobierno a cometer errores que le supusieron serias críticas entre varios sectores de la opinión pública que lo calificaron de desinformado e improvisador.

Estas transformaciones han llevado a los mandatarios y a la opinión pública a pensar en la inserción internacional de Colombia como un proceso de más aliento y mucho más ambicioso. Consecuentemente, esta búsqueda del ingreso en las categorías de «líderes regionales» o «países emergentes» ha incrementado ostensiblemente los niveles de vulnerabilidad social de Colombia. El énfasis en la construcción de una identidad internacional diferente, de una «Nueva Colombia» casi liberada del conflicto, más segura y más próspera, ha hecho que el Gobierno y la opinión pública estén hoy más preocupados que nunca por su reputación internacional.

### **La persistencia de la «Vieja Colombia»: el conflicto armado y las violaciones de los derechos humanos**

El actual Gobierno de Juan Manuel Santos continúa asumiendo que la adquisición de compromisos formales es un argumento fuerte a la hora de convencer a la comunidad internacional de su compromiso en materia de derechos humanos. De hecho, su discurso internacional insiste en sus obligaciones con respecto a los compromisos internacionales adquiridos. Por ejemplo, durante la discusión alrededor de la situación en Libia, el embajador colombiano ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró:

«Mi país ha mantenido una posición firme y coherente en todos los escenarios en los que se ha abordado esta situación. Copatrocinamos la resolución del Consejo de Derechos Humanos, en la que se estableció una comisión internacional de investigación sobre las violaciones cometidas en Libia y se recomendó la suspensión de la membresía de ese país. Asimismo, además de la resolución del Consejo de Seguridad, copatrocinamos esta resolución que acaba de aprobar la Asamblea General suspendiendo la Membresía de Libia en el Consejo de Derechos Humanos».

A diferencia de Uribe, desde el inicio de su Administración, Santos ha aceptado públicamente la definición de la confrontación colombiana como un «conflicto armado». Ello ha significado entonces la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el Gobierno así lo ha admitido. Adicionalmente, se trata de un paso fundamental para brindarle fuerza y legitimidad a los actuales diálogos de paz.

Es preciso señalar, sin embargo, que la Administración Santos se aparta ostensiblemente de la definición de «ratificador estratégico» que propone Beth Simmons y según la cual, este tipo de estados forman parte de la mayor cantidad de tratados posible, pero no valoran intrínsecamente el contenido de las normas de derechos humanos ni anticipan a corto plazo su cumplimiento<sup>10</sup>. Por un lado, hay una actitud más reflexiva y selectiva por parte del Gobierno frente al régimen internacional de derechos humanos: no se rechaza de plano el sistema internacional, pero sí se hacen públicos los lugares de desencuentro y se solicita un tratamiento diferenciado. Uno de los ejemplos más claros de esta nueva política fue justamente la posición de Colombia frente a la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que trataremos más adelante.

Por otro lado, la Administración Santos ha dado pasos importantes en el ámbito interno para aumentar los niveles de cumplimiento con las normas de derechos humanos aunque el cumplimiento aún no sea sistemático. Aunque el Plan de Desarrollo sigue privilegiando los temas de seguridad, orden público y seguridad ciudadana, la propuesta de la actual Administración sugiere una aproximación distinta y más comprensiva. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contempla las cuatro propuestas siguientes:

- Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH): formular y coordinar la Política Integral de DDHH y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- Elaborar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DDHH y DIH, (ii) prevención de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH, (iii) educación y cultura en DDHH, (iv) protección, (v) política integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (vi) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (vii) escenario internacional, y (viii) igualdad y no discriminación.
- Elaborar una política de atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los DDHH e infracciones del DIH.
- Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones de los DDHH e infracciones del DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia.

El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario agrupa a las entidades estatales nacionales y locales que están involucradas en temas de derechos humanos. Su objetivo consiste en diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas en este ámbito. El Sistema es coordinado por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, liderada por el vicepresidente de la República y cuya función principal es la «definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, y de respuesta e impulso al

10. Simmons, Beth. *Mobilizing for human rights. International Law in domestic politics*. Cambridge, Cambridge University Press 2009.

cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia». Esta nueva propuesta institucional, sumada a las reuniones que ha ido adelantando la Comisión Intersectorial con sectores de la sociedad civil en varios lugares de la geografía nacional parecen sugerir que la política del actual Gobierno va más allá de las concesiones tácticas y que se toma más en serio su deber de establecer una institucionalidad sólida para poder cumplir con las normas internacionales de derechos humanos. Se trata de un intento por incrementar las capacidades del Estado para potencializar y aumentar el cumplimiento con los derechos humanos. Finalmente, este nuevo marco legal e institucional parte del reconocimiento explícito de la existencia de un problema de derechos humanos en Colombia y, por consiguiente, marca al menos un final parcial y/o coyuntural de la fase negacionista que ha predominado en la historia colombiana.

Ahora bien, es demasiado pronto todavía para hablar de un cumplimiento sistemático y consistente con este cuerpo de normas. La institucionalidad inaugurada por la Administración Santos es demasiado reciente y no es posible todavía observar el efecto que ha tenido sobre el respeto a los derechos humanos en el país. Problemas endémicos como el desplazamiento interno, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros y otros agravios cometidos contra civiles que no forman parte del conflicto persisten y aún no se ha impartido justicia.

### **El episodio de Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la salida de la «lista negra»**

Sin embargo, a pesar de una actitud menos negacionista y más abierta frente a las normas internacionales de derechos humanos, el Gobierno colombiano persiste en tratar de erradicar del camino las instancias que le recuerdan su todavía persistente problema de violación de los derechos humanos. En este texto revisamos dos instancias de esta tendencia: la relacionada con la expulsión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la estrategia para salir de la denominada «lista negra» del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Durante el primer semestre de 2013, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas visitó Colombia por invitación del Gobierno Santos. Una vez en el país, el presidente anunció públicamente que tenía la intención de solicitar la salida del representante de dicha oficina debido a que consideraba que «Colombia era ya un país maduro en materia de derechos humanos». La negociación duró un par de días, se difundió en su mayor parte a través de los medios de comunicación y concluyó con una prórroga de la estadía de la oficina por un año adicional.

En el contexto de la discusión quedaron claras varias cosas. De un lado, el Gobierno no se sintió cómodo con la idea de que un organismo multilateral «vigile» su comportamiento en un tema tan espinoso como los derechos humanos. En varios medios se sugirió que un país que está a punto de entrar a la OCDE no puede estar siendo monitoreado por la ONU en este ámbito. Por otro lado, algunas ONG y varios sectores de opinión coincidieron en señalar que no existe evidencia de

que haya una mejora sustancial de la situación de los derechos humanos en Colombia y que, por tanto, el argumento del Gobierno sobre la «madurez» del país en este tema, simplemente, no es compatible con la evidencia disponible. Quedó claro que el esfuerzo del Gobierno estuvo más motivado por su nueva doctrina de política exterior que por la existencia de verdaderos avances en el respeto a los derechos humanos en Colombia.

Un episodio similar tuvo lugar alrededor de la salida de Colombia de la «lista negra» del Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>11</sup>. Durante el pasado año, tuvo lugar el proceso de negociación alrededor de la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El interés colombiano en estos temas se explica por la historia de las relaciones entre este país y el sistema desde los propios inicios del proceso de escrutinio internacional y el consecuente proceso de negación. Tras varias décadas de conflicto armado y de la aguda crisis humanitaria derivada del mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha tenido como prioridad en su agenda el seguimiento del caso colombiano. Al inicio del proceso de reforma, la CIDH había realizado dos visitas *in loco* al país (1980 y 1997), así como varias visitas de seguimiento al proceso de desmovilización, de recaudación de pruebas para casos específicos y varios de sus relatores temáticos habían visitado el país en distintas calidades. Adicionalmente, desde mediados de la última década del siglo xx, Colombia ha sido —junto con Cuba— uno de los países incluidos en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, que es usualmente conocido como la «lista negra» de países.

Ser señalado como un país de especial interés por parte de la CIDH confronta con la actual política del Gobierno Santos de mostrarse al mundo como una democracia renovada con posibilidades de asumir liderazgos regionales. En otras palabras, gracias a esta nueva política exterior y a la vulnerabilidad social que ella genera, la influencia de la CIDH bajo estas nuevas circunstancias es más fuerte y por tanto, acuciante para el Gobierno Santos.

En el tema de medidas cautelares como en el sistema de casos, Colombia estuvo en el proceso de negociación en línea con varios estados con intereses similares, como Guatemala o Perú. Pero donde Colombia realmente lideró una posición fue en cuanto a los criterios para la inclusión de países con «situaciones especiales» en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH. A diferencia del bloque Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que criticó el Capítulo IV por ser un instrumento ideológico utilizado en contra de sus gobiernos, Colombia enfocó sus propuestas no en acabar el mecanismo, sino en buscar la forma de hacerlo objeto de escrutinio.

Inicialmente, Colombia hizo críticas tanto a la metodología como a la eficacia del mecanismo. Respecto de las primeras, haciéndose eco de las críticas de otros estados, Colombia resaltó que los criterios usados por la CIDH eran muy amplios y «las problemáticas descritas en tales criterios [eran] comunes a la región y no exclusivos de los países que actualmente son objeto de “especial atención” por parte de la Comisión». Ello, a juicio de Colombia, restaba eficacia al mecanismo, pues le impedía garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato de la CIDH frente a los estados, objetividad y no selectividad.

11. Lo que sigue es una síntesis transformada de Borda, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo, «La Administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo». *Revista Pensamiento Propio*. Buenos Aires, 2013.

Esta posición fue luego compartida por varios estados que, a partir de la postura de Colombia, propusieron modificar el sistema del Capítulo IV y reemplazarlo por uno parecido al que se desarrolla en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el Examen Periódico Universal. Sin embargo, Colombia vio la oportunidad para sacar provecho propio de la discusión y cambió su pretensión inicial. Así, con la evolución de la discusión y las presiones a la CIDH, Colombia decidió hacerse ver como colaborador de la Comisión en lugar de jugar un papel antagónico. Para el asunto específico del Capítulo IV, Colombia empezó a promover que la CIDH debería tener más en cuenta los esfuerzos de los estados para mejorar su situación y, en consecuencia, valorar lo que estos hicieran para salir del Capítulo IV. Por ejemplo, la CIDH debería tener en cuenta a aquellos estados que, en colaboración con la Comisión, la invitaban a seguir la situación de cerca a partir de la realización de visitas *in loco*.

Justo después de promover este argumento, Colombia hizo pública su intención de invitar a la CIDH a una visita oficial a su territorio, la cual se efectuó en diciembre de 2012, en uno de los momentos más álgidos del proceso de reforma. Con esto Colombia se mostró como un país cercano a la CIDH, pues accedió a abrirle sus puertas justo en un momento en que era objeto de desconfianza y crítica de varios estados.

La estrategia rindió frutos. Meses después, la propia CIDH incluyó en su reglamento una disposición que trata específicamente de las maneras en que los estados pueden dejar de ser objeto del escrutinio de Capítulo IV. Una de ellas es que el Estado concernido invite a la Comisión a realizar una visita *in loco*. En cumplimiento con esa nueva disposición, Colombia fue excluida por primera vez en más de diez años del capítulo IV en el Informe Anual de la CIDH correspondiente a 2012 (hecho público en marzo de 2013).

## Conclusión

Existe una fuerte y nueva tensión entre el tipo de identidad y liderazgo internacional que propone la Administración Santos, y la realidad del conflicto interno y sus implicaciones en materia de derechos humanos. La anterior narrativa de Colombia como el «ojo del huracán» coincidía parcialmente con la condición interna del país y por tanto no planteaba mayores contradicciones.

En medio de un proceso de paz, se puede interpretar la actuación del Gobierno en materia de política exterior como un intento para iniciar el proceso de construcción de una política exterior de posconflicto y un ejercicio por pensar el papel internacional del país fuera del marco de la guerra interna y de la guerra en contra del narcotráfico. Pero sin un proceso de paz finalizado y con la persistencia de problemas graves en materia de seguridad, el discurso y la política internacional parecen des-encajados y en tensión con la problemática interna del país.

Adicionalmente, las necesidades políticas internas han obligado al Gobierno a adoptar comportamientos internacionales que no encajan con el nuevo papel de país líder y modelo a seguir. Un ejemplo claro de esta tensión fue la posición adoptada por la Administración Santos

frente a la decisión de la Corte Internacional de Justicia en la definición de los límites marítimos entre Colombia y Nicaragua. Frente a una decisión que fue interpretada en Colombia como la pérdida de 5.000 km<sup>2</sup> de espacio marítimo, Santos optó por una suerte de desacato que definió, curiosamente, como la «inaplicabilidad» del fallo y que le permitió salir relativamente adelante y en el futuro, lograr su reelección a pesar de la supuesta pérdida de parte de espacio marítimo<sup>12</sup>. Ello no solamente generó y sigue generando una tensión fuerte con Nicaragua, sino que, además, rompió con la tradición colombiana de respeto al derecho internacional. Esta reacción, por supuesto, afectó negativamente y minó el proyecto de liderazgo regional. Se trata de una de las muchas contradicciones propias de la «Nueva Colombia».

**12.** Para una explicación de por qué el fallo de la CIJ no constituye realmente una «pérdida» de mar colombiano ver Arévalo, Walter. «El fallo sobre San Andrés: de la irresponsabilidad política a la responsabilidad jurídica». *Razón Pública* (28 de enero de 2013). <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3529-el-fallo-sobre-san-andres-de-la-irresponsabilidad-politica-a-la-responsabilidad-internacional.html?highlight=WyJ3YWx0ZXliLCJhcix1MDBlOXZhbG8iLCJ3YWx0ZXlgYXJcdTAwZTI2YWxvIl0=>, última visita 20 de diciembre de 2013.

