

LÍNEASUR 3

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR SEP/DIC 2012

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio
e Integración del Ecuador

N. 3, septiembre-diciembre, 2012

ISSN 1390-6771

Vol. I, Issue 3, September-December, 2012

Quito, Ecuador.



Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
Ricardo Patiño Aroca

Director de Línea Sur
Viceministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración
Marco Albuja

Editora de Línea Sur
María Alejandra Auza

Asistente Editorial
Andrea Almeida Villamil

Consejo Editorial
Fernando Bustamante, Juan Pablo Cadena, Jorge Forero, Jose María Guijarro García, Magdalena León, Guillaume Long, Eduardo Mangas, Carol Murillo, Iván Orosa, Eduardo Paredes, Rafael Quintero, Jorge Orbe, Franklin Ramírez, Isabel Ramos, Milton Reyes, Pablo Villagómez.

LÍNEASUR

Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración
Número 3, septiembre/diciembre 2012 (Vol. I, Issue 3, Sep-Dec, 2012)
Quito, Ecuador

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de Creative Commons Ecuador (cc by-nc-nd); <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

* Las opiniones expresadas en los artículos de Línea Sur son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial de la Cancillería ecuatoriana.

Comité de Redacción

**María Cristina Muñoz, Federica Zaccagnini, Gabriel Villafuerte,
Juan Pablo Cadena, Andrés Williams**

Portada principal y portadas de sección

Carlos Rosero

Diseño gráfico

La Cajonera.ec - Ana Lucía Garcés

Impresión

Rispergraf

v. : il. ; 25 cm.

Septiembre-diciembre 2012

Cuatrimestral: enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-6771

I. Política exterior. 2. América Latina. I. Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

MENSAJE DEL CANCELLER <i>Ricardo Patiño</i> _____	9
PALESTRA <i>Jose María Guijarro García y Juan Pablo Cadena Gómez</i> _____	14
DOSSIER	
PRESENTACIÓN DEL DOSSIER: CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y NUEVOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN <i>Juan Pablo Cadena Gómez</i> _____	22
EL FIN DE LA DOCTRINA MONROE Y LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA <i>Carlos Chacho Álvarez</i> _____	32
MULTILATERALISMO EN CRISIS, COOPERACIÓN SUR-SUR Y POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA <i>Carlos R.S. Milani</i> _____	40
REINVENTANDO LA ONU PARA SALVAR A LA MADRE TIERRA Y A LA HUMANIDAD <i>Miguel d'Escoto Brockmann y Sofía Clark</i> _____	56
UNA NUEVA AGENDA PARA SUDAMÉRICA: LA UNASUR Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERNACIONALES <i>Daniel Kersffeld</i> _____	71
AGENDA ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN	
PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: HERRAMIENTA CLAVE PARA CONSTRUIR EL FUTURO DE NUESTRA AMÉRICA <i>Juan Proaño Salgado</i> _____	90
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE 'REVOLUCIÓN CIUDADANA' <i>Gabriela Rosero Moncayo</i> _____	104



COYUNTURA

EL AFFAIRE ASSANGE: RADIOGRAFÍA DE UN ASILO DIPLOMÁTICO

Carol Murillo Ruiz _____ 120

LA REACCIÓN OLIGÁRQUICA EN PARAGUAY

Ignacio González Bozzolasco _____ 134

LA CRISIS ECONÓMICA COMO OFENSIVA POLÍTICA FALLA ORGÁNICA DE LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Alfredo Serrano Mancilla, Iñigo Errejón Galván _____ 147

ENTREVISTA

LO QUE ESTÁ EN JUEGO REALMENTE ES EL MONOPOLIO DEL CONOCIMIENTO: ENTREVISTA A JAYATI GOSH

Isabel Estévez _____ 164

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA

UNA CUESTIÓN DE DERECHO Y REIVINDICACIÓN: LOS VÍNCULOS ENTRE LA DEMANDA DE DERECHOS SOCIALES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL SOBERANISTA EN EL ECUADOR DE ENTREGUERRAS.

Valeria Coronel _____ 170

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Andrés Naranjo-Vinueza _____ 192

Obra en portada:

Carlos Rosero

Carlos Rosero está considerado entre los diez “Pintores vivos más importantes de la Pintura Ecuatoriana”. Merecedor de tres premios internacionales y diecisiete premios nacionales, recibió en 1996 la Condecoración del Gobierno Nacional: Artista de Primera Clase. Segundo Premio Mundial de la Trienal de Osaka Japón (1996), Primer Gran Premio Bienal Iberoamericana de Miami (1986), Premio – Mención Bienal Latinoamericana Casa de las Américas Cuba (1987), Primer Gran Premio del Salón de Octubre Casa de la Cultura Guayaquil (1993), Primer Premio del Salón Mariano Aguilera (1985), entre otros. En el 2006 forma parte de la Colección de Arte Latinoamericano Global Crossing, quien además edita su libro *Caféexpress*.

Susana Mariño. MSc. Sociólogo e Investigadora de Arte
Yomara Rosero. Gestión cultural y Curaduría

COLABORADORES DE ESTE NÚMERO:

Carlos Chacho Álvarez | Licenciado en Historia de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Buenos Aires. Actual Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración -Aladi-. Fue Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM). Exvicepresidente de Argentina (1999-2000).

Sofía Clark | Licenciada en Sistemas de Gobierno Comparado y Relaciones Internacionales. Magíster en derecho internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Exdiplomática de carrera de Nicaragua y especialista del derecho internacional y derechos humanos. Actualmente es la Coordinadora Ejecutiva de la Fundación SURVIVE, ONG nicaragüense dedicada, entre otras cosas, a promover la reinención del Sistema de las Naciones Unidas.

Valeria Coronel | PhD en Historia de la Universidad de New York (NYU) y Magíster en Ciencias Sociales de Flacso-Ecuador. Es coordinadora del programa de Sociología de Flacso, y miembro del laboratorio de investigación sobre conflicto, acción colectiva y Estado de la misma universidad de postgrados.

Miguel d'Escoto Brockmann | Estadista, político, dirigente comunitario y sacerdote. Fue ministro de Relaciones Exteriores de la Nicaragua durante el gobierno revolucionario Sandinista (1979-1990). En 2008, fue elegido Presidente del 63° período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. En junio de 2010, fue elegido por aclamación unánime como miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra.

Iñigo Errejón Galván | Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid, ha realizado estancias de investigación en universidades norteamericanas, italianas y latinoamericanas. Experto en análisis político, discurso y hegemonía. Es miembro del Consejo Directivo de la Fundación CEPS, con la que ha trabajado en Bolivia, Ecuador o Venezuela.

Isabel Estévez | Magíster en Ciencias Sociales con mención en Antropología de la Flacso-Ecuador. B.A. en Economía y en Filosofía de Indiana University, EEUU. Exfuncionaria de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y del Ministerio Coordinador de la Política Económica del Ecuador. Investigadora y analista de la economía política internacional.

Ignacio González Bozzolasco | Sociólogo y docente universitario. Es integrante del Centro de Estudios y Educación Popular 'Germinal' de Asunción y miembro de la Conducción Nacional del Partido del Movimiento al Socialismo del Paraguay (P-MAS).

Daniel Kerssfeld | Doctor en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Coordinador del Proyecto de Escuela de Gobierno y Planificación del Sur (Escuela de Gobierno y Administración Pública-Instituto de Altos Estudios Nacionales).

Carlos R.S. Milani | Doctor en Estudios del Desarrollo en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Coordinador del Laboratorio de Análisis Político Mundial (LABMUNDO, antena Río de Janeiro).

Carol Murillo Ruiz | Socióloga. Comunicadora. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales y Magíster (C) en Literatura Hispanoamericana. Ensayista de temas culturales, políticos y literarios. Articulista de opinión. Actualmente ejerce la cátedra en la Universidad Central del Ecuador y en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Andrés Naranjo Vinuesa | Licenciado en Relaciones Públicas y Comunicación Organizacional de la Universidad Tecnológica Equinoccial; Especialización en periodismo de Columbia University; Tercer Secretario del Servicio Exterior del Ecuador.

Juan Proaño Salgado | Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Decano del Centro de Prospectiva Estratégica – Ecuador (Ceproec), Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Gabriela Rosero Moncayo | Economista, con especialidad en Relaciones Económicas Internacionales, graduada de la Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Gobernabilidad y gerencia política. En septiembre de 2009, fue designada como Directora Ejecutiva de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional –Ageci-. En 2010, la Agencia cambió su denominación por Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, sustituyendo el nombre de su dignidad por el de Secretaria Técnica.

Alfredo Serrano Mancilla | Doctor en Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona, con estancias predoctorales en Italia y Canadá. Postdoctorado en la Université Laval (Canadá). Coordinador para América Latina de la Fundación CEPS. Es consultor Internacional en el estudio de economía y política pública en América Latina. Recientemente publicó el libro ¡Ahora es cuando, carajo! Del asalto a la transformación de Estado en Bolivia, y ¡A (Re)distribuir! Una necesidad para Todos. Director del Doctorado de Economía Social de la UMSA (Bolivia). Docente en posgrado en universidades internacionales.

MENSAJE DEL CANCELLER

Desde que empezamos el Gobierno de la Revolución Ciudadana muchas cosas han cambiado para el país de la mitad del mundo, nuestro Ecuador. Un país que durante largas décadas estuvo secuestrado por grupos de poder oligárquicos al servicio de intereses particulares o corporativos, que se plegaron al neoliberalismo y dismantelaron la cobertura pública del Estado, así como sus atribuciones para conducir con soberanía las relaciones económicas, políticas y diplomáticas con el resto del mundo.

En enero de 2007 comenzó el proceso de mayor transformación política del Ecuador en los últimos tiempos. Una decisión crucial tomada por el Presidente Rafael Correa el mismo día de su posesión, fue llamar a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente, con el objetivo de sentar las bases para un Estado más incluyente y participativo y un nuevo modelo de desarrollo: uno en el que los seres humanos y la naturaleza se ubicaran en un mismo plano de respeto e interdependencia. Las labores de la Asamblea Constituyente fueron arduas, no solo por la complejidad que entraña la redacción de un texto constitucional, sino por el alto grado de participación ciudadana que acompañó al proceso que abrió la senda por la que hoy caminamos, y que nos lleva al rencuentro con valores fundamentales soslayados por el neoliberalismo, como son la dignidad, la igualdad, y la solidaridad, en tanto soportes de la convivencia democrática.

El Ecuador se ha propuesto recuperar el prestigio de sus instituciones, y este no debe fundarse sino en el cumplimiento de los servicios que dichas instituciones ofrecen en campos tan diversos como la educación y la salud, el desarrollo de sus sectores estratégicos y, sobre todo, la creación de las condiciones necesarias para que los derechos humanos sean el fundamento en el que se inspiren las políticas públicas; en contraposición al antiguo régimen, donde el mercado, la banca, las imposiciones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los intereses de la oligarquía nacional dictaban en curso del país. Es por ello que la gestión del Presidente Correa y de nuestro gobierno, luego de casi seis años de ejercicio democrático del poder, ha logrado mantener una calificación positiva de más del 70%. Recientes encuestas internacionales confirman al Compañero Presidente Rafael Correa Delgado como uno de los mandatarios con mayor aceptación popular en todo el continente americano.

La política exterior de los gobiernos neoliberales se caracterizó por una sumisión ideológica funcional a los designios de los centros de poder de algunas potencias occidentales, y por el acatamiento obediente de políticas económicas de organismos internacionales -que dictaban medidas enmarcadas en la filosofía ultra liberal de los ‘ajustes estructurales’-. En ese contexto, la vieja diplomacia no tuvo ningún empacho en agregarse al engañoso protocolo de unas relaciones internacionales complacientes con esos poderes globales.

Con la llegada de la Revolución Ciudadana, el nuevo proceso político no podía continuar con semejante entreguismo, por lo que en las páginas de la Constitución de 2008 se estableció el camino de nuestra nueva política exterior. Se condena así toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y se reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y la liberación de toda forma de opresión. Se reafirma al derecho internacional como norma de conducta, y se demanda la democratización de los organismos multilaterales y la equitativa participación de los Estados al interior de los mismos. La Constitución proclama un amplio catálogo de derechos humanos, que son los que orientan las decisiones del poder público, y señalan uno de los ejes singulares de nuestra política exterior. También llama a promover la conformación de un orden global multipolar, con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural. Asimismo, procura la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica.

El pasado mayo de 2012, presentamos nuestro segundo Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos. El Gobierno ecuatoriano mostró en ese importante foro los logros alcanzados en la promoción y protección de los derechos humanos. La comunidad internacional, por su parte, reconoció los avances del país en el acceso a la educación y a la salud; la dignificación del trabajo; el reforzamiento del sistema de seguridad social; la integración de las poblaciones afroecuatorianas, indígenas y montubias a la vida política y económica; la lucha contra la discriminación y la exclusión étnica y social; la defensa de los derechos de los migrantes; el trabajo en favor de los refugiados; la atención prioritaria a las personas con discapacidad; la lucha contra la trata de personas y contra la violencia de género; la erradicación del trabajo infantil en basurales; y la reforma del sistema penitenciario. En esa oportunidad recibimos comentarios positivos por 56 países de los 74 que ocupaban el foro.

Es por ello que el Ecuador, convencido de sus responsabilidades con los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en ejercicio de su soberanía, resolvió conceder asilo diplomático al ciudadano australiano Julian Assange. Esta concesión pone en evidencia la convergencia que existe entre los distintos modos de asilo, los cuales constituyen una sola institución de protección a los derechos humanos, definida por los mismos principios y causas, así como

por un idéntico objetivo: la salvaguardia de los derechos fundamentales de las personas, cuando se cierne sobre ellas un poder despótico que amenaza con violar principios y disposiciones. Desde el momento en que el señor Assange pidió asilo en la Embajada del Ecuador en Londres, el 19 de junio de 2012, la Cancillería realizó una exhaustiva calificación de los temores manifestados por el recurrente, así como las pertinentes averiguaciones con los gobiernos de Estados Unidos, Australia, el Reino Unido y Suecia. Se consultó igualmente con expertos en derecho internacional y aprovechó el conocimiento y la experiencia de sus propios diplomáticos, sin descuidar ningún aspecto del pedido de Assange, lo que llevó a tomar la decisión antes referida.

En este proceso se presentó también la ocasión para reafirmar la inviolabilidad de las misiones diplomáticas, la igualdad jurídica de los Estados, la soberanía y no intervención, principios que se vieron reforzados por las declaraciones públicas de la Unasur, el ALBA y la OEA.

Dichas manifestaciones de respaldo se hicieron presentes no solo para repudiar la amenaza en contra de aquellos principios insoslayables realizada por el Reino Unido en contra del Ecuador, sino para hacer patente el respaldo que los países sienten hacia la institución del asilo diplomático, en la que encuentran la misma legitimidad que otros quieren encontrar solo en su modalidad de refugio. Mas es necesario recalcar que, si el asilo diplomático es un aporte de América Latina al Derecho Internacional, el asilo territorial no lo es menos. Ambos están fundados sobre valores compartidos por pueblos y naciones de distintos ámbitos geográficos y culturas diversas.

Quiero señalar que en su pedido de asilo el señor Julian Assange argumentó sus temores y enumeró hechos que ponían en peligro su vida y su integridad física. El largo y detenido análisis de esos hechos, y la amplia jurisprudencia que hay sobre el asilo, nos llevaron a concedérselo el 16 de agosto de 2012. Algunas de las consideraciones sobre la figura del asilo que tomó en cuenta el Ecuador al analizar el caso son las siguientes:

- 1) El asilo en todas sus modalidades es un derecho humano fundamental que crea obligaciones para todos los Estados.
- 2) Correspondía al Ecuador calificar las causas del asilo como una decisión soberana.
- 3) Sin importar en cuál de sus modalidades o formas se presente, el asilo tiene siempre la misma causa y el mismo objeto lícitos: salvaguardar la vida, seguridad personal y libertad de la persona protegida.
- 4) El derecho de asilo es un derecho humano fundamental, por tanto, pertenece al *ius cogens*; es decir, al sistema de normas imperativas de derecho reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, que no admiten acuerdo en contrario, siendo nulos los tratados y disposiciones del derecho internacional que se les opongan.

5) Más allá de la institución del asilo, al otorgar la protección solicitada por el señor Assange, el Estado ecuatoriano lo acoge bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública, con base en la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos. Ecuador pretende defender la vida, la integridad física y emocional de una persona que lo ha solicitado, de conformidad con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, bajo la premisa de que estos tienen preeminencia sobre el derecho interno de los Estados.

Ahora, es preciso indicar que en el transcurso de los dos meses posteriores al pedido de asilo hicimos todos los esfuerzos para que hallásemos una salida legal y legítima en los diálogos con el Reino Unido y con el Reino de Suecia, de modo que el señor Assange respondiera a sus asuntos judiciales sin peligro de extradición ulterior. Se debe resaltar que ha sido Ecuador el único que ha propuesto soluciones al problema que enfrentamos tres países con el caso Assange.

En nuestros diálogos con ambas monarquías solicitamos el otorgamiento de garantías para que el señor Assange no fuera extraditado a un tercer país mientras respondía a las indagaciones de la justicia sueca. Sin embargo, nunca tuvimos una respuesta favorable.

Por tanto, ese pedido fue y es absolutamente legal y legítimo, ya que se amparó en la legislación europea. En ese sentido, deseamos enfatizar que el Ecuador nunca ha pretendido obstruir el proceso judicial sueco. Nuestro país, más bien, ha dejado siempre abierta una alternativa para que las autoridades suecas interroguen al señor Assange en el local de nuestra Embajada en Londres. Hay antecedentes de que Suecia ha procedido de este modo en similares investigaciones con otros países, incluso en este mismo año.

Así, en el asilo otorgado al señor Julian Assange está inscrita la lucha por la libertad de expresión, los derechos humanos y la vida: la lucha para que una figura como el asilo sea respetada en cualquier parte del mundo.

Existen diversas vías para llegar a un acuerdo que asegure la integridad y la vida del asilado. El otorgamiento del asilo ha hecho efectivo un derecho fundamental en la persona de Julian Assange. Este hecho jurídico sobreviniente constituye el punto de partida para el diálogo. Adicionalmente, más allá de los instrumentos internacionales de derechos humanos, Ecuador y el Reino Unido tienen obligaciones bilaterales que es necesario mencionar. Ambos Estados suscribieron el Tratado de Extradición Vernaza-Hamilton, el 20 de septiembre de 1880. Al momento, dicho tratado se encuentra en plena vigencia, y su Artículo VIII obliga a las partes a no entregar a ninguna persona acusada o convicta, si se estima que median motivaciones políticas.

Esta disposición demuestra que el Ecuador y el Reino Unido han estado de acuerdo por más de 140 años en que las causas políticamente motivadas

impiden extraditar a una persona, que por el contrario, debe ser protegida. Por tanto, no es congruente que dos Estados que consagran en un instrumento público jurídicamente vinculante el derecho de no ser extraditado, cuando el motivo tiene un carácter político, cuestionen al tiempo la validez del asilo diplomático, que es exactamente la misma institución puesta en otro escenario.

El caso del asilo del señor Assange ha puesto a prueba el multilateralismo y el Derecho Internacional en materia de derechos humanos. El mismo es un tema de debate internacional en el mes en el que presentamos este tercer número de Línea Sur.

La presente edición es fruto del esfuerzo editorial de un equipo de colaboradores a nivel nacional e internacional, que cumple con el propósito de elaborar una revista con otros puntos de vista, otros argumentos, otras lecturas e interpretaciones de la realidad internacional. En esta oportunidad se analiza con gran profundidad el desarrollo de las instituciones multilaterales en América Latina, sobre todo cuando algunas instancias del multilateralismo tradicional atraviesan una severa crisis y es imprescindible tener nuevos elementos para pensar su dinámica y sus cambios.

Publicamos varios artículos que abordan el tema desde diversos ángulos. *El fin de la Doctrina Monroe y los desafíos para América Latina*, escrito por Carlos Chacho Álvarez; *Multilateralismo en crisis, cooperación Sur-Sur y política externa brasileña* de Carlos Milani. *Reinventando la ONU para salvar a la Madre Tierra y a la Humanidad*, de Miguel d'Escoto Brockmann y Sofía Clark; y, *Una nueva agenda para Sudamérica: la Unasur y la resolución de conflictos internacionales*, de Daniel Kersfeld.

Adicionalmente, y a propósito de lo expuesto anteriormente, en nuestra sección Coyuntura presentamos un artículo sobre el pedido de asilo de Julian Assange, en el que se incluyen los antecedentes y la cronología del proceso; así como un análisis mediático y político global del caso. Se anexan también apartes de documento oficial en el que se encuentra el sustento jurídico de la concesión de asilo.

Pensamos que el aporte académico y político del contenido de Línea Sur número 3 servirá de referencia obligada para quienes buscan entender las relaciones internacionales en los inicios de la segunda década del siglo XXI. Nuestro deber es mantener y complejizar el debate sobre el escenario político global y seguir luchando porque nuestros países construyan el futuro hoy.

Ricardo Patiño Aroca
Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador

Palestra

*José María Guijarro García**

*Juan Pablo Cadena Gómez**

A fines de 2002, el gobierno de George W. Bush inició una campaña diplomática, política y mediática para intervenir militarmente en Irak y derrocar a Saddam Hussein. El primer intento consistió en vincular al Gobierno iraquí con los ataques del 11 de septiembre en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania. Sin embargo, tras no disponer de bases fuertes para sostener tal vinculación¹, la administración Bush acusó a Irak de estar desarrollando armas de destrucción masiva, promoviendo en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la adopción, en noviembre de 2002, de la resolución 1441, que establecía una misión de investigadores para determinar si Irak había retomado el desarrollo de este tipo de tecnología bélica². Esta misión de las Naciones Unidas no encontró evidencias de las acusaciones de Washington.

No obstante, a finales de febrero de 2003, el Gobierno estadounidense emitió un comunicado en el que afirmaba su interés en derrocar a Hussein, a la vez que, junto con Gran Bretaña, desplazaba ingentes cantidades de tropas al Golfo Pérsico³. Tras los anuncios de Francia, China y Rusia de que no apoyarían una resolución que abriera el camino a una intervención militar en Irak, y luego de un intento fallido para que la OTAN apoyara la invasión -por la oposición de Francia, Alemania y Bélgica⁴-, a mediados de marzo del mismo año, construyó una coalición *ad hoc*, junto con Gran Bretaña, España, Japón, con el sugestivo nombre de ‘Coalición de los Voluntarios’, e invadió Irak, derrocando a Hussein y promoviendo un nuevo sistema de gobierno, al que tildó de democrático. Dicho acto representó un gran fracaso para Naciones Unidas, que a la hora de hacer respetar el Derecho Internacional -particularmente a la soberanía de los Estados y la prohibición del uso de la guerra de agresión, reconocidos en la Carta fundacional del organismo-, no pudo detener a la mayor potencia militar del mundo en sus aventuras imperialistas.

La invasión ilegal e ilegítima de Irak, más allá de los intereses geopolíticos que la motivaron, constituyó la mayor evidencia de una realidad subrepticia

¹Economista y sociólogo, especialista en demoscopia y procesos electorales. Actualmente, es coordinador de la Fundación CEPS en el Ecuador.

²Director de Análisis Político, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

del mundo post Guerra Fría: la crisis de las instituciones internacionales de gobernanza global, y el deterioro del sistema multilateral. Esta crisis no solo se limita a la institución de la seguridad colectiva, sino que afecta a todos los ámbitos de la sociedad mundial.

En lo económico, la principal evidencia de la crisis del multilateralismo lo constituyen las crisis financieras. Desde la crisis de la deuda en México en 1982, pasando por la Crisis Asiática de 1997, hasta la actual crisis financiera y de deuda del mundo industrializado iniciada en 2007, las instituciones financieras internacionales han dado cuenta de la imposición de un modelo único e inexpugnable de solución a los problemas de balanza de pagos impuesto desde Washington, basado en el dogma neoliberal: el ajuste estructural, la austeridad fiscal, la flexibilización del mercado laboral, la privatización y reducción del tamaño del Estado, y la liberalización económica integral.

En lo social, el debate sobre el desarrollo ha sido excluido de foros multilaterales incluyentes, representativos y equitativos, como el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y sus respectivas oficinas regionales, o la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo -Unctad-. Este ha sido en cambio discutido en otros foros donde existen asimetrías de poder e intereses de actores privados –léase empresas transnacionales-, cuyo compromiso con el desarrollo y el bienestar social es más que cuestionable. Así, una visión materialista, hedonista y lineal del desarrollo ha acaparado las agendas del Banco Mundial y sus bancos regionales de desarrollo –como el Banco Interamericano de Desarrollo, en el caso de América Latina-; la Organización Mundial de Comercio (OMC), y otros foros aun menos legítimos como el G7/G8, el G20 y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE-, o incluso el Club Bilderberg o el Foro Económico Mundial, que constituyen exclusivos de las potencias económicas mundiales, sean Estados o corporaciones.

En materia ambiental, la crisis del multilateralismo se muestra en el fracaso de las instituciones de Naciones Unidas sobre la materia, y de sus conferencias y cumbres como Kioto, Johannesburgo, Cancún, Durban, Río de Janeiro y demás. En estas no se han podido establecer medidas efectivas y vinculantes para todos los países del globo de cara a mitigar el cambio climático, para luchar contra la deforestación y la desertificación, y promover un cambio en el modelo de desarrollo industrial, dirigiendo a la economía internacional hacia la *economía verde* y el desarrollo sustentable. Estos fracasos sorprenden ante la indiscutible evidencia de que la existencia de la humanidad y de millones de especies animales y vegetales está en peligro a causa de la ‘plaga humana’.

En el ámbito de los derechos humanos, las instituciones y foros multilaterales han perdido de vista su horizonte, y han sufrido un uso político sistemático por parte de las potencias internacionales para promover sus intereses geopolíticos. Estos son los casos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde

los Gobiernos más poderosos del sistema buscan desestabilizar Gobiernos populares que no responden a sus intereses, mientras callan cínicamente y viran la mirada ante graves violaciones de los derechos humanos en países aliados. Tal uso político ha deslegitimado órganos cuyos altos fines buscaban impedir la represión y el mal uso del poder estatal contra el ser humano, sea por razones políticas, religiosas, de pertenencia a determinado grupo social, étnico o a su identidad de género.

Frente a este estado de situación, no debemos extrañarnos que el unilateralismo esté ganando *momentum* en el sistema internacional. El realismo político predice este tipo de comportamiento en los Estados, cuando el orden establecido en el sistema se rompe y se genera un regreso a una situación de anarquía. Para los realistas, la anarquía está determinada por la falta de un gobierno mundial con legitimidad y poder coercitivo efectivo para hacer cumplir un determinado marco jurídico, lo que genera una percepción de los actores del sistema en la cual su existencia está únicamente garantizada por el poder relativo que puedan acumular por sí mismos o a través de alianzas⁵. Esto incentiva a los gobiernos a actuar unilateralmente o en forma de coaliciones, buscando maximizar su poder político, económico y militar, para incrementar su percepción de seguridad. El resultado de la anarquía es la contraposición de intereses nacionales que no pueden solucionarse por medios pacíficos, potencialmente conducentes a conflagraciones internacionales que, como en las décadas de 1910 y 1930, pueden llevar a guerras mundiales.

Frente a la posibilidad de que el creciente unilateralismo ponga en entredicho los avances en las instituciones multilaterales y en el Derecho Internacional de los últimos 70 años, el Gobierno del Ecuador ha promovido una política exterior que busca fortalecer el multilateralismo y la consecución de un mundo multipolar. Para ello, se ha planteado algunas líneas de acción, tanto globales como regionales.

A nivel regional, el Ecuador promueve el Nuevo Regionalismo Latinoamericano, que se contrapone a la visión regionalista que predominó en Latinoamérica a finales del siglo pasado, y que constituye un modelo que recupera el rol de la sociedad y del Estado por sobre el mercado, generando un triple mecanismo: 1) una vía para el desarrollo doméstico de las naciones; 2) un espacio de resolución de conflictos y defensa de la institucionalidad democrática; y, 3) una égida frente a una globalización dirigida por la entelequia de la mano invisible del mercado auto-regulador. Esto significa que, frente a la desregulación global promovida desde los centros de poder, proponemos una regulación regional.

La visión del Nuevo Regionalismo se ha materializado, por un lado, en Unasur, que ha pasado a fungir como esquema de coordinación política en Sudamérica, y en el marco del cual se ha constituido el Banco del Sur, que es el mecanismo financiero regional para proveer los fondos destinados a proyectos

de desarrollo. Además, se encuentra en análisis la propuesta de creación del Fondo Monetario del Sur, que vendría a ser un fondo financiero de ayuda para los países que enfrentan problemas de liquidez, sin acudir a los fondos condicionados de las instituciones financieras internacionales, que imponen lo que Stiglitz ha dado en llamar el “fundamentalismo de mercado”⁶.

Por otro lado, el nuevo modelo ha sido la base para la creación del ALBA. Este es hoy un mecanismo de integración regional sólido, institucionalizado y operativo, que no depende de un país en específico, sino de un conjunto de instituciones y acuerdos que han incrementado las interdependencias sociales, políticas, comerciales, financieras y económicas de sus miembros. El ALBA, que nació como una respuesta política a las intenciones de EEUU de crear una Zona Hemisférica de Libre Comercio, ha evolucionado de ser un foro político a un bloque de integración regional institucionalizado y plenamente operativo. En la última cumbre del ALBA, los Jefes de Gobierno y de Estado de los países miembros instruyeron al Consejo Político en la creación de una Secretaría Ejecutiva dependiente de dicho Consejo, cuya función será ejecutar y monitorear los programas y planes establecidos por el Consejo Político y por el Consejo Presidencial. Asimismo, el Ecuador preside y coordina la agenda económica de integración del ALBA, que involucra la constitución del Espacio Económico del ALBA (ECOALBA-TCP), como zona económica de desarrollo compartido. Esta busca generar fuertes interdependencias productivas entre nuestras naciones, e incrementar el intercambio comercial intra-bloque; igualmente, crear el Banco del Alba, en el cual se depositarán el 1% de los fondos de reserva de los países miembros de la alianza. Por otro lado, se está trabajando para expandir el uso del Sistema de Compensación Regional de Pagos que Ecuador y Venezuela mantienen, hacia todo el bloque ALBA, para evitar la dependencia del comercio regional respecto a una moneda extraregional.

En lo comercial, el Ecuador se ha replanteado el papel del comercio en el desarrollo, poniendo en duda las recomendaciones liberales según las cuales, la liberalización del mercado produce por antonomasia, el desarrollo de la nación. Más bien, el Ecuador, ha visto la necesidad de impulsar nuevos modos de producir, consumir, comercializar, organizar la vida y convivir, concibiendo que el ser humano se encuentra en el centro de la planificación económica, y su fin último es promover mediante las políticas públicas en este campo, el Buen Vivir. En consecuencia, para el país, el comercio juega un rol fundamental en el desarrollo de la nación y en la construcción de procesos de inclusión económico-comerciales, que permitan la distribución equitativa y justa de los excedentes que deja el intercambio internacional. Bajo esta visión, se rechazan modelos reduccionistas como los TLC -que promueven los intereses de las grandes transnacionales y los grupos de poder domésticos-, y se favorecen nuevos esquemas como los Acuerdos de Comercio para el Desarrollo.

Finalmente, a nivel regional, el Ecuador busca promover el nuevo modelo de regionalismo en la Celac. El fin de este organismo es constituir un espacio

amplio de carácter deliberativo, y buscar consensos sobre el objetivo de avanzar paulatinamente hacia la necesaria reestructuración del actual orden internacional, especialmente en la esfera de las relaciones económicas y financieras globales, que incluyen las reformas que requieren el sistema multilateral de comercio y la Organización de las Naciones Unidas. Además, la Celac coadyuvará a que se reconozca internacionalmente a nuestra región como un actor cohesionado, incrementando así su capacidad de negociación y su potencialidad económica.

A nivel global, instituciones como Celac, Unasur y ALBA son una contribución significativa a la construcción de un mundo multipolar. Este es uno de los objetivos fundamentales de la política exterior ecuatoriana, cuya concreción limitará el uso unilateral de la fuerza y la imposición de políticas y modelos que son posibles gracias a las grandes asimetrías de poder en el Sistema Internacional. De tal modo, las condiciones este serán más favorables para diseñar una nueva arquitectura de gobernanza mundial justa y equilibrada, donde se respete y se haga respetar el Derecho Internacional, donde todos los Estados tengan iguales derechos y obligaciones, y se proscriban las medidas de fuerza en contra de países que no responden a los intereses de otros actores. En concordancia con este lineamiento, el Gobierno del Ecuador inició, desde 2007, un proceso de ampliación de sus relaciones políticas y económicas hacia un mayor número de países en Medio Oriente, Europa Oriental, Asia Central, Lejano Oriente, África y América Latina, privilegiando los acercamientos a países en desarrollo, en transición y emergentes, con el objetivo de fortalecer las relaciones Sur-Sur, y conformar un bloque de países que resistan el abuso del poder militar, político y económico de las potencias internacionales. Este conjunto de medidas estratégicas y soberanas han posicionado al Ecuador como un actor proactivo y con un discurso de cambio que ha calado hondo en las mentes de académicos, dirigentes sociales y gobernantes de todo el mundo, y le ha dado una relevancia internacional con pocos precedentes en su historia republicana.

Es en torno a estos principios y estrategias del Gobierno del Ecuador en la arena internacional que el presente número de Línea Sur ha sido elaborado. Todas las voces y todas las opiniones son bienvenidas a enriquecer el debate en un asunto de tanto calado, como es el del replanteamiento de la arquitectura institucional que sostiene las relaciones internacionales. Si bien los principios que rigen la política del Gobierno son claros e innegociables, el guión que ha de seguirse no está, ni mucho menos, escrito. En el afán continuo de abrir líneas de comunicación productiva entre la acción del Gobierno y la ciudadanía, renovamos nuestra bienvenida a todas y todos a disputar, rebatir y discutir las aportaciones que aquí se presentan. Sabemos -y con ese afán trabajamos- que el auténtico beneficiario de este ejercicio será el pueblo ecuatoriano.

Notas

1. Charles J. Hanley, *Piecing together the story of the weapons that weren't*, publicado en Usatoday.com [http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2005-09-02-WMD-indepth_x.htm]. Consultado el 08/2012.
2. *Irak y la ambigua resolución 1441*, publicado en News.bbc.co.uk [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2761000/2761137.stm]. Consultado el 08/2012.
3. *Invación a Irak*, publicado en fci.uib.es [<http://fci.uib.es/Servicios/libros/articulos/renee/Invasion-a-Irak.cid222597>]. Consultado el 08/2012.
4. *La OTAN dividida por Irak*, publicado en News.bbc.co.uk [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2744000/2744249.stm]. Consultado el 23/10/2011.
5. Michael Doyle y John Ikenberry, ed., *New thinking in international relations theory* (Colorado, Westview Press, 1997).
6. Joseph Stiglitz, *Redefining the Role of the State - What should it do ? How should it do it ? And how should these decisions be made?* Ponencia presentada en el décimo aniversario del Instituto de Investigación MITI, Tokio, marzo de 1998.

PRESENTACIÓN DEL DOSSIER: CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y NUEVOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN

*Juan Pablo Cadena Gómez**

La forma en la que está estructurado el sistema internacional ya no responde a las realidades objetivas del mundo. En los últimos 30 años se han producido importantes transformaciones en la distribución del poder a nivel sistémico. A su vez, la globalización del modo de producción capitalista y el cambio de régimen de acumulación han resultado en creciente inestabilidad e inequidad, las cuales no han recibido una respuesta adecuada de las instituciones financieras internacionales. El sistema tampoco responde ya a las condiciones materiales de la sociedad internacional. Gracias al formidable desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación -TIC- en los últimos años, y debido a las crisis de tipo ambiental, económico, social, cultural y político que el mundo atraviesa, la sociedad está experimentando una transvaloración de los valores¹ del paradigma industrial, a través de un cuestionamiento de los marcos conceptuales que explican la realidad, y del régimen de verdades sobre esa realidad y su funcionamiento².

La arquitectura del sistema internacional actual fue diseñada por los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial para promover sus intereses estratégicos, y como respuesta a las dinámicas políticas y económicas que se dieron en el período de entreguerras (1914-1945). En primer lugar, el desenlace de la IIGM dejó a los Estados Unidos como la mayor potencia del mundo, pero con un inmediato competidor por la supremacía global en la Unión Soviética, cuyo modelo político-económico y de organización social le eran totalmente antagónicos. Por ello, en la posguerra, el principal objetivo estratégico de Washington era la contención del comunismo soviético en el mundo. En segundo lugar, los Estados Unidos buscaban generar un orden internacional estable y cooperativo que permitiera su crecimiento económico, para lo cual era necesario el respeto de la soberanía de los Estados, la prohibición de la guerra, el restablecimiento del orden económico liberal para evitar el proteccionismo, la conformación de bloques comerciales exclusivos y antagónicos, y el uso de instrumentos de la política económica para perjudicar a un competidor.

* Director de Análisis Político, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Si bien es cierto que, para alcanzar estos objetivos, los Estados Unidos pudieron haber fomentado cualquier tipo de aproximación hacia el sistema internacional, los valores de su cultura política lo llevaron a promover el multilateralismo como cimiento de la estructura del sistema. En el ámbito político, el multilateralismo respondía al *excepcionalismo* estadounidense³, que en su máxima expresión -el idealismo wilsoniano-, propugnaba por el fin de la política del equilibrio de poder y del sistema de alianzas europeo, la prohibición de la guerra como medio para alcanzar fines políticos y la libre autodeterminación de los pueblos. En consecuencia, Washington impulsó la creación del Sistema de Naciones Unidas, en la línea de la Sociedad de Naciones de Wilson, para promover la paz internacional, mediante el principio de acción colectiva. Sin embargo, y más allá del discurso idealista, Estados Unidos favoreció la creación de un directorio dentro del sistema multilateral, conformado por las grandes potencias triunfantes de la guerra, cada una con poder de veto, que replicaba la vieja política de equilibrio de poder. De tal modo, Estados Unidos intentó generar una suerte de concierto con la Unión Soviética, bajo la premisa de que era necesario el acomodo de los intereses de las dos superpotencias para mantener el sistema estable. Además, para disuadir a la Unión Soviética de invadir Europa occidental, Washington creó la OTAN y la enmarcó en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, dejando vía libre para actuar fuera del sistema de Naciones Unidas en temas de seguridad, evitando a su vez el veto soviético⁴.

En el plano económico, Estados Unidos había sorteado la Gran Depresión adoptando una nueva aproximación de política económica: el keynesianismo. A través del programa económico keynesiano del *New Deal*, se estableció el régimen de acumulación *fordista* en el que el Estado, mediante una serie de políticas monetarias y fiscales, promovía el crecimiento económico a través del fomento del consumo y la producción masivos⁵. Para que este modelo funcionase a nivel interno, era indispensable liberalizar el comercio internacional y fomentar el consumo masivo. Así, Washington favoreció las instituciones de Bretton Woods. En lo comercial, en primer lugar, acordó con la comunidad internacional capitalista la creación de un sistema monetario basado en el dólar, que facilitaría las transacciones comerciales internacionales. En segundo lugar, creó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -GATT, por sus siglas en inglés- para disminuir las barreras proteccionistas al comercio. Buscando aumentar el consumo masivo, dio paso a la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -Banco Mundial-, para proveer créditos que permitieran regenerar el aparato productivo de Europa occidental y Japón; y, el Fondo Monetario Internacional, para dar créditos a los países que enfrentaban problemas de balanza de pagos, de modo que evitasen adoptar medidas de ajuste estructural. En dichas instituciones, así como en Naciones Unidas, los Estados Unidos se atribuyeron un poder de veto efectivo, por medio de un mayor peso en la votación y una mayor representación en los directorios.

Según la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, los Estados Unidos pudieron construir este nuevo orden internacional de posguerra gracias a que

la supremacía de su poder hacía posible la provisión de bienes públicos internacionales⁶. En otras palabras, la superioridad del poder estadounidense le permitió a Washington establecer regímenes internacionales fuertes en el área económica, política y militar, que gozaban de reglas y normas claras que determinaban el comportamiento de los demás Estados, así como sus expectativas. Estos regímenes dieron como resultado una serie de bienes públicos, como la estabilidad internacional, el crecimiento económico y la seguridad, de los que se beneficiaron tanto el *hegemón* como los demás participantes del régimen⁷. Sin embargo, la teoría abraza el principio de entropía de las ciencias físicas, y predice que la inevitable disminución del poder relativo de la hegemonía merma su capacidad de continuar proveyendo bienes públicos internacionales, lo que conlleva a la destrucción del orden internacional establecido bajo su liderazgo⁸.

Desde la década de 1970, varios factores han evidenciado la disminución del poder relativo de los Estados Unidos y la reconfiguración del poder en el sistema internacional. Este hecho, de manera consistente con la Teoría de Estabilidad Hegemónica, ha llevado a un deterioro paulatino del orden internacional de posguerra, que en algunos casos se ha mostrado incapaz de continuar ofreciendo los beneficios para los que fue creado, ocasionando que muchos países busquen la consecución de sus intereses mediante políticas unilaterales, poniendo en crisis a la misma institución del multilateralismo.

En primera instancia, la pérdida de poder estadounidense ha generado grandes cambios en el orden económico internacional. En 1950, Estados Unidos concentraba el 41% del poder económico mundial. Esto le permitió crear y mantener el régimen de Bretton Woods, que dio como resultado el mayor crecimiento económico que el mundo capitalista haya vivido. Durante el período 1950-1973, la tasa de crecimiento promedio del PIB mundial fue de 5%, comparada con las tasas de crecimiento de 3% en el período 1973-1998, y de 1% en el período 1913-1950⁹. Sin embargo, para 1970 la concentración del poder económico de Estados Unidos bajó al 20%, mientras Francia, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Italia, Canadá y Japón pasaron a representar el 50%¹⁰. En este contexto se dio la primera gran crisis económica internacional de posguerra en 1973, que mostró la incapacidad de Washington, el FMI y del BM para hacerle frente, y que además ocasionó el fin de Bretton Woods, al dejarse de lado las tasas de cambio pegadas al dólar, e iniciar una nueva fase de tasas flotantes. Dicha crisis ocasionó además el fin del régimen de acumulación fordista y de las políticas keynesianas en el mundo, dando paso al régimen de acumulación neoliberal. Con este cambio, las instituciones de Bretton Woods perdieron su *raison d'être* y pasaron a ser utilizadas para promover el neoliberalismo a nivel global.

Para inicios de la década de 1990, se empezó a gestar una nueva reconfiguración del poder internacional. Los países industrializados experimentaron una reducción de su poder económico, que favoreció a las potencias emergentes.

El crecimiento económico de estas economías superó progresivamente al de las potencias industriales. Este hecho ha llevado a que la participación en el PIB mundial de las economías del G7 haya pasado de 66% del total en 1995, a 51% en 2010¹¹, mientras que los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) pasaron de representar el 8% del PIB mundial en 2000, a representar el 17.2% en 2010¹². Otro factor que refleja este fenómeno es la mayor participación de los BRIC en el comercio internacional, como lo muestran sus exportaciones, que subieron del 7.1% del total mundial en 2000, al 16% en 2010¹³.

Los cambios en la distribución del poder y las transformaciones estructurales del capitalismo global han ocasionado una serie de crisis financieras internacionales tanto en el mundo en desarrollo, como en los países industrializados, que han evidenciado la obsolescencia de las instituciones de Bretton Woods. Los créditos condicionados del FMI y el BM que forman parte de los paquetes de ayuda para los países con problemas de balanza de pagos, -y cuya base doctrinaria es la profundización del modelo neoliberal en ellos-, han mostrado un rotundo fracaso en promover el crecimiento y la recuperación. El caso más paradigmático es el de los países sobre-endeudados de la periferia de Europa -Grecia, Portugal e Irlanda- que no ven una salida a la crisis, aun cuando han sido intervenidos por el FMI.

Dada la incapacidad de las instituciones financieras creadas en la posguerra para promover la recuperación de los países en problemas, se han generado respuestas que ponen en riesgo el multilateralismo. Estados Unidos y las potencias occidentales formaron el G7 en 1976, y lo expandieron al G20 en 1999, como foros de coordinación económica para enfrentar las crisis. Dichos foros son contrarios a los principios del multilateralismo en dos aspectos fundamentales: son exclusivos y sus decisiones afectan al resto del mundo inevitablemente. Por ello, al no tener representación de las partes afectadas, carecen de la legitimidad de la que debe gozar el multilateralismo.

En el ámbito comercial, la progresiva inclusión de los países en desarrollo en el GATT -y su posterior transformación en la Organización Mundial del Comercio- prometía generar un verdadero espacio multilateral para abordar los problemas del desarrollo y el comercio. Sin embargo, el GATT ya adolecía de las asimetrías de poder que se proyectaron a la OMC. Los países industrializados siempre privilegiaron la liberalización de las manufacturas en detrimento de los productos agrícolas, en los cuales los países en desarrollo tienen particular competitividad. Y aun así se construyeron mecanismos para que los industrializados protegieran sus sectores sensibles, que no fueron replicados en formatos adaptables a los países en desarrollo, generando una liberalización asimétrica del comercio, que claramente beneficiaba a los países industrializados. Estas prácticas se transmitieron a la OMC, cuya primera ronda de negociaciones -la Ronda de Doha de 2001- ha fracasado rotundamente. Si bien, a pedido de los países en desarrollo tuvo en su origen una agenda para el desarrollo, ha sido truncada por la negativa de los industrializados de retirar las protecciones y

subsidios a su sector agrícola; por la negativa de los países emergentes a aceptar reducciones significativas en sus aranceles para manufacturas, y por la negativa de los países en desarrollo de adoptar los Temas de Singapur, promovidos por los países industrializados que pretenden eternizar la división internacional del trabajo a través de normas de competencia, liberalización de servicios, inversiones y de compras públicas.

En vista de que a nivel multilateral los países industrializados no han podido hacer prevalecer sus intereses, en los últimos 20 años se ha incrementado exponencialmente el número de tratados de libre comercio, impulsados particularmente por Estados Unidos y la Unión Europea con los países en desarrollo. La ventaja de esos acuerdos radica en las asimetrías de poder. Al negociar con países mucho menos fuertes económicamente, Estados Unidos y la Unión Europea pueden introducir su agenda comercial con los Temas de Singapur, en los acuerdos bilaterales, manteniendo a su vez las protecciones a su sector agrícola. Así, evitan que los países en desarrollo se unan y formen grupos con las potencias emergentes, y de esta manera impidan la imposición de su agenda de liberalización.

La reconfiguración del poder económico tuvo efectos inmediatos en el ámbito político-militar. Desde la década de 1980, el debilitamiento de los Estados Unidos empezó a evidenciar limitaciones en la consecución de sus intereses estratégicos a nivel internacional. Por ello, Washington adoptó una política más inclinada hacia el unilateralismo, que tuvo su expresión más álgida en la administración de George W. Bush (2000-2008) y que ha puesto en entredicho la validez del sistema multilateral.

Los Estados Unidos han cuestionado sistemáticamente la validez de las Naciones Unidas para sus intereses estratégicos, reteniendo el financiamiento de la Organización, saliéndose de la Corte Internacional de Justicia cuando sentenció a favor de Nicaragua -por el caso Irán-Contra-, rechazando la Convención del Derecho del Mar, expresando dudas sobre la limitación de su arsenal nuclear y sobre los controles de armas, oponiéndose a la ratificación del Protocolo de Kioto, rehusándose a ratificar el estatuto de la Corte Penal Internacional y otros instrumentos de derechos humanos, y presentando grandes reservas en la ratificación de instrumentos relativos a armas convencionales y de destrucción masiva¹⁴. En el plano de la seguridad, Washington no pudo evitar la invasión de Vietnam del Norte a Vietnam del Sur en 1975 tras 11 años de intervención militar; la invasión soviética a Afganistán en 1978, así como tampoco la proliferación nuclear en Israel, Pakistán, India y Corea del Norte, poniendo en duda su capacidad de hacer cumplir las normas del régimen internacional.

Pero además, en intentos desesperados por mantener las asimetrías de poder internacionales, Washington mermó su legitimidad como *hegemon*, al violentar las normas del sistema internacional que por sí mismo construyó, actuando unilateralmente. Las acciones más emblemáticas se dieron cuando Estados

Estados Unidos excedió su mandato en la Guerra del Golfo de 1991, al invadir territorio iraquí con la finalidad de derrocar a Saddam Hussein, y en la invasión ilegítima de Irak de 2003. Los europeos no se han quedado atrás, y han apoyado estas acciones contra el sistema multilateral, principalmente en la intervención no autorizada de la OTAN en la Guerra de Kosovo en 1999, la promoción de la secesión kosovar de Serbia en 2008, y en la intervención militar ilegítima en Libia para derrocar al Gobierno de Muamar Gaddafi.

Tanto las medidas unilaterales adoptadas por las potencias mundiales, como la obsolescencia de la institucionalidad multilateral para hacer frente a los problemas que aquejan al mundo, han producido llamamientos a nivel internacional por su reforma y democratización. Según Ruggie, el multilateralismo que promovieron los Estados Unidos en la posguerra gozaba de un sistema de principios que determinaba la conducta de los participantes. Este era indivisible, en el sentido de que sus reglas debían ser respetadas por todos los miembros, y debía generar reciprocidad difusa, es decir, los beneficios del sistema debían favorecer a todos por igual, independientemente del actor del que se tratase¹⁵. Sin embargo, el fin de la hegemonía estadounidense, la reconfiguración del poder internacional a favor de las potencias emergentes y los países en desarrollo, y los cambios en los valores aceptados por la sociedad internacional, han llevado a que los pueblos y gobiernos del Sur, así como crecientes grupos de la sociedad civil, exijan la inclusión en el multilateralismo de los valores del universalismo, la democracia y la supraestatalidad.

El *multilateralismo moderno*, en palabras de Ikenberry, debe ser universal, por lo que no puede excluirse a las potencias del cumplimiento de las normas, y no puede reducirse la toma de decisiones al ámbito *minilateralista* o de grupos exclusivos, como el G7 o el G20. Debe estar basado en el Derecho Internacional y sujeto a una autoridad judicial. Debe incluir mayores cesiones de soberanía por parte de los Estados para mejorar la gobernanza mundial; y debe ser más democrático, eliminando las viejas fórmulas favorables a las grandes potencias como el poder de veto, los votos ponderados y las excepciones al cumplimiento de normas¹⁶. Existen ya experiencias interesantes de este nuevo multilateralismo, particularmente en América Latina, con instancias como Unasur, el Banco del Sur y el ALBA. Sin embargo, queda aún pendiente conocer hasta qué punto los viejos modelos, como el de Bretton Woods, la OMC, la Unión Europea y Naciones Unidas, logran modificar sus diseños arquitectónicos para incorporar los cambios del sistema internacional.

Es justamente el debate sobre el desarrollo y reforma de las instituciones multilaterales desde América Latina, en este contexto de la crisis internacional del sistema internacional vigente, y las perspectivas de su evolución, el que forma parte del Dossier de la tercera entrega de Línea Sur.

En nuestro primer artículo, Carlos Chacho Álvarez analiza el reciente desarrollo del regionalismo en América Latina, evidenciando su ruptura con las

instituciones multilaterales promovidas por Estados Unidos, a través del sistema interamericano y el sistema de Bretton Woods. En *El fin de la Doctrina Monroe y los desafíos para América Latina*, Álvarez comienza haciendo un repaso del intervencionismo estadounidense en la región, a través de medidas unilaterales y del uso del sistema multilateral de posguerra. A partir de ello, analiza las nuevas iniciativas latinoamericanas que han resultado del surgimiento de gobiernos progresistas en la región, y que a través de instituciones como Celac y Unasur, han logrado contener la hegemonía de Washington y promover un nuevo modelo de desarrollo e integración regional, endógeno e independiente. El autor termina su exposición advirtiendo que el nuevo multilateralismo latinoamericano será exitoso si logra articular una visión común entre sus diferentes miembros con disímiles ideologías, por medio de la construcción de consensos, y si responde efectivamente a las necesidades reales, económicas y políticas de la región.

Multilateralismo en crisis, cooperación Sur-Sur y política externa brasileña, de Carlos Milani, analiza los desafíos que tiene el Brasil para proyectarse internacionalmente, en un contexto de reconfiguración del poder internacional, y nuevos intereses de grupos domésticos. Milani aborda el tema desde de tres escalas de análisis: global, regional y local. Según el autor, a nivel global la política exterior brasileña enfrenta la incapacidad del multilateralismo de responder a los desafíos relacionados con la crisis financiera, el cambio climático, el estancamiento de la liberalización comercial y el uso político de los diferentes órganos de Naciones Unidas. Además, reconoce que el multilateralismo ha sido torpedeado por las potencias internacionales por su incapacidad de responder a sus intereses estratégicos, a través de la *diplomacia de club*. Frente a ello, el autor aborda desde una perspectiva crítica el rol que está jugando Brasil en fomentar el minilateralismo, en su relación con varios grupos exclusivos y no representativos como el G20 y el BRICS, puesto que estaría permitiendo la decadencia del multilateralismo. A nivel regional, establece que Brasil tiene el desafío de acomodar su creciente poder a su rol en la construcción del regionalismo sudamericano, así como en su ascendente influencia en África, y en el uso de la Cooperación Internacional para promover sus intereses nacionales. En este sentido, Milani advierte que Brasilia no debería replicar los modelos de dependencia centro-periferia, así como tampoco el intervencionismo de gran potencia. En el plano local, explica que la globalización y el incremento del poder hacen necesario en Brasil un debate nacional e inclusivo sobre la orientación y naturaleza de la política exterior, puesto que de lo contrario, esta podría responder solamente a los intereses de los grupos económicos y dañar la imagen exterior del país. En sus conclusiones, el autor propone que, frente a dichos desafíos, Brasil debe adoptar una política exterior que promueva el multilateralismo y su institucionalidad, que genere bienes públicos regionales e internacionales, y que dialogue democráticamente con los diversos sectores de la sociedad brasileira.

Miguel d'Escoto Brokmann y Sofía Clark abordan en *Reinventando la ONU para salvar a la Madre Tierra y a la Humanidad* la crisis del Sistema de Naciones Unidas, y realizan una propuesta de reforma para que dicho órgano pueda reforzarse y enfrentar efectivamente las amenazas del sistema internacional. Su análisis comienza con un recuento de los tres factores que se encuentran en el origen del debilitamiento e ineffectividad de Naciones Unidas. El primero tiene que ver con la transformación del sistema internacional y el surgimiento de nuevas amenazas para la humanidad a causa de la profundización de la globalización. Los autores hacen un recuento del contexto en el que se adoptó la Carta de Naciones Unidas, para después demostrar que la ONU, tal como está concebida, no puede abordar efectivamente problemas tan serios como el cambio climático, la proliferación nuclear y el incremento de las guerras de agresión. El segundo factor tiene relación con la formación de grupos exclusivos, que promueven el *minilateralismo*, y en los cuales las grandes potencias del sistema privilegian la toma de decisiones que benefician sus intereses, sin tener en cuenta los efectos en el resto de los miembros del sistema. Y en tercer lugar, se señala a las acciones unilaterales impulsadas por Estados Unidos y las potencias europeas que, valiéndose de las asimetrías del poder, dejan a un lado las normas del sistema y ponen en riesgo la seguridad internacional. Frente a este hecho, en el texto se plantea una reforma estructural de Naciones Unidas, a través de la abolición absoluta de la guerra, el desuso político del Consejo de Seguridad y de otras instancias de Naciones Unidas para intervenir militarmente en países utilizando argumentos humanitarios, la erradicación del imperialismo; la renovación constante de la Carta para adaptarla a las transformaciones en el sistema internacional, y una reestructuración institucional, cuyo pilar principal implica dotar a la Asamblea General de un espacio central para el tratamiento de los temas de interés internacional y la toma de decisiones sobre medidas de acción; señala también la eliminación del derecho de veto en el Consejo de Seguridad y la afiliación permanente a este órgano, el refuerzo del rol y las competencias de la Corte Internacional de Justicia y la reformulación del Consejo de Derechos Humanos para que incluya los derechos de la naturaleza.

Finalmente, Daniel Kersffeld, en su artículo *Una nueva agenda para Sudamérica: la Unasur y la resolución de conflictos internacionales*, analiza la forma de multilateralismo que se encuentra en la base de Unasur y su destacado rol como instancia para la solución pacífica de controversias en América del Sur. Después de repasar pormenorizadamente el proceso de constitución de Unasur, y el contexto histórico en que surgió, Kersffeld aborda los principales temas de la agenda de dicha institución, demostrando su valor estratégico y político para el continente, y las posibilidades que abre, en lo económico-comercial, para una convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Dentro de los temas de la agenda sudamericana, el autor resalta tres: a) el desarrollo de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, cuyo pilar es el Banco del Sur y proveerá de la liquidez necesaria para los proyectos de desarrollo regionales, sin condicionalidades dogmáticas;

b) los proyectos de Integración de la Infraestructura Sudamericana –IIR-SA- que buscan facilitar las concatenaciones productivas necesarias para no replicar modelos de integración asimétricos como el europeo y el norteamericano, así como profundizar los intercambios comerciales intrarregionales; y, c) los proyectos de integración energética que buscan crear sinergias entre las potencialidades energéticas de la región, para favorecer el crecimiento económico. Al finalizar su exposición, el autor subraya la importancia de Unasur en la preservación de la paz, la democracia y la seguridad en la región, gracias a su accionar bajo el principio de acción colectiva, y al espacio que provee como foro de discusión y arreglo pacífico de controversias. Para ello analiza casos puntuales en los que el accionar de este organismo fue destacado, como la solución del *impasse* entre Ecuador, Venezuela y Colombia por el ataque a territorio ecuatoriano, el apoyo a los Gobiernos ecuatoriano y boliviano frente a intentos de desestabilización, y la sanción hacia Paraguay en respuesta al rompimiento del orden democrático.

Todos y cada uno de estos artículos constituyen un enriquecedor aporte, desde la izquierda al debate sobre el momento de transformación que atraviesa el sistema internacional, y en particular, sobre el futuro del multilateralismo. Las perspectivas de los análisis, así como los niveles desde los que se abordan las diferentes temáticas, evidencian la complejidad que reviste la fase de globalización que vivimos, las amenazas que de ella han surgido, y la vieja dicotomía a la que se enfrentan los actores del sistema para generar el ambiente propicio para su desarrollo: colaboración y cesión de soberanía; o, nacionalismo, incremento del poder relativo y unilateralismo. En este sentido, es preciso reconocer que, como lo manifiestan nuestros colaboradores, los gobiernos progresistas de América Latina están comprometidos con el multilateralismo y, a pesar de las limitaciones que encuentran en su construcción, han enmarcado sus acciones en el imperativo categórico kantiano, de modo que los nuevos mecanismos de gobernanza regional que están consolidando, buscan revolucionar las viejas prácticas y convertirse en faros que guíen al resto de naciones hacia la consecución de un mundo más cooperativo y colaborativo, más justo, solidario y democrático, donde la paz y el bienestar estén asegurados para todos.

Notas

1. En la filosofía nietzscheana, la transvaloración de los valores se refiere a una reconfiguración de los valores sociales imperantes, que se asumen establecidos por una élite dominante. A través de dicha reconfiguración, Nietzsche promueve la liberación del individuo y de la sociedad del control que ejerce sobre ellos la clase dominante, por medio de un sistema de valores que esta ha diseñado y que ha sido aceptado por la clase oprimida como propio. Véase: Friedrich Nietzsche, *El Anticristo. Una maldición sobre el cristianismo* (Madrid, editorial ALBA, 1999).
2. José de Souza Silva, “El emprendimiento social en el cambio de época”, Red Nuevo Paradigma para la innovación institucional en América Latina (Brasil, Campinha Grande, 2007).
3. John G. Ruggie, *Doctrinal Unilateralism and its Limits: America and the Global Governance in the New Century. Corporate Social Responsibility Initiative* (Harvard University, Cambridge, 2006), p. 6.
4. John G. Ruggie, “Multilateralism; The Anatomy of an Institution”. En John G. Ruggie (ed.) *Multilateralism matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (Nueva York, Columbia University Press, 1993), p. 589.
5. David Harvey, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1998), p. 157.
6. Stefano Guzzini, “From alleged unipolarity to the decline of multilateralism? A power-theoretical critique”, en Edward Newman et al. (ed.), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change* (Tokio, United Nations University Press, 2006), p. 122.
7. Robert Keohane, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993), p. 111-112.
8. Stefano Guzzini, ob. cit., p. 122.
9. CEPAL, *Globalización y Desarrollo* (Santiago de Chile, 2002), p. 31.
10. Alison Bailin, “From Traditional to Institutionalized Hegemony”, *G8 Governance*, n.6, 2001, p. 13.
11. Paola Subacchi y Paul Jenkins, *Preventing Crises and Promoting Economic Growth. A Framework for International Policy Cooperation* (Gran Bretaña, Chatham House y CIGI, 2011), p. 6.
12. *Ibíd.*, p. 6.
13. *Ibíd.*, p. 6
14. John G. Ruggie, ob. cit., p. 8-10.
15. John G. Ruggie, ob. cit., p. 571
16. John Peterson et al., “Conceptualising Multilateralism. Can we all just get along?”, *Mercury*. E-paper, n.1, enero 2011, p. 22-23. Publicado en mercuri-fp7.net. http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E_paper_no_1__Revised_Version.pdf. Consultado el 08/2012.

EL FIN DE LA DOCTRINA MONROE Y LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

Carlos Chacho Álvarez

El fracaso de la última cumbre de las Américas ha puesto de manifiesto dos cuestiones que ya se venían insinuando. La primera, la evidente fractura que existe entre ciertos intereses de los Estados Unidos y la mayoría de los países de América Latina. Y la segunda, la importancia que adquiere la Celac como sistema o mecanismo para comenzar a unificar intereses, visiones, proyectos y propuestas, a fin de acelerar la construcción de una comunidad de valores y objetivos comunes. Ya la fundación de la Celac implicaba, simbólica y prácticamente, el fin de aquella sentencia de ‘América para los Americanos’ que había proclamado la Doctrina Monroe en 1823. En realidad, esta debió traducirse con claridad como Latinoamérica y el Caribe para los Norteamericanos. Quedamos consagrados como el patio trasero de los Estados Unidos dentro de una geopolítica neocolonial que aportó a la dominación tanto en el plano político, como en el económico. Estados Unidos homogeneizó su poder desplazando gradualmente a las potencias europeas -principalmente a Gran Bretaña- para terminar de consolidar su predominio sobre la región a fines de la Segunda Guerra Mundial. América Latina y el Caribe sufrieron entonces los avatares y las contradicciones de los conflictos de la llamada Guerra Fría: los ideológicos Este-Oeste, y los del desarrollo Norte-Sur.

Por muchos años, nuestros países atravesaron crueles dictaduras, represión, caída de gobiernos populares y democráticos, persecuciones y políticas liberales extremas llevadas adelante en el marco de un capitalismo salvaje que dibujó un continente con cada vez más pobreza y desigualdad. Lejos de interesarse porque América Latina compartiera una estrategia de desarrollo, que articulara democracias, crecimiento y cohesión social, los Estados Unidos privilegiaron geopolíticamente el desarrollo europeo para evitar el avance del comunismo en ese espacio. Por el contrario, en Latinoamérica afirmaron el *statu-quo*, donde la alternativa al comunismo no fue el desarrollo, sino el golpismo militar como brazo armado de las oligarquías nacionales.

La lucha contra el comunismo fue el eje que dominó el interés de los Estados Unidos en la región. Y en ese contexto, cualquier intento de construcción de una opción autónoma e independiente fue considerado ofensivo o lesivo a tales intereses. Nunca se concibió desde la república imperial una estrategia de desarrollo compartido, que asociara democracias plenas con bienestar y mayor justicia social.

Los organismos internacionales, y sobre todo los financieros creados en Bretton Woods, constituyeron los aparatos económicos dominantes, junto a la expansión de las empresas multinacionales, y el conjunto de tecnócratas y expertos que validaban desde sus saberes el estatuto de la dependencia "de los países del sur". La Universidad de Chicago jugó un rol importante en la formación de profesionales ultra liberales de nuestras naciones, quienes luego usaron esos conocimientos como laboratorio de pruebas en la región, por ejemplo, en Chile bajo la dictadura de Pinochet. Y por supuesto, este sistema de dominación necesitó de élites políticas y económicas y sobre todo, fuerzas armadas funcionales al esquema.

Democracias restringidas o tuteladas, gobiernos civiles débiles, fragilidad institucional y el golpismo militar como *ultima ratio* para cuidar la retaguardia del imperio, fueron una constante que presidió la realidad latinoamericana durante varias décadas. Cualquier signo levemente contrario al esquema de dependencia y subordinación a la potencia hegemónica era castigado con la inestabilidad institucional, o quien gobernaba era desalojado violentamente del poder.

En la década de 1950, surgieron tibios intentos desde la Comisión Económica para América Latina (Cepal) para pensar críticamente modelos económicos en clave de la contradicción centro-periferia. Así, se reconoció la situación de desequilibrios y asimetrías estructurales que sufría la región respecto al Norte desarrollado. En esa caracterización, sin embargo, solo se diagnosticó el carácter económico y las desventajas para América Latina al ser únicamente productora de materias primas o de minerales, frente a un mundo industrializado que cotizaba cada vez más alto sus manufacturas. Este sistema, que se describió en forma de "términos desfavorables del intercambio", puso énfasis exclusivamente en los resultados comerciales, en los saldos negativos de las balanzas comerciales, y en la imposibilidad del mundo subdesarrollado de ingresar en una fase superior achicando las brechas de desigualdad. Lo que no se percibió o se subestimó en el análisis fue el rol jugado en la mayoría de los países por las oligarquías a favor de un esquema productivo de ganancias fáciles, y la despreocupación por el desarrollo y la integración social. Tal esquema fue generando sociedades altamente polarizadas, con élites y sectores dominantes que se beneficiaron de una economía extractiva; regímenes típicamente agrícolas-ganaderos y amplias capas de trabajadores, campesinos y regiones periféricas cada vez más empobrecidas. Los intereses de los sectores dominantes eran protegidos de la amenaza democrática de fuerzas progresistas o de izquierda por Estados Unidos al que, como señalamos anteriormente, poco le importaba el desarrollo económico y social de Latinoamérica.

La década de 1960 fue altamente convulsionada en lo político, debido el ingreso masivo de la juventud a la militancia en diversas épicas revolucionarias y desde distintos modelos: la Revolución Cubana, los sacerdotes del Tercer Mundo, la Iglesia de los pobres, los movimientos nacionales y populares, la revolución democrática, o la vía pacífica al socialismo propuesta por Salvador

Allende en Chile. Tales modelos reflejaron una época surcada por utopías, y una conciencia de insubordinación contra la dominación, la exclusión y la pobreza que fueron masivas y comunes a casi toda América Latina. Esos años, constituyeron un período extraordinariamente rico, mas lamentablemente costoso en vidas, si se evalúan las múltiples alternativas al momento de subvertir el orden neocolonial.

Por otro lado, en lo económico, lo que predominó fue una inestabilidad creciente, y en muchos de nuestros países una inflación incontrolable. Las derechas no solamente reprimieron toda iniciativa de transformación política, sino que además fueron incapaces de dar a las economías un piso mínimo de estabilidad, mucho menos alguna perspectiva en términos de desarrollo. Complementando su inoperancia y fracaso, asimismo, iniciaron un proceso de endeudamiento sistemático de los Estados, trasladando los problemas hacia el futuro y haciendo cada vez menos sustentables las políticas económicas en el continente.

Por supuesto que estos planes eran ‘bendecidos’, cuando no diseñados, por los brazos económicos internacionales de los Estados Unidos; especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. No había manera, dentro de este escenario, de generar una política basada en los intereses nacionales o que reclamara para sí márgenes de independencia o de autonomía respecto a los centros de poder. En ese contexto se tomaron ciertas decisiones desde algunos gobiernos latinoamericanos que intentaron rozar intereses o desmarcarse de los postulados dominantes, pero en la mayoría de los casos, sus intentos fracasaron o fueron reprimidos con medidas extremas, como los golpes de Estado.

Con sus tensiones, la década 1970 se caracterizó, en el plano político, por la derrota de los movimientos que intentaron modificar el orden hegemónico; y en el plano económico, por el fracaso de la derecha para tan siquiera garantizar algún nivel de estabilidad en nuestras economías.

Por su parte, los años ochenta se reconocen hoy como la ‘década perdida’. La explosión y crisis de la deuda condicionó y maniató aún más la capacidad de los países. El ajuste, las recesiones, los avances y retrocesos, y la crisis del sector externo de nuestras economías inviabilizaron cualquier posibilidad de contar con economías al servicio del bienestar social. Frente a este panorama surgió el ‘Consenso de Washington’, la fórmula ideada por una minoría de tecnócratas que elaboraron una actualización modernizada de la doctrina del vasallaje. El problema eran los Estados, y la solución era vaciarlos, convocarlos a la desertión, al retiro incondicional de sus funciones básicas; dejar que la mano del mercado -que se había demostrado ‘artrítica’-, ocupara todo el espacio y definiera no solamente la asignación de recursos, sino el proyecto de sociedad a modelar. Así, comenzaron los remates de los patrimonios nacionales y la subasta a precios de liquidación de las empresas estatales.

América Latina se convirtió en una tierra apta para los negocios fáciles del Norte desarrollado que, por supuesto, se aprovechó de la corrupción, la desidia y la carencia de conciencia nacional de la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos para que sus multinacionales hicieran grandes negociados. Fue un período infame desde el punto de vista de la entrega, la subordinación y el alineamiento incondicional de la región con los dictados de los Estados Unidos. Algunos llamaron a esta vergonzosa situación ‘realismo periférico’. Es decir, como no estaba en los planes una alianza o integración profunda de los países de la región para pensar y ejecutar una política diferente, había que entregarse al vecino más distante y poderoso.

Si en la segunda mitad de la década muchos países recuperaron la democracia, esta nacía como un sistema asediado por las herencias económicas o el predominio y tutelaje militar. Los condicionamientos, las deudas públicas y privadas y, en la mayoría de los casos, gobiernos que no se animaban a enfrentar de conjunto estas situaciones, eran la orden del día. En otros casos, gobiernos democráticos conformados por las élites tradicionales o partidos históricos seguían siendo cómplices de las mismas políticas que habían llevado a sus países a la crisis.

A partir de los primeros años del nuevo siglo se da lo que el Presidente Rafael Correa, en Ecuador, llamó con mucha precisión “un cambio de época”. Primero, con la llegada de los gobiernos de presidentes que plantearon *resignificar la política*, colocarla en el centro y subordinar el interés de los mercados a las demandas de sus sociedades. Es decir, la política deja de gerenciar los intereses de los sectores más poderosos de nuestros países y retoma su papel como el instrumento más trascendente de transformación de la realidad. Este cambio fue fundamental en tanto los procesos nacionales habían estado sobredeterminados por el factor económico, y este a su vez se encontraba subordinado a las demandas y presiones de los sectores dominantes. Los nuevos presidentes acumularon y movilizaron la fuerza social de quienes hasta ese momento habían sido objetos, o convidados de piedra, a la hora de determinar el rumbo de sus sociedades.

Se desmontaron esquemas tradicionales fracasados y deslegitimados socialmente que habían generado años de primacía y dominio de los mismos intereses. Surgieron nuevas construcciones políticas, nuevos liderazgos y se volvió a pensar desde Latinoamérica como latinoamericanos. Es decir, se rompió con el vasallaje cultural y el pesimismo sobre la incapacidad histórica; después de muchas décadas, se comenzó no solo a pensar, sino a actuar desde los intereses nacionales.

Hoy se ve recuperada la autoestima y la capacidad de nuestros pueblos, y se enfrentan las teorías de las imposibilidades para pensar en términos de autonomía y de ampliar las fronteras de lo posible. Esta nueva época asocia cinco dimensiones inéditas en nuestra región: democracia, crecimiento inclusivo,

justicia social, autonomía decisional y compromiso con la integración. Un conjunto de gobiernos de distintos signos comienzan a protagonizar un *momento excepcional* en la historia de nuestro continente.

Dejamos atrás en términos teóricos y prácticos la denigrante figura de ‘patio trasero’ de los intereses de Estados Unidos, no solo rechazando acuerdos hemisféricos que institucionalizarían la dependencia y el subdesarrollo, sino por la vía afirmativa, construyendo sistemas y organismos como Unasur y la Celac, que permiten avanzar en la construcción de un sujeto político, económico y social latinoamericano. Por primera vez se tiene conciencia de que no existe la más mínima posibilidad de consolidar los proyectos nacionales de desarrollo si no es en el contexto de avanzar firmemente en la profundización de la integración regional, utilizando y coordinando inteligentemente todas las instancias que se han construido en el tiempo y ampliando los espacios de cooperación entre los países.

De aquí que este sea un momento único, porque después de décadas comenzamos lentamente a ser un actor en la escena internacional, habiendo roto positivamente con la dependencia política hacia los Estados Unidos. Empezamos a reconocernos como una región que posee un gran potencial económico de presente y de futuro. Esto reabre los márgenes que marcaban la condena la intrascendencia y la subordinación.

Los cambios de paradigma, el fracaso del capitalismo financiero, el desplazamiento del eje del poder del Norte hacia el Sur y del Oeste al Este permiten pensar América Latina como un espacio emergente, activo en las decisiones políticas y económicas de un mundo todavía en transición. Para ello, y como vienen señalando varios presidentes, se debería aprovechar más el momento, superar algunos resabios y desconfianzas, y tener más audacia en la formulación de políticas conjuntas, sobre todo en el orden de la complementación económica, productiva, financiera y social. No se trata de aislar a la región de las corrientes económicas, comerciales y financieras del actual desorden global, sino de fortalecer nuestro espacio interior y encarar juntos algunos desafíos cruciales en la nueva etapa. El ejemplo del Banco del Sur debe guiarnos para construir mecanismos novedosos, dirigidos a obtener una mayor autonomía financiera, políticas comunes de defensa de los recursos naturales, negociaciones compartidas con las nuevas potencias emergentes, y políticas públicas regionales que garanticen la seguridad energética y alimentaria, como dos dimensiones importantes al momento de consolidar una mayor autonomía relativa de la región.

Por supuesto, este proceso debe reconocer la pluralidad y diversidad de puntos de vista que tiene América Latina. En este sentido, Sudamérica, por la afinidad ideológica y política de varios gobiernos, estaría en mejores condiciones para que, en un tiempo relativamente corto, puedan darse avances más contundentes en temas clave para el desarrollo de una perspectiva estratégica. Las

posibilidades aumentan cuando la mayoría de los gobiernos muestran fuertes respaldos populares. Los procesos son exitosos desde el punto de vista del crecimiento económico y del combate a la pobreza, y las sociedades manifiestan un amplio consenso respecto a las políticas que plantean una mayor integración. Sin pecar de un optimismo excesivo, se puede decir que están dadas todas las condiciones objetivas y subjetivas para que la región se constituya en un polo de poder y desarrollo que nos lleve al horizonte buscado por muchas décadas.

Los desafíos de América Latina

Es evidente que, después de la creación de la Celac, América Latina deja atrás la Doctrina Monroe y también la constante histórica -desde de la Segunda Guerra Mundial- de haber jugado el rol de patio trasero de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la región deja también de ser 'pensada desde afuera' y retoma la posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo que respondan a las necesidades de los países y sus pueblos.

La crisis de legitimidad del capitalismo, el fracaso de las políticas de valorización financiera sobre la economía real, la pérdida de credibilidad de la ortodoxia económica y de los organismos multilaterales de crédito, rompieron el corsé que, por mucho tiempo, ahogó la posibilidad de pensar por fuera del pensamiento único. Las condiciones se han transformado, ahora nos encontramos frente en un mundo global en crisis, donde parece estar llegando el fin de la unipolaridad. Se ve la emergencia de nuevos actores y la reconfiguración de un sistema de poder que otorga mejores oportunidades para nuestro continente.

La primera pregunta, entonces, es si América Latina como tal, a pesar de sus distintos modos de inserción internacional y divergencias ideológicas entre gobernantes, puede ir construyendo consensos básicos sobre los temas más importantes de la agenda global. El reto será pasar de ser una región que solamente cuenta cuando se analizan algunos indicadores económicos comunes, a ser un actor en un mundo que, más temprano que tarde, tiende a reorganizarse por bloques o regiones.

Este es un primer gran desafío que no pudo superar la Unión Europea después de más de 50 años de historia: tener una visión común sobre cómo debía reformularse el orden global, y cómo se debía intervenir con cierta unidad de concepción en los temas más álgidos del acontecer internacional. Europa era, y todavía es, a pesar de su crisis, un gigante económico, pero al mismo tiempo, un enano político. Por eso es importante, especialmente para los países de menor desarrollo relativo en la región, propiciar una política que, siendo capaz de sortear ciertas diferencias, pueda tener una voz común, en aquellos temas que aparecen como más decisivos en el escenario internacional.

Esto significa dar pasos importantes en el entendimiento que sugiere que se va a ir conformando un sistema diferente de gobernanza mundial. Por peso económico, dotación de recursos, homogeneidad, cantidad de habitantes y potencial de desarrollo, América Latina debería convertirse en uno de los actores de ese nuevo mapa de poder. Pero esta realidad no viene dada, es necesario construirla; de lo contrario, solo uno o dos países podrán tomar la representación por peso propio, sin poder ejercer una influencia importante frente al resto de los países.

Considerar la posibilidad de avanzar en acuerdos sustanciales requiere, por ejemplo, ayudar a que México desarrolle su dimensión latinoamericana, pese a que su agenda está muy condicionada por los intereses que unen ese país con los Estados Unidos. Asimismo, el desarrollo de la Celac es fundamental para ir generando un ámbito de confianza, de intercambios y de profundización de la cooperación. Organismos como la Aladi, la Cepal, el Sela, pueden jugar un rol muy importante; políticas más articuladas desde dichos organismos pueden tener una proyección hacia el conjunto de Latinoamérica. Del mismo modo, los acuerdos y los avances de Unasur deberían poder ser ampliados a la dimensión latinoamericana.

Debemos trabajar en una integración desde un modelo propio. Un claro ejemplo de esta necesidad se observa en las debilidades del Mercosur, que muestran en algún sentido, las falencias de haberse pensado como una mini réplica de la experiencia europea. Las instituciones que fortalezcan nuestra integración deben representar el grado de desarrollo de nuestros países y deben obedecer a un contexto político, económico, social y cultural propio.

La coordinación de los organismos existentes en la región es fundamental, tanto para el seguimiento y la ejecución de las políticas que definen y diseñan los presidentes, como para la tarea de racionalizar y no superponer agendas, recursos y energías. En esta línea, sería conveniente, desde el punto de vista de la eficacia y la profundización del proceso, acordar las políticas que debe llevar adelante cada organismo, para evitar la burocratización y el trabajo con objetivos poco claros, donde se hace muy difícil la ponderación de los resultados. La ausencia de planeamiento estratégico lleva a un mayor divorcio entre los organismos y los gobiernos, el funcionamiento intrascendente de algunos de ellos y la sensación hacia afuera y hacia adentro de un crecimiento caótico, falta de objetivos y metas concretas, así como a la ausencia de métodos para evaluar los desempeños. De aquí que la distribución de tareas y la coordinación entre los organismos subregionales sean esenciales para darle un rumbo más certero al camino integrador.

Es evidente que la región presenta mucha mayor homogeneidad en cuanto a la afinidad política de los gobernantes, la construcción de la agenda y los consensos que se van alcanzando. Por eso hay que valorar los distintos ritmos

y grados de acuerdo y, sobre todo, avanzar más rápidamente en aquellos que presentan un consenso casi unánime.

Temáticas como la soberanía regional energética, la seguridad alimentaria, la mejora de las infraestructuras -ya no de modelos solo de desarrollo hacia afuera, sino que sean funcionales a la construcción del espacio interior-, la formación de cadenas productivas y las asociaciones de emprendedores que fortalezcan la integración productiva y social, no pueden tener grandes obstáculos. Estas dependen más de la voluntad política, la búsqueda de recursos y el soporte de una institucionalidad más sólida que permita dar cuenta y ejecutar los temas en los cuales encontramos una base de coincidencias importantes.

Por último, aun sabiendo lo difícil que es plantear la supranacionalidad en nuestra región, también es sentido común saber que ninguna política puede avanzar lo suficiente, si no va acompañada de instancias organizativas acordes con la importancia de los objetivos que se proponen. Esto va de la mano de la creación de instituciones adecuadas y eficaces que permitan aprovechar las oportunidades de un tiempo histórico que puede difícilmente repetirse en nuestra región.

LÍNEASUR 2

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR MAY/AGO 2012

Revolución ciudadana y política exterior

www.lineasur.org



MULTILATERALISMO EN CRISIS, COOPERACIÓN SUR-SUR Y POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA

Carlos R. S. Milani

Introducción: el concepto de escala en el análisis de la política externa brasileña

Defendemos aquí la perspectiva de que las relaciones exteriores de Brasil deben considerarse de manera amplia, teniendo el Estado (y el Poder Ejecutivo federal) como actor central de la política externa brasileña (PEB), conviviendo, no obstante, con diversas agencias burocráticas (EMBRAPA, FIOCRUZ, IPEA, Caixa Econômica Federal, etc.), estados-federados y municipios, ONGs y empresas –todos agentes interesados y actuantes en los procesos de cooperación internacional e integración regional-. No compartimos, ciertamente, la perspectiva posnacional en el análisis de las relaciones internacionales y de la política externa, pero consideramos importante destacar el pluralismo de los actores, las tensiones entre lo ‘público’ y lo ‘privado’ y el sentido no siempre convergente de los intereses en juego, cuando se trata de pensar y practicar la cooperación Sur-Sur y la integración regional suramericana.

Además de esto, reconocemos que las crisis políticas y las crisis económicas se entremezclan en la actual coyuntura internacional; y ambas, dialécticamente, producen repercusiones sociales más amplias. Un ejemplo bastante ilustrativo de esta mezcla tiene relación con la negociación de una solución para la crisis en la zona euro, que apunta discrepancias políticas entre Francia y Alemania en cuanto al rigor fiscal y al derecho de intervención de las instituciones europeas en las finanzas de los países-miembros¹.

Finalmente, partimos de la premisa de que la PEB debe ser analizada en sus múltiples escalas: la escala nacional (el plan doméstico), la regional y la global. Esta tercera premisa merece explicación y más detalles. El concepto de escala aquí utilizado, nos remite a los estudios de Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy y Denis Retaillé², Neil Brenner³, y Laura Sjoberg⁴. Hacer un análisis de escala de la PEB implica reconocer que, cuando una unidad cambia de tamaño, algo cambia más allá de su tamaño; dicho cambio produce efectos sobre su contenido y sobre los niveles a partir de los cuales tal unidad interacciona con otras unidades. La unidad en cuestión es el Estado brasileño (su poder económico, político, social y cultural) y las acciones en foco son la propia PEB y la diplomacia brasileña. El concepto de escala nos permite

encontrar el locus político de la PEB (donde la acción ocurre, más allá de su lugar institucional conocido), considerándola en términos de relación política (en el sentido de la *'politics'*) territorializada dentro y fuera de las paredes del Itamaraty. Admitir el pluralismo de los actores de la PEB no implica afirmar *ipso facto* que una de las más antiguas y tradicionales burocracias brasileñas haya dejado de desempeñar un rol fundamental en la formulación de la política externa⁵, es simplemente actualizarlo y situarlo a la luz de los procesos políticos domésticos de redemocratización de las relaciones Estado-sociedad e internacionalización de la economía brasileña.

Pensar la PEB en modo de escala nos lleva a entender la convergencia y la divergencia de intereses acerca de temas específicos, y cómo y por qué existen reacciones a decisiones de apertura o cierre comercial, lo que sería conveniente -a los formadores y tomadores de decisión comprender para conducir las relaciones exteriores de Brasil de forma amplia, eficaz y democrática. El concepto de escala es instrumental para analizar los efectos que una acción multilateral o global puede tener en las negociaciones regionales, y viceversa; también para comprender la movilización de grupos de interés nacionales (sectores económicos, ONGs) junto a instituciones políticas durante las negociaciones internacionales. Asimismo, el análisis de escala de la PEB se diferencia de la literatura sobre "linkage politics"⁶ y de los estudios sobre "niveles de acción"⁷, puesto que examina el Estado y su política externa como organización, territorio, economía política y arena que, en su complejidad, encierran diferentes escalas interdependientes entre sí, en dialéctica relación unas con las otras. De esto se desprende que, para pensar la PEB, debemos necesariamente interesarnos por al menos tres escalas para entender la crisis política y económica internacional (en el sentido de agotamiento y transformación), y sus interfaces con las relaciones internacionales desde la perspectiva brasileña. Las tres escalas son, respectivamente, la global, la regional y la nacional, que pasamos a discutir a continuación, con base en el siguiente cuestionamiento: ¿cuál sería hoy el sentido de la crisis política y dónde se encontrarían sus orígenes y motivaciones en cada una de estas escalas de la PEB?

Escala global: ¿crisis de gobernanza del sistema internacional?

Fruto de tradición diplomática y de decisiones políticas de gobiernos, la diplomacia mundial de la que dispone Brasil está al servicio de una política externa que, en los años de Gobierno de Lula, habría sido pautada por la búsqueda de "autonomía por la diversificación"⁸, que también fue llamada como "no asombrada", según el propio Embajador Celso Amorim⁹. Una diplomacia mundial presupone inversión material que garantice la presencia de representaciones brasileñas en los diferentes continentes¹⁰, pero también un discurso político y una visión estratégica sobre el patrón de inserción internacional de Brasil, sus alianzas prioritarias, la gobernanza del mundo, sus mecanismos de inclusión y procesos decisorios. Los antecedentes históricos fundamentales de la actual PEB se encuentran en la década de 1960, con la Política Externa Independiente, y en la década de 1970, con el Pragmatismo Responsable¹¹.

Hoy, sin embargo, la diplomacia mundial desarrollada por Brasil se enfrenta a incontables desafíos políticos e institucionales relacionados con el multilateralismo, *inter alia*: (i) el debate sobre el rol y las reformas del Fondo Monetario Internacional en el meollo de la crisis financiera y monetaria; (ii) las negociaciones en torno a los cambios climáticos y los desafíos de las transformaciones económicas necesarias hacia un posible modelo de desarrollo sostenible, como ha quedado demostrado en Rio+20¹²; (iii) las negociaciones atascadas de la Ronda Doha en el seno de la Organización Mundial del Comercio; (iv) el uso excesivamente politizado (o aun ideológico) de los derechos humanos en el Consejo creado en las Naciones Unidas en 2005; y (v) el debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo, la eficacia de la ayuda (o del desarrollo, como se afirmó en Busan, en Corea del Sur, en 2011) y la cooperación sur-sur. Muchas de estas encrucijadas en las negociaciones multilaterales contrastan con la intensificación del diagnóstico crítico de la situación social, ambiental, económica y política internacional. Problemas graves de diferentes órdenes demandan soluciones en el corto o medio plazo, pero también implican nuevos arreglos políticos y ajustes estratégicos ante el movimiento de las placas tectónicas del orden mundial en transformación. Las instituciones multilaterales carecen de capacidad de respuesta política a los desafíos globales, puesto que, *inter alia*, sus principios, organizaciones, normas y reglas expresan un *status quo* que ya no refleja el orden político y económico internacional. Esto no significa que los organismos multilaterales no logren realizar cambios con base en procesos de aprendizaje y de socialización de los Estados; sin embargo, el tiempo de las reformas institucionales tiende a no adaptarse a la velocidad de la historia, ni a las demandas de redes y movimientos sociales transnacionales. Como corolarios de estas constataciones, emergen y se desarrollan, desde fuera de los espacios institucionales, debates públicos de naturaleza no estatal (a ejemplo de la dinámica del Foro Social Mundial y de la Cumbre de los Pueblos). Pero lo que vamos a privilegiar en este análisis son los llamados grupos informales *ad hoc* que buscan plantear respuestas a las crisis y avanzar en los intereses estratégicos de los Estados que forman parte de ellos, a ejemplo del G-7/G-8 y, más recientemente, del G-20¹³.

Hasta el año 2008, el G-20 había sido un foro de ministros de finanzas y de presidentes de bancos centrales, también conocido como ‘Grupo Marco de Manila’. Entre 1997 y 1999, estaba compuesto, de hecho, por 14 países, después por 22 y finalmente hasta por 33; pero muchos representantes consideraban que eran excesivamente numerosos para que lograsen negociar y deliberar de modo efectivo, respondiendo a los problemas financieros globales¹⁴. En septiembre de 1999, los ministros de finanzas del G-7 anunciaron que invitarían a un grupo selecto de países considerados “sistémicamente importantes” (sic) para una reunión en diciembre en Berlín¹⁵. Así nació el G-20 (también llamado por algunos el G-20 financiero, para evitar la confusión con el G-20 comercial), constituido por los siguientes países: Sudáfrica, Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia,

Turquía –y la Unión Europea-. Entre 1999 y 2008, el grupo pasa a funcionar con estos 20 integrantes, pese a lo cual no tuvo mucha notoriedad política, ni visibilidad mediática. Su propia historia era poco conocida, y las primeras relatorías fueron organizadas por los propios integrantes del grupo, con el apoyo de la Universidad de Toronto¹⁶.

Para la PEB, las contradicciones potenciales y los riesgos relacionados con la emergencia del G-20 parecen evidentes: formar parte de grupos *ad hoc* puede, por un lado, expresar ganancias de poder relativo en el escenario internacional (hacer parte de la lista de los países que son escuchados, que son invitados a las cumbres, que toman la iniciativa al momento de organizar reuniones de cuño estratégico o de bloquear negociaciones); pero también puede, a la vez, implicar la atenuación institucional del multilateralismo y, concomitantemente, la pérdida de legitimidad de la diplomacia brasileña frente a otros países en desarrollo, principalmente en los espacios de negociación de las Naciones Unidas. Con la emergencia de los grupos informales, especialmente en el caso del G-20, la PEB puede incurrir en el riesgo de dar mayor fuerza a la constitución de lo que Bertrand Badie¹⁷ llamaría el “sistema internacional oligárquico”, basado en la diplomacia de la connivencia y no en la legitimidad política del debate y de las negociaciones multilaterales. Tal sistema sería poco inclusivo¹⁸, con deliberación limitada a algunos países, y se fundamentaría en alianzas volátiles y frágiles, consintiendo estrategias diplomáticas de contestación (a ejemplo de Venezuela) o de desvío, como en el caso de Irán. Es verdad que algunos autores clasifican la reunión de tales grupos *ad hoc* de ‘cooperación informal’ entre países importantes desde el punto de vista sistémico¹⁹, una nueva representación del mundo que ya no se fundamenta en las relaciones Norte-Sur²⁰, o aun una red de Estados efectivos respecto a la solución de los problemas del mundo²¹. Como diría Raymond Aron, los grupos informales podrían ser considerados como integrantes de un conjunto más amplio de las múltiples constelaciones diplomáticas existentes y posibles²². El propio G-20 se hace llamar, desde la Cumbre de Pittsburg de 2009, el foro prioritario de cooperación económica internacional²³, en clara alusión a la sucesión del antiguo G-7/G-8. No obstante, la interpretación más radical y crítica propuesta por Badie²⁴, respecto al riesgo de constitución de un “sistema internacional oligárquico”, apunta directamente hacia las contradicciones del fenómeno y desnuda la crisis política del multilateralismo – razón por la cual la suscribimos- (Véase tabla 1). ¿Por qué?

Tabla 1

Interpretaciones sobre el lugar del G-20 en el mundo y algunos cuestionamientos

Interpretación y autores	Cuestionamientos
<i>Coalition of the willing</i> : el G-20 puede decidir mediante conversaciones informales entre liderazgos, producir consensos, asumir compromisos con la estabilidad económica ²⁵ .	¿Cuáles son los límites de la informalidad? ¿Qué hacer ante la falta de transparencia? ¿Cómo pensar la ‘compliance’ en este contexto? ¿Tendría esto eficacia en el plan doméstico de los Estados y en el ámbito internacional? ¿Cuál sería la pertinencia concreta de las decisiones anunciadas?
El G-20 sería otra representación del mundo, ya no Norte-Sur ²⁶ . Reúne los Estados más significativos del sistema ²⁷ . Presenta una agenda de prioridades para la crisis financiera ²⁸ .	¿Y las asimetrías, desaparecieron? ¿Qué hacer de los Estados excluidos? ¿Por qué algunos aún pueden ser invitados, por ejemplo de España u Holanda (G-22), y otros nunca (por ejemplo de Irán y Venezuela)? ¿Cómo pensar temas relativos a la legitimidad, eficacia, y contestación política?
El plan doméstico e internacional busca dotar de visibilidad a los jefes de Estado y de gobierno, involucrándolos personal y directamente en el proceso de negociación. Anuncios y promesas son hechos en los comunicados: por ejemplo, más de un billón de dólares americanos, en abril de 2009, para ayudar a resolver la crisis financiera ²⁹ .	Más allá de los anuncios y de la diplomacia pública (a través de los medios de comunicación), ¿qué produce el G-20 en términos de respuesta efectiva para la crisis sistémica? ¿El <i>Financial Stability Board</i> (FSB) sería una respuesta? ³⁰
Se trata de una red de Estados ³¹ . Puede impulsar agendas de cooperación, incluso en el campo del desarrollo y de la ayuda humanitaria, estableciendo metas como las del Plan de Acción Plurianual definidas en el G-20 de Seúl, en 2010 ³² .	Si el G-20 no es una institución, entonces ¿cómo avanzar en la reforma de la gobernanza mundial? ¿Cuáles serían los riesgos de la introducción del G-20 en las agendas y en los procesos políticos de la cooperación internacional para el desarrollo?

Fuente: Elaboración del autor

A partir de la creación del G-5 -en Rambouillet, 1975-, la dinámica oligárquica de los grupos de contacto fue poco a poco sumándose -y superponiéndose- al multilateralismo institucional cuyas reglas ya no -ni siempre- parecían interesar a los más poderosos. La diplomacia de connivencia, uno de los pilares del sistema internacional oligárquico, supone socialización de las élites (líderes, ministros, técnicos), comportando inclusive bromas entre los dueños del poder que son mediatizadas durante las cúpulas; supone también que los miembros del club acepten que no serán aplicadas sanciones a los más poderosos. El club es un espacio de negociación, de construcción de consensos y de demostración de poder; no pretende ser un espacio de regulación. La connivencia oligárquica entre los miembros del club justifica la entrada de ‘nuevas potencias’ a partir de criterios económicos, pero también geopolíticos. Irán (con un PBI aproximado de 317 mil millones de dólares americanos) no es invitado, pero Arabia Saudita sí (cuyo PBI es de cerca de 210 mil millones). El mismo razonamiento podría ser aplicado a Tailandia, Colombia, Venezuela o Malasia. La selección de algunos implica la exclusión de otros.

Otro aspecto pertinente respecto a lo que podría denominarse un “modelo de club”³³ se refiere a la reacción de los países-miembros de menor expresión en el seno del G-8 como, por ejemplo, Italia³⁴. La cronología de la Cumbre de L’Aquila (Italia, Octubre de 2009) en este sentido fue reveladora: en primer lugar se reunieron solo los miembros del G-8, después fueron invitados Brasil, China, India, Sudáfrica y México; finalmente, fueron llamados Egipto (bajo la presión de Francia), Corea del Sur, Indonesia, Australia y, ante la proximidad de la conferencia de Copenhague sobre cambios climáticos, Dinamarca. Hu Jintao no compareció al encuentro, consolidando la interpretación de que el modelo G-8+G-5 estaría agotado. No olvidemos que, en 2007, en Alemania, el primer-Ministro indio, Manmohan Singh, ya había expresado su descontento con el formato de la reunión, ya que ser un invitado y no un miembro del grupo no le interesaba más a India³⁵. Se trata de una compleja geometría de la “diplomacia de club”³⁶ y de la gobernanza mundial, en que, por un lado, el G-20 intenta afirmarse e imponerse como instancia legítima y representativa de los intereses del planeta; sin embargo, por otro lado, el G-8 va manteniéndose en el mapa político, incluso para dar satisfacción pública a los representantes de potencias en crisis (Francia, Italia, Reino Unido)³⁷. Asimismo, las nuevas potencias como India y Brasil se mantienen firmes en sus estrategias de club cuando se reúnen entre BRICS o en el seno del Foro IBSA, pero ¿qué consecuencias trae esto para sus relaciones políticas con el conjunto de países en desarrollo?

En conclusión, se puede caracterizar como oligárquico este sistema internacional de los grupos informales en función de características cuantitativas: 3,7% de los Estados del planeta forman parte del G-7 y solamente 9,9% del G-20. Se trata también de una plutocracia pues, a la postre, el G-20 representa casi 90% del PIB mundial³⁸. Por consiguiente, el lugar de los ‘Gs’, en general, en la gobernanza mundial es, al menos, ambivalente; el G-20, en particular, se puede considerar un mecanismo político poco democrático. Entre sus miembros no cabe contestación política. Puede haber lamentaciones sobre promesas no cumplidas, pero nunca contestaciones; estas se originan, de hecho, por parte de los excluidos, sean Estados (Venezuela o Irán, por ejemplo), o actores sociales (movimientos sociales, ONGs de contestatarias)³⁹. Al mismo tiempo, hay Estados insatisfechos como Nigeria, que solicitó en 2010 formar parte del G-20. Otros también han demostrado su insatisfacción España: Países Bajos y Suiza, como bien recuerda Badie⁴⁰.

Todas estas trampas puestas en el camino de la PEB no nos permitirían, sin embargo, afirmar que el multilateralismo institucionalizado esté desprovisto de asimetrías y relaciones jerárquicas, o aun, que responda satisfactoriamente a los intereses de Brasil. Ni podríamos sostener que su interfaz con el capitalismo sea inocente o que no haya intereses económicos poderosos involucrados en muchos de sus mecanismos (como por ejemplo el *Global Compact*). Sin embargo, el multilateralismo es una construcción institucional e histórica que, en el plano global y regional, contribuye a minimizar los costos de transacción

entre los Estados, dar oportunidad a la cooperación y el aprendizaje, hacer el proceso decisorio más transparente y democrático frente a la opinión pública y sedimentar valores y normas esenciales para la legitimidad del sistema internacional (y, en algunos casos, de las grandes potencias) ante los distintos Estados y sociedades nacionales. No obstante, para un país como Brasil y para la conducción de su política externa, ¿cuáles serían las consecuencias de la decisión de participar de la dinámica del G-20 cuya evolución puede provocar el debilitamiento de los espacios multilaterales institucionalizados?⁴¹ ¿Qué impactos, en términos de legitimidad, puede producir tal decisión en los procesos de integración regional, particularmente en América del Sur, o en las agendas de cooperación Sur-Sur de la PEB?

Escala regional: ¿qué modelo de integración regional y qué tipo de cooperación internacional?

La PEB choca, en el plano regional, con la existencia de procesos de integración de distintas geometrías: Unasur y Mercosur, (más allá de otras ‘regiones’ –no en el sentido de contigüidad geográfica, pero sí de construcción social, cultural y político-estratégica– que corresponden a espacios de integración e interacción política, por ejemplo del Atlántico Sur y de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa). Igualmente, a partir del gobierno Lula, las interacciones políticas y comerciales que ya existían con países como India, China, Rusia y Sudáfrica cobraron envergadura estratégica en torno al Foro IBSA y al grupo BRICS. En materia de cooperación para el desarrollo, se fortaleció el discurso y aumentó el número de proyectos en el campo de la cooperación Sur-Sur, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de otros órganos federales, estatales y municipales. El incremento en la relevancia de la cooperación Sur-Sur también ha seguido el proceso gradual de internacionalización de las políticas públicas brasileñas, generando posibilidades de cooperación, pero igualmente potenciales conflictos con las agendas de la política externa⁴².

Existe un punto fundamental que merece ser particularmente resaltado: lo que nos interesa discutir en este artículo no se limita a la eventual distancia entre discursos anunciados y prácticas efectivas (cooperación Sur-Sur), ni a los problemas de complementariedad o competencia entre proyectos estratégicos (BRICS, IBSA). Defendemos la hipótesis, como afirmamos en la introducción, que Brasil implementa una diplomacia verdaderamente mundial, en la cual discursos estratégicos y prácticas políticas se dirigen hacia diferentes regiones del planeta y a las más diversas agendas temáticas. La política de cooperación Sur-Sur de Brasil es, de tal modo, instrumental a la política externa, tanto en las relaciones bilaterales como en las negociaciones multilaterales; esta garantiza una imagen positiva de Brasil y su influencia en varios países (en América Latina, el Caribe y en África), pudiendo abrir nuevos mercados a las empresas brasileñas, pero también resultando en mayor adhesión a las propuestas nacionales en las negociaciones multilaterales y a las candidaturas

para cargos de dirección en organizaciones internacionales. Todo esto forma parte del juego político y diplomático de Brasil con las diferentes naciones.

Lo que nos parece innovador al retomar el concepto de escala en este artículo, es poner en debate los obstáculos políticos y factores críticos de la PEB en las regiones, tales como las hemos definido anteriormente. El concepto de escala vuelve a la escena: a medida que Brasil cambia de tamaño, ¿qué tipo de poder proyecta a través de las estrategias de integración regional? ¿Qué posibles problemas de falta de credibilidad, en términos de posicionamiento estratégico de la PEB, pueden surgir entre las escalas regional y global? ¿Cómo los otros Estados y sociedades reaccionan (en América del Sur, en África) a la emergencia de una diplomacia brasileña efectivamente mundial? ¿Qué diferencia la cooperación Sur-Sur brasileña, en cuanto a sus resultados y a las percepciones de los beneficiarios, de la tradicional cooperación Norte-Sur? ¿Qué diferencias presenta Brasil por medio de la cooperación Sur-Sur con relación, por ejemplo, a los proyectos de cooperación desarrollados por el gobierno chino en el continente africano? ¿Qué visión política y qué valores proyecta y promueve la PEB en términos de modelos de desarrollo? ¿A qué objetivos nacionales, regionales y globales de desarrollo se orientan la integración y la cooperación defendidas por el gobierno brasileño?

Las respuestas a tales interrogantes implican decisiones políticas de las élites dirigentes, pero también conllevan un enorme debate público, a semejanza de lo que ocurre en el seno de la Conferencia Nacional de Política Externa y Política Internacional, organizada anualmente por el Itamaraty desde hace seis años. En la esfera del análisis, un indicio para futuras investigaciones de campo parece surgir a partir de las reacciones publicadas en los medios nacionales e internacionales, de las sociedades de los países involucrados en procesos de integración o de proyectos de cooperación con Brasil, toda vez que poco se conoce, empíricamente, de lo que piensan los beneficiarios de los proyectos de cooperación Sur-Sur de Brasil, sus percepciones sobre las inversiones efectuadas y el modelo de integración regional en marcha. El caso emblemático de Bolivia ha llamado mucho la atención de la opinión pública y de los medios brasileños e internacionales, pues parecen incuestionables las demostraciones de temores soberanos durante las protestas de movimientos sociales (indígenas), ante lo que es identificado -por los medios y por estos mismos movimientos- como un poderío brasileño creciente y, quizá, amenazante.

Otra pista de análisis interesante que sobresale a partir de una mirada de escala sobre la PEB tiene que ver con la correlación entre las formas de actuación de los diferentes actores (Estado, empresas, ONGs) brasileños en el exterior. Creemos que, en última instancia, es la imagen de Brasil la que está en juego cuando las inversiones brasileñas se realizan en el exterior, y cuando ONGs y movimientos religiosos brasileños están presentes en el escenario internacional; y, por lo tanto, el Itamaraty debería movilizar instrumentos de diplomacia pública para incidir en el proceso de construcción de las representaciones

sociales respecto a lo que Brasil hace y lo que pretende lograr en el exterior. De ahí la relevancia estratégica, por ejemplo, del encuentro de la presidenta Dilma Rousseff con inversores y empresarios brasileños en Mozambique, en Octubre de 2011, en la que advirtió sobre la necesidad de inversiones sociales que, más allá de las ganancias económicas mediante proyectos de infraestructura y energía, fomenten el desarrollo humano y sostenible de ese país. Aquí, una vez más, el concepto de escala nos parece instrumental en el sentido de establecer los vínculos entre la actuación de Brasil (y sus distintos actores, estatales y no estatales) en los ámbitos regional y global, sin dejar de lado el plan doméstico de las agendas y de los intereses en el campo de la PEB.

Escala nacional: la PEB ante la multiplicidad de prácticas, agendas y actores

En el plano doméstico, las agendas y los actores de la PEB se han multiplicado desde la década de 1990, principalmente en función de los procesos de globalización de la economía e internacionalización de la sociedad brasileña y de las políticas públicas. Hoy son varios los Ministerios (cultura, educación, finanzas, secretaría de derechos humanos), agencias (cooperación en el campo de la agricultura con la EMBRAPA, cooperación en el campo de la salud con la FIOCRUZ), entidades subnacionales (cooperación descentralizada de estados y municipios), además de ONGs y empresas que desarrollan relaciones exteriores. Además de esto, con la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo ‘internacional’ se encuentra presente de forma más densa en las agendas de incontables actores nacionales y grupos de interés, conformando lo que se podría llamar una nueva *politics* de la PEB. La frontera entre lo nacional y lo internacional es más porosa y abierta a intercambios de todo tipo (económico, cultural, político, etc.); en este contexto, los Ministerios brasileños, cada cual con su “*constituencies*”, tienden a desarrollar sus propias políticas de internacionalización, con o sin la participación del Itamaraty⁴³. Este fenómeno aumenta el flujo de demandas e interacciones más regulares con la Cancillería y las Embajadas, en el sentido de la convergencia, aunque puede también producir desacuerdos.

Desde el punto de vista de la democracia, a partir del momento en que la política externa pasa a afectar más directamente una porción significativa de la población (economía, cultura, acceso a la información, etc.), un grupo cada vez más amplio de ciudadanos tiende a interesarse por las decisiones tomadas en este ámbito del gobierno y, al mismo tiempo, a demandar mayor transparencia en las acciones de política externa⁴⁴. El aumento del interés y el debate público pueden desencadenar un proceso lento y gradual de apertura y politización del campo de la política externa, si bien aún en términos bastante reducidos cuando se la compara con otras políticas públicas, tales como la educación, la salud, y la asistencia social, por ejemplo. La politización aquí no se confunde con la partidización, ni con la ideologización, simplemente con el aumento y el cambio cualitativo de los intereses

en juego. Según Lima⁴⁵, tal proceso depende más directamente de la existencia de impactos *distributivos* internos –*distributivos* porque encierran recursos escasos, producen impactos más individuales que universales, y porque generan beneficios a algunos grupos sociales o regiones–, que suceden cuando los resultados de la acción externa dejan de ser simétricos para los diversos segmentos sociales (importación de bienes, negociación de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, adhesión a regímenes internacionales).

Así, una cuestión conceptual, y a la vez político-institucional, se impone: reconociendo que muchos actores institucionales desarrollan ‘relaciones exteriores’, ¿cuál sería el objeto propio de esta política pública llamada ‘política externa’? Las principales consecuencias de la compactación de los procesos de globalización para la politización del campo de la política externa pueden ser pensadas desde dos ópticas esenciales: a) desde la ampliación de las agendas de política externa y su complejización, de forma que las acciones externas del Estado influyan, de modo más nítido, en la vida cotidiana de los ciudadanos comunes (y sean percibidas de esta manera por ellos mismos); b) desde el aumento de la demanda por participación en los procesos de formulación y realización de las políticas del Estado en general –y en la política externa–, en un proceso influenciado particularmente por la ola de democratización de finales de la década de 1980 y por el llamado ‘boom’ de las organizaciones no gubernamentales, en el inicio de la década de 1990. El concepto de escala ratifica, asimismo, la noción de política externa como política pública, trasladándola al terreno de la *politics*, y reconociendo, consiguientemente, que “su formulación e implementación se insertan en la dinámica de las elecciones de gobierno que, por su parte, resultan de coaliciones, canjes, disputas, acuerdos entre representantes de intereses diversos, que expresan, en conclusión, la propia dinámica de la política”⁴⁶.

Consecuentemente, el concepto de escala nos lleva a renunciar a la condición inercial de la PEB, asociada a hipotéticos y perennes intereses nacionales, siempre protegidos por los requerimientos coyunturales de naturaleza político-partidaria⁴⁷. La pertinencia y la relevancia del Itamaraty, durante todo este proceso, supera la naturaleza de la política externa. La política externa es una ‘política de frontera’ revelada desde un análisis multiescalar: responde a las restricciones sistémicas de la política interestatal capitalista (en el ámbito sistémico global y regional), pero también es una política pública en su interfaz con actores y agendas domésticas. Esta frontera se construye de modo dialéctico, en la forma de tensión política entre las distintas escalas de la política externa.

Consideraciones finales: los andamios de una diplomacia del cosmopolitismo arraigado

Nos parece imprescindible comprender el concepto de escala para pensar la relevancia, la eficacia, pero también la dimensión democrática de la PEB y de la diplomacia nacional. Como ha indicado Amorim Neto⁴⁸, a medida en que aumentan las capacidades nacionales (materiales e inmateriales) de Brasil, el país tiende a alejarse más de las posiciones de los EEUU; no obstante, ¿qué puede significar este alejamiento o reacomodación con relación a otras regiones y países? En nuestra perspectiva, el análisis escalar de la PEB revela la necesidad de, concomitantemente, (i) defender una diplomacia basada en el multilateralismo que observe las instituciones de la negociación internacional y las normas de derecho, pero que no sea cómplice de un sistema internacional oligárquico; (ii) conducir una diplomacia que busque construir bienes públicos regionales y desarrollar estrategias de codesarrollo en África y en América del Sur; (iii) concebir una política externa que, en el ámbito doméstico, dialogue democráticamente y de forma institucionalizada con los diversos actores sobre los más variados temas de la política internacional.

Desde el punto de vista normativo, nos arriesgaríamos, a partir del breve análisis sintéticamente presentado en este artículo, a argumentar a favor de lo que podríamos llamar una ‘diplomacia del cosmopolitismo arraigado’⁴⁹. Cosmopolitismo, pues basándose en la identidad proyectada internacionalmente, Brasil desarrolla una diplomacia del deber moral con extranjeros y distantes, en el sentido del principio de la no injerencia, pero manteniendo también como fundamento la filosofía de la no indiferencia⁵⁰. El gobierno brasileño negocia en favor de los intereses nacionales; sin embargo, busca igualmente reconocer la necesidad del otro. Brasil tiene un discurso construido sobre la gobernanza del mundo, incluso acerca de aspectos y regiones histórica y geográficamente distantes de la realidad brasileña. Una diplomacia cosmopolita y arraigada implica curiosidad intelectual e interés político por el ‘otro’; implica fijar la tolerancia como principio político, estando al corriente que ser tolerante también presupone definir para sí lo que no es tolerable; y finalmente implica respetar al otro, -sea boliviano, haitiano, angoleño, mozambiqueño-, como parte de las sociedades con las cuales cooperamos y junto a las cuales tenemos intereses económicos y estratégicos. Esto no debe interpretarse como una abdicación de sus raíces nacionales, culturales, políticas y soberanas, sino como una búsqueda por la construcción de equilibrios, aludiendo a Max Weber⁵¹, entre la ética de la responsabilidad (con los objetivos nacionales de desarrollo y la ciudadanía brasileña) y la ética de la convicción (la utopía cosmopolita).

No se trata de un simple cosmopolitismo cognitivo, sino de una relación política y cultural con otras sociedades, Estados e instituciones multilaterales. Una diplomacia del cosmopolitismo arraigado debería resultar en la construcción de lealtades plurales, que se rija por la propia historia de la política externa, en la pluralidad democrática de los actores y agendas nacionales, así como en

el contexto geopolítico global y regional, teniendo América del Sur, la CPLP y las alianzas con países del Sur como focos prioritarios. En esta trayectoria, creemos que uno de los principales desafíos –para retomar el debate sobre la crisis política que motivó este artículo– se derivará de las tensiones generadas por el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en el seno del sistema interestatal capitalista en las agendas de cooperación sur-sur de la política externa brasileña.

Notas

1. Guido Westerwelle, Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, en una entrevista a la revista brasileña *Valor Econômico*, afirmó: “nos dedicamos a una alteración limitada del Tratado de la Unión Europea porque queremos continuar desarrollando la Unión Europea en el sentido de una ‘Unión de Estabilidad’ que asegure confianza duradera en el euro mediante una disciplina más estricta en el nivel nacional y derechos de intervención reforzados de la Comisión Europea”. La entrevista completa, publicada en 30 de Noviembre de 2011, se encuentra disponible en la siguiente dirección: [<http://publicidade-valordigital.valor.com.br/internacional/1116512/berlim-quer-reforcar-direito-de-intervencao-da-ue-em-paises-do-euro>]. Consultada el 5 de diciembre de 2011.
2. Marie-Françoise Durand, Jacques Lévy, Denis Retaille, *Le monde, espaces et systèmes* (Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 1993).
3. Neil Brenner, “Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. Environment and Planning D”, *Society and Space*, vol. 16, n. 4, 1998, p. 459-481.
4. El concepto de escala describe la organización física y social de los territorios, pero también explica los procesos políticos en el orden mundial. Forman parte de la escala, simultáneamente, propiedades físicas (dimensión material) y sociales (dimensión relacional) de interacción política. Las escalas pueden ser consideradas andamios a los cuales convergen, para cooperar o no, distintas formas de organización y actores sociales, políticos y económicos. Laura Sjoberg, “Scaling IR theory: geography’s contribution to where IR takes place”, *International Studies Review*, vol. 10, n. 3, 2008, p. 472-500.
5. M. R. Loureiro, R.S. Pacheco (org.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI* (Rio de Janeiro, FGV, 2010).
6. Mark Abdollahian, Carole Alsharabati, “Modeling the strategic effects of risk and perceptions in linkage politics”, *Rationality and Society*, vol. 15, n. 1, 2003, p. 113-135. Michael Brecher, “India’s devaluation of 1966: linkage politics and crisis decision-making”, *Review of International Studies*, vol. 3, n. 1, 2009, p. 1-25. Patrick James, Jean-Sébastien Rioux, “International crises and linkage politics: the experiences of the United States, 1953-1994”, *Political Research Quarterly*, vol. 51, n. 3, 1998, p. 781-812. Susanne Lohmann, “Linkage politics”, *Journal of Conflict Resolution*, 1997, vol. 41, n. 1, p. 38-67.
7. J. D. Singer, “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”, *World Politics*, vol. 14, n. 1, 1961, p.77-92. James Lee Ray, “Integrating levels of analysis in world politics”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, n. 4, 2001, p. 355-388.
8. Tullo Vigevani, Gabriel Cepaluni, *A Política Externa Brasileira: a busca da auto-*

nomia de Sarney a Lula (São Paulo, Editora UNESP, 2011).

9. El entonces Canciller Celso Amorim, durante la ceremonia de graduación de diplomáticos en el Instituto Rio Branco, en Noviembre de 2010, afirmó que “nuestra política externa es una política externa no asombrada y de solidaridad. Es un país no asombrado porque ya no tiene miedo de la propia sombra”. Celso Amorim, *Conversas com Jovens Diplomatas*, publicado en globo.com. [<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/11/brasil-hoje-tem-politica-externa-desasombrada-diz-celso-amorim.html>]. Consultado en 01/ 2012.

10. Según el Embajador Ruy Nunes Pinto Nogueira, durante su conferencia de apertura de la VI Conferencia Nacional de Política Externa y Política Internacional (Brasilia, Diciembre de 2011), el gobierno brasileño abrió 52 nuevas embajadas y consulados en los últimos siete años, de los cuales 18 están ubicados en el continente africano.

11. Gelson Fonseca Junior, *A legitimidade e outras questões internacionais* (São Paulo, Paz e Terra, 1998).

12. Informes del LABMUNDO sobre la Conferencia Río+20 disponibles en [<http://www.labmundo.org>]. Consultado en 01/2012.

13. En otros artículos analizamos las dinámicas sociales transnacionales. Consultar, por ejemplo, Carlos Milani, Ruthy N. Laniado, “Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum”, *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 10-39, 2007.

14. Karoline Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde emergent* (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011).

15. Ver G-7, *Report of G-7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit* (Colonia, Alemania, 18-20 Junio de 1999).

16. *The Group of Twenty: a history*. Publicado en g20.utoronto.ca [<http://www.g20.utoronto.ca>]. Consultado el 01/ 2012.

17. Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence: les derives oligarchiques du système international* (Paris, La Découverte, 2011).

18. Sobre el grado de inclusión, Badie recuerda que los sistemas internacionales son, por naturaleza, poco inclusivos. Un ejemplo histórico de exclusión es el sistema internacional del siglo XIX: en 1885 (Conferencia de Berlín sobre la Cuenca del Congo) solamente un delegado de los EEUU compareció, y los países de América Latina no participaron de la primera conferencia internacional de desarme (realizada en Haya, en 1899). Los G-5, G-8, G-20, según el autor, repiten el mismo modelo, y cabe añadir que la exclusión también tiene relación con los actores no estatales, visto entonces que no existe un multilateralismo social institucionalizado en el sistema de las Naciones Unidas. Las consultas son realizadas, pero es vetada la participación de estos actores en los proceso de deliberación de los Estados.

19. Alan S. Alexandroff, John Kirton, “The Great Recession and the Emergence of the G-20 Leaders Summit”. En: Alan S. Alexandroff, Andrew F. Cooper, (org.), *Rising States, Rising Institutions: challenges for global governance. 2010* (Washington, D. C, Brookings Institution Press, 2010) p. 177-195.

20. Karoline Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde emergent* (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011).

21. Anne-Marie Slaughter, *Government Networks, World Order, and the G20. Reunião “The G20 at Leaders’ Level?”*, (Ottawa, 2004) Publicado en g20.utoronto.ca [[dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government Networks World Order and the G20.pdf](http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government_Networks_World_Order_and_the_G20.pdf)]. Consultado el 12/2011.

22. Raymond Aron, “De l’analyse des constellations diplomatiques”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 4, n. 2, 1954, p. 237-251.

23. El ítem 19 de la Declaración oficial de la Cumbre de Pittsburgh (24-25 de Septiembre de 2009) afirma: “hemos designado el G-20 para ser el principal foro de nuestra cooperación económica internacional. Establecimos el Foro de Estabilidad Financiera para incluir así a las principales economías emergentes y dar la bienvenida a sus esfuerzos para coordinar y supervisar programas de fortalecimiento de la regulación financiera.”. Publicado en www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-br.html. Consultado el 01/2012.
24. Badie, ob.cit.
25. Barry Carin, Paul Heinbecker, Gordon Smith, Ramesh Thakur, “Making the G20 Summit Process Work: some proposals for improving effectiveness and legitimacy”, CIGI G20 Papers, n. 2, The Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, junio de 2010, p.15.
26. Karoline Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde emergent* (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011).
27. Alan S. Alexandroff, John Kirton, “The Great Recession and the Emergence of the G-20 Leaders Summit”. En: Alan S. Alexandroff, Andrew F. Cooper, (org.), *Rising States, Rising Institutions: challenges for global governance. 2010.* (Washington, D. C, Brookings Institution Press, 2010) p. 177-195.
28. Andrew F Cooper, Colin I. Jr Bradford, “The G20 and the Post-Crisis Economic Order”. CIGI G20 Papers, n. 3, The Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, junio de 2010, 15 p.
29. Badie, ob.cit.
30. A partir de la declaración oficial del G-20 de Londres (Abril de 2009), sus miembros señalaron la necesidad de crear un comité de estabilización financiera que pasara a coordinar las actividades de las agencias nacionales e internacionales, con vistas a la implementación de políticas eficaces de regulación y monitoreo financiero. El documento de creación del FSB incluye a los veinte miembros del grupo, pero también a España, Suiza, Países Bajos, Singapur y algunas organizaciones internacionales (FMI, OCDE, Banco Mundial y el Banco de Compensaciones Internacionales). Un aspecto político relevante es que las disposiciones del documento no generan derechos u obligaciones (artículo 16), lo que significa que las decisiones tomadas en el ámbito del FSB son exclusivamente ejecutivas, no generando debate y controles democráticos por el Poder Legislativo. Ver [<http://www.financialstabilityboard.org>]. Consultado el 12/2011.
31. Anne-Marie Slaughter, Government Networks, World Order, and the G20. Reunión “*The G20 at Leaders' Level?*”, (Ottawa, 2004). Publicado en dspace.cigilibrary.org [[dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government Networks World Order and the G20.pdf](http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17386/1/Government_Networks_World_Order_and_the_G20.pdf)]. Consultado el 12/2011.
32. Nils-Sjard Schulz, “The G20 – Driving development behind closed doors. Fride (A European Think Tank for Global Action)”, *Policy Brief*, n. 107, diciembre de 2011, 6 p.
33. R. Keohane, J. Nye, “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy”, R. Keohane, *Power Governance in a Partially Globalized World* (Routledge, New York, 2002) p. 219-244.
34. En nombre especialmente del principio de la eficacia, el modelo de club (“*club model*”) tendría por objeto, según los autores, la manutención de determinados Estados y agentes gubernamentales fuera de la negociación (los especialistas ambientales fuera de la negociación financiera, los *experts* en agricultura familiar alejados de la negociación comercial), aunque esto pudiera implicar falta de transparencia desde la perspectiva de la opinión pública doméstica. Contrariamente al argumento que

desarrollamos en este artículo. No obstante, los autores sostienen la dimensión propiamente positiva e instrumental del modelo de club en los espacios multilaterales. “From the perspective of multilateral cooperation, the club model can be judged a great success. The world seems more peaceful, more prosperous, and even somewhat cleaner...” Keohane e Nye, ob.cit.

35. Ricardo dos S. Poletto, Julião, Tais S, “Os impasses do G-8 e a reforma da governance global”, *Meridiano 47*, n. 108, julio 2009, p. 25-27.

36. Badie, ob.cit.

37. La reunión de cumbre del G-8 de Mayo de 2012, en Camp David, ilustra, de modo empírico, este mantenimiento del grupo más selecto de economías consideradas más desarrolladas en contraste con el G-20. Por primera vez desde que Rusia pasó a integrar el G-7/G-8 (en 1997), no ha sido el Presidente (Vladimir Putin) y sí el Primer Ministro (Dimitri Medvedev) quien compareció, alegando problemas domésticos. Otras dos interpretaciones pueden ser vinculadas a tal ausencia: las crecientes tensiones entre la Federación Rusa y el Occidente (Libia, Siria, Irán) y la opción preferencial de Rusia por el BRICS. En Camp David, entre otros temas, fueron debatidos los problemas concernientes a la crisis del euro y a la situación de Grecia; es decir, la agenda financiera fue uno de los puntos relevantes del encuentro.

38. Badie, ob.cit.

39. En las dos últimas décadas, la desigualdad en materia de distribución de renta creció en 14 de 18 países del G-20. Según el informe divulgado por la OXFAM, las cuatro naciones del G-20 en las cuales el crecimiento económico estuvo acompañado por una división más equitativa de la renta fueron Brasil, Corea del Sur, Argentina y México. Según los autores Richard Gower, Caroline Pearce y Kate Raworth, si la reducción de la pobreza es presentada como una prioridad global, los países del G-20 deberían actuar contra la pobreza, haciendo algo más que simplemente promover crecimiento económico. OXFAM, “Left Behind by the G20?”, *Briefing Paper* n. 157, 2011. Publicado en Oxfam.org [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp157-left-behind-by-the-g20-190112-en.pdf] . Consultado el 01/2012.

40. Badie, ob.cit.

41. El gobierno brasileño, a través de su Delegación junto a las Naciones Unidas en Nueva York, participó activamente de algunas sesiones sobre lo que considera un necesario diálogo entre la Asamblea General de la ONU y el G-20. Tal hecho demostraría la preocupación de la diplomacia brasileña con algunas de las trampas y de los riesgos anunciados en este artículo. Ver los siguientes documentos oficiales: United Nations General Assembly, GA/11107, 65th GA, Informal Thematic Debate; United Nations General Assembly, GA/10785, 63rd GA, Plenary, 51st and 52nd meetings; United Nations General Assembly, GA/11197, 66th GA, Plenary, 87th and 88th meetings.

42. Leticia Pinheiro, Carlos R. S. Milani, (org.), *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas* (Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2012)

43. En el mundo anglosajón, el término “constituency” remite a cualquier grupo cohesionado de individuos conectados por identidades compartidas, lazos culturales, valores, intereses y lealtades comunes. El término puede ser usado para describir un conjunto de electores, partidarios de una fundación, clientes o accionistas de una empresa. Por lo tanto, el miembro de una “constituency” sería un “constituent”. Vernon Bogdanor, *Representatives of people? Parliamentarians and constituents in Western democracies* (Aldershot, Gower, 1985).

44. Carlos R. S. Milani, “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos” Leticia Pinheiro, Carlos R. S. Milani, (org.), *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas* (Rio de Janeiro, Editora da FGV,

2012), p. 33-70.

45. Maria Regina Soares de Lima, “Instituições Democráticas e Política Exterior” *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, julio-diciembre. 2000.

46. Leticia Pinheiro; Carlos R. S. Milani, ob.cit., p. 334.

47. Octavio Amorim Neto, *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. (São Paulo, Campus Elsevier/Fundação Konrad Adenauer, 2011)

48. bíd.

49. Creamos esta terminología a partir de la expresión “*rooted cosmopolitanism*”, utilizada por Mitchell Cohen, en 1992, para referirse al comportamiento y al perfil de algunos activistas de derechos humanos. Mitchel Cohen, “Rooted Cosmopolitanism”, *Dissent*, vol. 39, n. 4, 1992, p. 478-483.

50. Octavio Amorim Neto, ob.cit.

51. Max Weber, *Ciência e Política: duas vocações* (São Paulo, Cultrix, 1998 [4ª edición])



www.lineasur.org

Todo el contenido de Línea Sur está disponible en versión electrónica

REINVENTANDO LA ONU PARA SALVAR A LA MADRE TIERRA Y A LA HUMANIDAD

Miguel d'Escoto Brockmann y Sofía Clark

“Uno de los grandes peligros de la vida es que demasiadas personas se encuentran viviendo en medio de un gran período de cambio social, pese a lo cual son incapaces de desarrollar las nuevas actitudes, las nuevas respuestas mentales que la nueva situación exige. Ellos, al final, permanecen dormidos en medio de una gran revolución”.

- Martin Luther King, Jr.

“Permanecer despierto en medio de una gran revolución”

La incesante tendencia hacia la militarización de la organización de las Naciones Unidas es un hecho en extremo preocupante; si bien la paz mundial es su razón de ser, se observa hoy el colosal fracaso de la institución en esta empresa. La lamentable realidad muestra cuán improbable es que un Estado víctima pueda obtener remedio alguno a través de los distintos órganos de la ONU, al momento de defenderse de una agresión. Incluso pareciera que la organización misma se está convirtiendo, cada vez más, en un instrumento político para legitimar acciones beligerantes.

A tono con tan desafortunadas circunstancias, va quedando claro que no hay nada más seductor para los medios de comunicación occidentales que una guerra. Con cada nueva agresión desplegada, los EEUU y sus secuaces de la OTAN imponen su agenda imperial, e involucran a la ONU en ella, desviando la atención de temáticas apremiantes. Con abrumadoras campañas mediáticas se proyecta al mundo lo que, según ellos, es ‘importante’; y lo que debe ser considerado ‘noticia’ o ‘peligro’. Con esto han terminado por secuestrar y sustituir la agenda global, elevando el perfil del Consejo de Seguridad y del P-3, en detrimento de la Asamblea General y el G-193. De tal modo se ha popularizado aun más la perspectiva según la cual la organización, en términos reales, es el Consejo de Seguridad.

Los principios fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas -en particular la igualdad soberana de los Estados y la prohibición expresa del uso de la fuerza en las relaciones internacionales- son violados de manera rutinaria, y no precisamente por los llamados Estados ‘renegados’, sino por una poderosa élite de miembros permanentes del Consejo de Seguridad: aquellos que pretenden ser los pilares de la Organización. Los Estados Unidos y sus

aliados europeos utilizan los derechos humanos para vender la guerra; abusan y se aprovechan de los órganos, procedimientos y burocracia de la organización para cometer el ‘crimen internacional supremo’ –las guerras de agresión-. El organismo se ha convertido así en el arma preferida de los señores de la guerra para legitimar su ‘militarismo humanitario’, y lejos de intentar poner un freno a la situación, un número nada despreciable de Estados miembros prefieren emularlos.

Estados Unidos cuenta con la capacidad militar y tecnológica suficiente como para destruir varias veces toda la vida sobre la tierra, lo que probablemente terminará ocurriendo si el resto del mundo continúa impávido frente a la crisis que atravesamos hoy. No basta con seguir haciendo denuncias antiimperialistas aisladas, si las mismas no son formalmente respaldadas por la inmensa mayoría de los Miembros del G-193 –la mayor parte víctimas precisamente de ese imperialismo-, con resoluciones vinculantes, y con la posibilidad de ser respaldadas por efectivas medidas coercitivas para lograr su acatamiento. Una ONU reinventada, que incluya tales posibilidades, es lo que se esboza en esta propuesta, que consideramos es el único e indispensable medio para nuestra efectiva defensa.

Creemos que a pesar del fracaso histórico de la ONU, esta aún puede convertirse en la más importante instancia mundial en la tarea de salvar al planeta y a la especie humana, a condición que se reinicie un proceso de profunda reinención de la Organización. Los actuales procesos de toma de decisiones se concentran más en el Consejo de Seguridad que en la Asamblea General, en el G-20 que en el G-193, y en la OTAN más que en la misma ONU, por lo que se hace imperioso descentralizar tanto el poder de decisión como la burocracia de la organización, para transferirlo a la Asamblea General y demás agencias que la componen. Dicho proceso de democratización también debe incluir la asignación de una mayor participación de los movimientos sociales y la sociedad civil en la vida orgánica de la Institución.

Si bien el proyecto de reinención de la ONU posee tres componentes¹, el presente texto se detendrá solo en la propuesta para una Carta actualizada al proceso histórico que enmarca el Siglo XXI. Sin restar valor a los otros elementos, se estima que este es tal vez el flanco más débil en la lucha por la defensa de la vida, ya que son pocos los Estados que parecen reconocer la urgencia de conservar y reapropiarse de la organización. La apuesta por una Carta actualizada busca ayudar a los Estados miembros a elevar su nivel de ambición y reconocer las potencialidades que ofrecería dicha renovación.

Lamentablemente, las Naciones Unidas no son naciones verdaderamente unidas, ya que las posiciones de los distintos Estados miembros difieren en determinadas cuestiones vitales, como la guerra y la paz, el hambre y la pobreza, el cambio climático, el calentamiento global y el desarme nuclear. Difieren también en cuanto al respeto a la soberanía, y la independencia e integridad territorial de todos los Estados.

Frente a una realidad tan desalentadora, es válido preguntarse si no sería mejor dejar que desaparezca la ONU. Ciertamente, muchos Estados han perdido confianza en ella y buscan respuestas más eficaces a sus necesidades en foros regionales o *ad hoc*. Solamente en las Américas se encuentran el SICA, el Sucre, la Unasur, la Celac, o el ALBA, por mencionar algunos. Sin embargo, por muy importantes que sean estos foros, no llegan a ser suficientes para responder a las críticas condiciones en las que se encuentra el planeta. Sin una organización mundial efectiva será imposible enfrentar las múltiples crisis convergentes producidas por el calentamiento global, la crisis económica-financiera mundial, la militarización del ultra espacio y la privatización de la guerra. Es evidente, entonces, que el mundo necesita a las Naciones Unidas, mas es absolutamente necesario que esta sea un verdadero foro de encuentro político, y no una institución sometida a la voluntad de unos pocos Estados. Para ello se requiere de una Asamblea General que funcione como centro neurálgico, con prerrogativas y poderes para aprobar resoluciones vinculantes sobre cualquier tema, que logre asegurar su debido acatamiento.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945² constituyó un hito en la historia de la humanidad. El suceso, que aún tiene una clara resonancia en el siglo XXI, es testamento de su visionara orientación hacia un mundo mejor—sin guerras—, basado en el imperio del derecho en las relaciones internacionales. Siguiendo esta línea, una Carta actualizada deberá ser no menos visionaria, redentora y audaz. Con la presente propuesta no se busca hacer borrón y cuenta nueva a la Carta de 1945, sino ampliarla y corregir las deficiencias estructurales que han impedido el logro de sus fines. Así, se parte de los principios y normas establecidas en la Carta de San Francisco, adecuándolos a las condiciones que se perfilan en el siglo XXI. Para la época en la que se promulgó la antigua carta, el medio ambiente no era un tema imperioso para las naciones, y no eran notorias aún las graves amenazas que hoy por hoy desafían a todos los pueblos en este aspecto. Con las secuelas de la guerra aún frescas, los Estados miembros no imaginaban que su integrante más ‘popular’ se convertiría en su peor enemigo, en la más voraz potencia jamás vista, ni que llegaría a contar con 1.000 bases militares extranjeras. Tampoco suponían que la guerra iba convertirse en la empresa más lucrativa del mundo ni mucho menos que, aun contando con los medios para hacerlo, la humanidad iba a carecer de la voluntad para erradicar al hambre y la pobreza. Por último, no se sospechaba que la codicia y el egoísmo de una minoría iban a llegar al extremo de ser indiferentes a las posibilidades de sobrevivencia de los seres humanos y el planeta. Nuestro nuevo contexto hace inminente la necesidad de crear una nueva organización capaz, precisamente, de salvar a la humanidad de sí misma.

No debe ser entonces el medio para hacer valer los objetivos bilaterales de los Estados miembros en el escenario multilateral, mucho menos para hacer prevalecer los fines *unilaterales* de un solo país. La tendencia imperante de recurrir a su intervención en defensa de intereses nacionales favorece a las

potencias occidentales en la conservación su hegemonía, y lacera a la gran mayoría en la búsqueda de una auténtica agenda mundial³, al tiempo que imposibilita la solución de las diversas crisis mundiales.

Gran parte del reto está en *cómo* perciben los diferentes Estados 'el problema de la ONU'. Por eso, será preciso abrir la mente a nuevas formas de ver y entender el mundo, utilizando la ética y los conocimientos de los que ahora se dispone, para ir abriendo nuevas fronteras en el derecho internacional. La tarea más importante será, entonces, formar una visión del futuro de la organización; marcar una dirección y luego definir los primeros pasos para avanzar en esa línea. Se debe desarrollar una perspectiva suficientemente contundente, que pueda cautivar la imaginación y la energía creativa de los pueblos y gobiernos en un esfuerzo común gigantesco. Parte imprescindible de la transformación está en la conformación de movimientos sociales amplios para asegurar que estos nuevos conceptos y valores sean discutidos, enriquecidos, apropiados, validados y defendidos.

La tendencia de los representantes ante la institución y los funcionarios que conforman su aparato burocrático, así como la de los supuestos expertos, es analizar su accionar dentro de las normas procedimentales del sistema tal como es. Es por esto que demasiados Estados, incluso la gran mayoría, se resignan ahora a aceptar las normas procedimentales vigentes en la ONU. Incluso llegan a ser encubridores de los crímenes de agresión de las grandes potencias. Se limitan a la farsa de pretender humanizar las decisiones que imponen los gigantes occidentales en el marco de las Naciones Unidas, o bien por su cuenta. En otras palabras, ignoran deliberadamente los crímenes que se cometen con cada vez mayor frecuencia, en total y absoluta impunidad.

Vale la pena recordar en estos momentos la perspectiva que orientó a los liberales y socialistas del siglo XIX, para quienes el objetivo supremo era el *ascenso* de la humanidad—de la humanidad ordinaria- a un plano más elevado de vida, capacidad, experiencia y alcance. La lucha contra la arraigada desigualdad se entendió siempre como accesorio para un objetivo mayor. La meta nunca fue la 'humanización' de la sociedad, fue su *divinización*⁴; es decir, el aumento de la participación de los hombres y mujeres en la creación divina, el amor y la solidaridad, sin exclusiones y sin excepciones. Hoy las Naciones Unidas son el mejor medio disponible para alcanzar tal objetivo supremo. Y para que sea viable la reforma que posibilitaría el cumplimiento de este destino, la Organización debe ser arrebatada a quienes la han usurpado, para que los verdaderos interesados en el futuro de la tierra puedan inyectarle nueva vida, mayor relevancia y efectividad.

En la vía hacia la concreción de una reforma de la ONU han emergido una serie de obstáculos procedimentales e institucionales, de la mano de una fuerte coerción política y económica. La actitud inflexible en cuanto a reformas institucionales, contrasta radicalmente con su perseverante

renovación de la OTAN. Nunca faltan recursos para realizar procesos de actualización estratégica, análisis geopolítico y reestructuración institucional, como tampoco faltan para su equipamiento, ejercicios militares o reuniones de coordinación para consolidar cada vez más su hegemónica expansión militar. A esta postura inflexible, la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, brinda precisamente un accionar alternativo, un rol orientador y vital en la promoción de una nueva visión de la organización, basado en los valores de la solidaridad, colaboración, complementariedad y la resolución pacífica de las controversias entre Estados.

Estados Unidos con sus ambiciones de *Full Spectrum Dominance*, de dominio total y absoluto sobre el mundo, ha hecho de su filosofía política y económica una especie de religión obligatoria para el resto de las naciones, y no vacila, ni lo hará, en someter a los ‘infeles’ que rehúsen quemar incienso ante el becerro de oro que lo representa. Los que no están de acuerdo están en peligro de ser convertidos, de la noche a la mañana, en enemigos, y ser puestos en la mira. No debe sorprender que el gobierno de los EEUU promueva golpes de Estado en América Latina, contra presidentes soberanos como José Manuel Zelaya, Evo Morales, Rafael Correa y Fernando Lugo.

Quienes sí comprenden lo nefasto del imperio, y el peligro cada vez mayor que representa, deben estar claros en que la defensa efectiva de la vida sobre el planeta Tierra -incluyendo la de la propia especie humana- exige inexorablemente la existencia de un foro mundial, independiente y democrático para un verdadero ejercicio de los derechos de la Madre Tierra y de la humanidad. Y, si se reitera tanto este argumento es porque se considera que los gobiernos, incluso muchos de los más progresistas no están suficientemente convencidos. La guerra por quienes anhelan el total y absoluto dominio de la Tierra está más que declarada, y avanza con una firmeza y velocidad nunca antes conocidas.

Nuestra sobrevivencia dependerá del grado de determinación con que se asuma el compromiso con esta causa, y de la rapidez con que se emprenda la impostergable obligación de construir una organización mundial independiente y capaz de luchar efectivamente contra las diferentes crisis convergentes; y, sobre todo, contra su principal causante, en su afán por el dominio total y absoluto.

Propuesta de actualización de la Carta acorde a las necesidades del Siglo XXI⁵

Nuestro proyecto de Carta busca, entonces, ayudar a los Estados miembros (y a sus pueblos) a elevar su nivel de ambición, y propone elementos ineludibles para sentar las bases de una renovada y transformada organización.

Innovaciones conceptuales en el derecho

Algunos de los principios y obligaciones de los Estados más innovadores en cuanto a su alcance y claridad son:

La abolición absoluta de la guerra

Para que la paz mundial sea por fin un hecho posible, la guerra y la violencia tendrán que ser reconocidas como el más agudo de los fracasos humanos. Mientras persista la guerra como recurso, será imposible dedicar los esfuerzos y creatividad necesarios para abordar las crisis convergentes que amenazan la sobrevivencia de la humanidad.

El Artículo 2, párrafo 4, de la Carta de San Francisco prohíbe ‘el uso de la fuerza’, e incluso su amenaza, en las relaciones internacionales. Esta obligación debe quedar explícitamente establecida en la Carta actualizada y se amplía al declarar, de manera solemne y definitiva, la abolición absoluta de la guerra. Proclama, además, que ningún Estado puede instaurar excepciones a este principio de *jus cogens* del derecho internacional (Art.38-1). Se busca con ello eliminar cualquier vestigio de ambigüedad jurídica y restarles a los Estados la opción de recurrir al ‘uso de la fuerza’ en las relaciones internacionales.

Estipula, asimismo, que las Naciones Unidas no reconocerán como legítima una situación creada por un crimen de agresión (Art.60). Además de la prohibición absoluta del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, establece la obligación para los Estados de resolver sus controversias exclusivamente por medios pacíficos (Art. 40).

La desmilitarización de la ONU

La desmilitarización del mundo pasa por la desmilitarización de la ONU. Así, en el artículo 53 del proyecto de Carta se establece que “la organización de las Naciones Unidas no puede utilizar o autorizar el uso de la fuerza”. La reinención de la ONU hará uso únicamente de medios no-violentos, en el espíritu de la Satyagraha Gandhiana para la resolución de disputas entre los Estados y para las rupturas de la paz. A la vez, en el artículo 63-2 se prohíbe el establecimiento o mantenimiento de bases militares extranjeras en cualquiera de los Estados miembros.

Estas disposiciones de la Carta actualizada toman en cuenta que las llamadas ‘misiones de paz’, son en la práctica mecanismos de los señores de la guerra para proyectar su poderío e intereses en el extranjero, y sirven como pantalla para la ocupación militar. Se recuerda aquí a las recientes misiones en la antigua Yugoslavia, Afganistán, Irak y Haití. ¿Acaso hoy existe alguien que crea que la ONU enviará una misión para ‘instaurar’ o ‘restaurar’ a un gobierno independiente y soberano?

A través de sus misiones, la ONU se ha convertido en un cliente más del vasto complejo industrial-militar internacional. Sus operaciones para el mantenimiento de la paz representan contratos lucrativos tanto para las grandes corporaciones que fabrican armas, como para las empresas militares y de seguridad privadas⁶. Resulta escandaloso comparar la cantidad de horas, recursos económicos y humanos, infraestructura y equipamiento (desde vehículos blindados, helicópteros, chalecos anti-bala, armas, etc.) que se invierten en el diseño y ejecución de dichas misiones con tan escasos resultados, con las migajas que se dedican al cambio climático, la erradicación del hambre y otros temas igualmente apremiantes.

Una organización desmilitarizada no implica, de ninguna manera, una actitud pasiva frente a la agresión, y tampoco afecta el derecho inmanente de los Estados a la autodefensa, sea individual o colectiva (Art. 38-2; Art. 57). La nueva Carta, sin embargo, va mucho más allá de lo estipulado en la firmada en San Francisco (Art. 52), en lo relativo a los acuerdos militares internacionales para la defensa colectiva. En el Capítulo VIII de la propuesta se desarrolla una serie de obligaciones de los Estados, a fines de asegurar que los acuerdos y arreglos regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales operen de manera compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Asimismo, se prohíbe la mezcla de fines militares con otros objetivos económicos o sociales.

De esta manera, queda claro que organizaciones como la OTAN, comprometidas con la guerra y con el propósito de extender el área bajo el control de Estados Unidos y sus aliados, no tienen cabida en la nueva institución. Se establece, además, que aquellos tratados militares que persisten sistemáticamente en operar fuera del Estado de derecho deberán ser declarados fuera de la ley por la Asamblea General, con todas las consecuencias legales que ello conlleve (Art. 63). También se proscribe la privatización de la guerra (Art. 2-21).

La erradicación del imperialismo

El imperialismo, la imposición del poderío económico o militar de un Estado sobre la voluntad soberana de otro, constituye una de las más graves amenazas a la paz y seguridad internacional. La Carta actualizada establece, junto con el mantenimiento de la paz y seguridad a nivel mundial, la erradicación del imperialismo como uno de sus propósitos fundamentales (Art. 1-2) y principio rector de la organización (Art. 2-2). Este es un designio clave que debe guiar el accionar de la ONU en todos los ámbitos. De manera consistente con ello, la propuesta insta a los Estados miembros a acelerar los procesos de descolonización (Art. 2-19b).

La Carta actualizada también elimina el Capítulo XI de la Carta de San Francisco relativo al régimen internacional de administración fiduciaria, por ser un arcaico lastre pro-colonial.

Renovación permanente de la Carta

La vida es cambio. Una organización que se aferra a no cambiar está irreversiblemente condenada a perecer. Cualquier institución necesita crecer, evolucionar con los tiempos y ser renovada. Así, la propuesta de actualización incorpora el Capítulo XVI, donde se establece un procedimiento para la revisión de la Carta mucho más ágil que el de 1945, y sin dar la posibilidad de veto a ningún Estado miembro.

En cualquier momento, a petición de dos tercios de los Estados Miembros, el Presidente de la Asamblea General convocará a una conferencia extraordinaria de revisión. Se prevé que se efectuarán conferencias ordinarias de revisión de la Carta cada 20 años. Las enmiendas se adoptarán por consenso, o en ausencia de ello, por un voto de dos tercios en la Asamblea General.

La necesaria reestructuración institucional

En cuanto a la *reestructuración institucional* de la ONU, la nueva Carta propone varios cambios igualmente ambiciosos y radicales, entre ellos:

La Asamblea General

La Asamblea General debe ser el centro neurálgico de la ONU. La Carta actualizada reposiciona dicha instancia, otorgándole el papel que le corresponde como órgano principal del sistema de las Naciones Unidas, con competencia para todo el espectro de temas de la agenda mundial. Está dotada con nuevos poderes, incluyendo la autoridad de “adoptar decisiones o resoluciones de carácter vinculante” (Art. 21). La propuesta va mucho más allá, al otorgar además a la Asamblea la potestad para tomar medidas coercitivas, con el fin de asegurar el acatamiento de sus decisiones, los fallos de la corte o tribunales de la ONU (Art. 14-5).

Se declara al Presidente como más alto funcionario de la organización⁷, y debe ser electo por la Asamblea General para un periodo de seis años (Art. 11); se aseguran también los recursos humanos y financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones (Art. 24-4). Cada dos años, durante su gestión, el Presidente puede ser sujeto a un plebiscito revocatorio si un tercio de la membresía así lo solicita, decisión que podrá ser efectiva con una mayoría de dos tercios (Art. 24-2).

Adicionalmente, se establece la Alta Comisión para salvaguardar la integridad de la Carta. Dicha Comisión provee a los Estados miembros un recurso para apelar, modificar o revocar toda decisión del Consejo de Seguridad si se considera afectado por la misma. La Comisión determinará si tal decisión es ilegal o no, y si es compatible con las disposiciones y principios de la ONU (Art. 25).

Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad carece hoy por hoy de toda autoridad moral, no por su falta de representatividad geográfica, sino por su total incapacidad para frenar los crímenes de sus propios miembros. Una verdadera democratización de las Naciones Unidas comienza por quebrar la dictadura de los señores de la guerra. Para ello, se requiere ir mucho más allá de reformas superficiales del Consejo, como aquellas que se limitan a una mejor representación geográfica, una mayor transparencia y una mayor interacción con los actores de la sociedad civil. Si bien estos son aspectos importantes, su carácter es secundario, y dispersan la atención del problema central.

La problemática de fondo del Consejo radica en la impunidad que gozan algunos de sus miembros. Hay quienes sustentan que el Consejo es el creador mismo del derecho internacional y, por lo tanto, cualquier acción tomada por la instancia debe ser considerada ‘legal’. Lo primero que hay que hacer entonces es establecer, de forma inequívoca, que “la actividad internacional del Consejo de Seguridad esté regulada por las disposiciones de Carta y los principios y normas del derecho internacional”(Art. 28). De esta manera se pone fin a la noción según la cual el Consejo ‘crea el derecho’ o está por encima de la ley⁸.

En otro de sus apartados, la propuesta expande los términos estipulados en el Art. 24 de la Carta de San Francisco, haciendo aún más explícito que la autoridad del Consejo “se basa en una delegación de autoridad por la Asamblea General” y que la Asamblea “reserva el derecho de ejercer, en cualquier momento, dichos poderes”(Art. 27). Como resultado de ello, la nueva Carta también confía, dentro el marco de la Asamblea General, a la Alta Comisión para salvaguardar su integridad, lo que concede a cualquier Estado miembro un remedio para impugnar una decisión del Consejo que considere afecta sus intereses. La Comisión es competente para determinar su legalidad, y puede revocar, modificar o anular una decisión del Consejo de Seguridad incompatible con los propósitos y disposiciones de la Carta (Art. 29).

Tal vez el aspecto más polémico del proyecto de Carta lo constituye el derecho de veto. Si es que la hubo una vez⁹, hoy no existe justificación alguna para conservar u otorgar a cualquier Estado miembro el derecho al veto, y mucho menos al más genocida en la historia humana. Así, el proyecto de Carta elimina tal derecho y suprime la categoría formal de ‘miembros permanentes’ dentro del Consejo de Seguridad. Con respecto a esto último, el texto tiene una cierta flexibilidad ya que un grupo regional puede, si así lo desea, reelegir al mismo Estado miembro tantas veces que quiera, convirtiéndole, *de facto*, en miembro permanente (Art. 26).

Corte Internacional de Justicia

El imperio de la ley en las relaciones internacionales debe aplicarse por igual a todos los Estados. Se debe poner fin al mito según el cual hay Estados miembros que son ‘especiales’ o ‘excepcionales’, lo que implica dejar de otorgarles el derecho a actuar de forma diferente a la de los demás miembros. En última instancia, no es la falta de cumplimiento de los Estados más débiles lo que más atenta contra la paz y seguridad internacionales, sino la impunidad de los más poderosos, quienes socavan el imperio de la ley, dejando a los Estados más débiles a la merced de los más fuertes.

Pertenecer a las Naciones Unidas implica gozar de los mismos derechos y deberes de todos sus miembros. La Carta actualizada elimina la falta de lógica existente allí donde un Estado puede ser miembro de la ONU, sin reconocer la jurisdicción de los órganos judiciales que forman parte de su sistema. Los Estados miembros de las Naciones Unidas son, *ipso facto*, integrantes del Estatuto de la Corte y miembros de los órganos judiciales de la ONU; por tanto, están sujetos a su jurisdicción en los temas bajo su respetiva competencia (Art. 98).

El proyecto de la Carta también prevé la toma de acciones por parte del Consejo de Seguridad o la Asamblea General al momento de hacer cumplir un fallo de la Corte (Art. 99-2).

Por último, elimina *de jure* o *de facto*, a miembros permanentes de la Corte Internacional de Justicia (Art. 96-4), y prohíbe la postulación como candidato a magistrado a nacionales de cualquier Estado Miembro que hayan incumplido un fallo de la Corte (Art. 97-3).

Consejo de Derechos de la Madre Tierra y de los Derechos Humanos

En el momento de su creación, en 1945, la organización de las Naciones Unidas no consideraba relevante la cuestión del medio ambiente y otras graves amenazas que habrían de desafiar a todos los pueblos en el futuro. Tampoco se era consciente entonces de que los seres humanos se convertirían en los principales depredadores de la naturaleza, y sus actividades en la más grande amenaza para el mantenimiento de la vida. Afortunadamente, desde la fundación de la ONU hace 66 años, se han realizado innumerables avances científicos, al tiempo que ha evolucionado la conciencia ética de la humanidad. Ahora se está más alerta sobre la precaria situación de la vida humana y la capacidad de la Tierra para sostenerla.

Si la Declaración Universal de los Derechos Humanos es, hasta la fecha, el mayor logro de las Naciones Unidas, hoy esta debe ser perfeccionada y actualizada mediante la consideración de los avances en la ciencia, y sobre todo, de la biología. Con los conocimientos disponibles hoy, la conceptualización de los derechos tiene que ser re-examinada, re-interpretada, ampliada y enri-

quecida. Ya no es suficiente hablar tan solo de los derechos ‘humanos’. Así, el proyecto de Carta eleva el actual Consejo de Derechos Humanos al nivel de un órgano independiente de la ONU aumentando simultáneamente su mandato. El nuevo Consejo de Derechos de la Madre Tierra y de los Derechos Humanos busca ampliar la concepción actual de los derechos, para incluir a aquellos pertenecientes al mundo natural, como un elemento intrínseco de los derechos humanos tanto individuales como colectivos; pretende además contribuir a su proceso de codificación, con el fin de hacerlos exigibles.

El Tribunal Internacional de Justicia Climática y Protección Ambiental

El derecho es algo que crece, está vivo y a medida que se desarrolla la conciencia humana, aumentan también sus prerrogativas y conceptos. Nuevos derechos, que antes se desconocían, devienen exigibles. Es a partir de nuevas ideas que germinan, se desarrollan, echan raíces y cobran fuerza, que las sociedades humanas han erradicado, poco a poco (aunque no tan rápido como debería ser) la esclavitud, la marginación de las mujeres, de los pueblos indígenas y, más recientemente, reivindicado los derechos de la Madre Tierra.

Por tanto, la ONU no puede, en pleno Siglo XXI, quedarse atada a conceptos y matrices arcaicas—cuando estaba en gestión la Liga de Naciones y se pensaba que cada Estado era totalmente independiente—. El mundo está globalizado, y aunque no se quiera reconocer, está interconectado y por lo tanto, es interdependiente.

Si bien es cierto que el derecho ambiental ha venido desarrollándose y ha alcanzado distintos niveles en diferentes Estados, no es menos cierto que la interdependencia ambiental hace indispensable la internacionalización del derecho ambiental. Es claro que hay muchos países, principalmente entre los del llamado primer mundo, que no quieren oír nada acerca de un derecho internacional ambiental vinculante, menos aún sobre un Tribunal Internacional de Justicia Climática y Protección Ambiental, ni de medidas coercitivas para obligar al acatamiento de fallos emitidos por tal tribunal. Esta actitud recalcitrante de muchos de los países desarrollados obedece, única y exclusivamente, a que se niegan a aceptar límites a sus planes de saqueo, hegemonía y acumulación.

La creación del Tribunal de Justicia Climática y Protección Ambiental busca dar respuesta a la tremenda frustración generalizada de los pueblos que sufren su deterioro ambiental, consecuencia del calentamiento global: grandes deshielos y deslaves, inundaciones y sequías, maremotos y terremotos cada vez más frecuentes. Estos fenómenos son producto de las irresponsables prácticas de consumo y derroche de los países desarrollados, a quienes que les importa poco el bien común y se rehúsan a asumir su responsabilidad.

Partiendo de los principios y obligaciones de los Estados, el proyecto de la Carta crea un nuevo órgano principal de las Naciones Unidas, con jurisdic-

ción sobre los crímenes internacionales y los actos ilegales cometidos contra el planeta y los seres humanos. Esta nueva instancia del sistema de la ONU gozaría de un alcance jurídico universal pleno sobre todos los Estados miembros, y sobre todas las personas físicas y jurídicas de cualquier nacionalidad (Estatuto, Art. 1-2). Su autoridad se extiende todavía más allá de la Carta y su Estatuto. Los Estados que no sean miembros de la ONU y cometan crímenes contra la Madre Tierra y la humanidad, “incurrirán en responsabilidad internacional, de conformidad con las reglas del Derecho Internacional” (Art. 103-3; Estatuto, Art. 1-3). Asimismo, incluye como parte de su mandato “salvaguardar y promover el bien supremo de la vida de las generaciones presentes y futuras, y de todos los seres vivos en nuestro planeta” (Estatuto, preámbulo acápite XV), y establece el delito de ‘ecocidio’, definido como “cualquier acto perpetrado por un Estado o una persona física o jurídica, ya sea intencional o por negligencia, que causa daño permanente y significativo al Medio Ambiente regular” (Estatuto, Art. 4-2^a).

La humanidad está inmersa en una gran lucha por salvar la vida y la comunidad. No puede seguirse tolerando el egoísmo criminal y suicida de las potencias industrializadas, que pretenden eludir sus obligaciones internacionales en cuanto al calentamiento global y el cambio climático. No puede tolerarse más esta perversidad porque literalmente nos está matando.

Conclusión

Una pequeñísima élite ha secuestrado a la ONU y convertido sus órganos y misión en una plataforma para implementar una guerra mundial de terror. Debe ponerse fin al *folklore* imperial que atribuye los ‘quebrantamientos a la paz’ a los países no democráticos, musulmanes o anti-occidentales. Desde la fundación misma de las Naciones Unidas no son los llamados Estados ‘*renegados*’, sino más bien algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, las primeras naciones en poseer armas nucleares, distribuir arsenales por todo el mundo, y los que más a menudo recurren al uso ilegal de la fuerza por que de hecho disponen de los medios para hacerlo.

Es el momento de retomar a la Organización y quitársela a aquellos que la han usurpado, si no quiere presenciarse su pronta extinción. Se necesita urgentemente que las Naciones Unidas se posicionen como el único y más alto foro político mundial para defender la vida, como un sistema de gobernanza internacional. Este es un instrumento para el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, para debatir la verdadera agenda global y los desafíos que incumben a todos -aquellos fenómenos que no tienen fronteras, sino que envuelven a la humanidad entera y son ineludibles para salvarla a ella y al planeta en el que habita-. Aquí yace la razón de ser de la ONU.

Para ello es necesario reinventar a las Naciones Unidas, dotándola de una Carta actualizada que recoja los nuevos conocimientos y responda a las exigencias

del Siglo XXI. Que asigne las prerrogativas y poderes que le corresponden. Pero este proceso, si ha de tener éxito, tendrá que darse *fuera de la ONU*. La negociación y aprobación de esta propuesta tiene que ser llevada a cabo al más alto nivel, por los Jefes de Estado personalmente, con todo el peso de su investidura. Remitir dicha propuesta, para que sea analizada y trabajada por los representantes permanentes en la ONU, sería exponerla a una muerte súbita, atrapada en la inmensa telaraña de normas procedimentales previstas para las ‘reformas’ cuyo único propósito es que no cambie nada.

Consideramos que son los Jefes de Estado, y no los funcionarios de la ONU, los únicos que pueden cambiar o reinventar a la Organización para que sea capaz de emitir los acuerdos necesarios y vinculantes, y tenga la facultad de tomar, dentro del marco de la no-violencia activa y creativa, medidas coercitivas para lograr su acatamiento; para que no siga siendo instrumento de ningún Estado, para que no permita que se sigan cometiendo las ya frecuentísimas y criminales guerras de agresión con total y absoluta impunidad, y para que se respeten los derechos de la Madre Tierra.

Son los países del ALBA los que deben marcar la dirección y emprender los primeros pasos para que este proceso se dé. Deben prever, a su vez, los posibles obstáculos y cómo superarlos. Podrían, por ejemplo, negociar regionalmente por grupos de Jefes de Estado de los integrantes del Grupo de los 77+China, y solo someterla para la aprobación de la Asamblea General una vez que estén garantizados los votos necesarios para su aprobación (dos tercios).

Lamentablemente, parece ser necesaria una catástrofe de gran envergadura para sacudir a los humanos de su pasividad y hacerles conscientes de la necesidad de actuar. Cabe preguntarse si la especie y la sociedad han evolucionado lo suficiente como para darse cuenta y prevenir una guerra nuclear mundial, para salir de la lógica de la guerra, del consumo insaciable y la codicia; o si será necesario pasar por guerras aún más terribles para despertar.

Se considera que dadas las circunstancias actuales, la gran mayoría de la humanidad sumaría esfuerzos para defender la vida. Pero para que esto ocurra, la conciencia de las naciones debe ser despertada; la dignidad de sus pueblos defendida, y la hipocresía de las potencias debe estar expuesta: sus crímenes deben ser denunciados y llevados ante la Justicia.

Es esta región la que tiene la peculiaridad de contar ahora con el mayor número de estadistas del mundo. Son los Jefes de Estado y Gobierno del ALBA, quienes tienen la visión y el compromiso, tanto con sus pueblos como con la humanidad, de llevar adelante la gran lucha en defensa de la vida y el gran proyecto, no de ‘dominio’, sino de ‘vida planetaria’.

Adelante Compañeros.

Notas

1. La Propuesta de Reinención de la ONU contiene tres componentes que en su conjunto ofrecen un caudal conceptual, práctico e institucional para contribuir a un proceso integral: una propuesta de Carta actualizada a la altura de los nuevos conocimientos del Siglo XXI; un proyecto de Estatuto para un Tribunal Internacional de Justicia Climática y Protección Ambiental; y una propuesta de “Declaración Universal del Bien Común de la Madre Tierra y de la Humanidad”. Miguel d’Escoto Brockmann, *La reinención de la ONU: una propuesta*, (Managua, Pavsá, 2011).
2. *Carta de las Naciones Unidas*. Publicado en Onu.org, [http://www.onu.org.uy/files/carta_de_las_naciones_unidas_1945.pdf]. Consultado el 20/07/2012.
3. Un caso extremo es el del Grupo de Estados de las pequeñas islas, algunos de los cuales, en afán de postergar su propia perdición (*aun temporalmente*), han roto filas con el G-77 + China para unirse con los países industrializados. Si bien es comprensible, perjudican la búsqueda de soluciones duraderas que rompan con los patrones de consumo maléficis -la causa subyacente de su precaria realidad nacional- y vulneran al resto de la humanidad.
4. Véase la entrevista de Macabe Keliher con Robert Unger, “*Una Nueva Visión y programa para la izquierda Norteamericana: Una entrevista con Roberto Unger sobre porque los progresistas necesitan derrocar a Obama*” publicado originalmente por *Progressive Futures* y republicado en Counterpunch, el 3 de julio de 2012.
5. Es importante señalar que la propuesta para la reinención de la ONU consiste en tres componentes, expresados en tres documentos que, en su conjunto, sirven para crear la estructura institucional y exponer los principios y normas necesarias para reinventar la ONU. En este artículo el énfasis está en el proyecto de Carta de la ONU.
6. Ha llegado al punto tal que ahora ONU ofrece talleres para enseñar a gobiernos africanos cómo incorporar empresas privadas en sus programas de seguridad, contribuyendo así a la privatización de las funciones públicas y erosionando el monopolio del uso de la fuerza de los Estados. Indirectamente, esto promueve a la privatización de la guerra, lo cual complica la imputación de la responsabilidad de los Estados por los crímenes cometidos por ‘agentes’ bajo su mando o empleo.
7. Para eliminar cualquier duda al respecto, la Carta actualizada establece que el Secretario General de la ONU es el más alto funcionario administrativo de la Organización, funge como el asistente ejecutivo principal del Presidente de la Asamblea General y “actuará bajo su orientación” (Art.109).
8. Para permitir que el Consejo de Seguridad dominado por los Estados Unidos, pudiese decidir lo que quisiera, el ex secretario de Estado John Foster Dulles dijo: “el Consejo de Seguridad no es un órgano que simplemente hace cumplir las leyes acordadas. Es ley en sí mismo.” [“The Security Council is not a body that merely enforces agreed law. It is a law unto itself.”] J. Foster Dulles *War or Peace*, (The Mac Millian Company, New York, 1950) p 194-195. Esta idea, de que el propio Consejo de Seguridad crea libremente sus leyes y las hace cumplir, plantea claramente el problema de determinar si el Consejo de Seguridad está por encima del Derecho Internacional, y si está exento de cumplir con las disposiciones de la Carta, por un lado, y de los principios y normas del Derecho Internacional, por otro. Vale mencionar que la misma Carta de 1945 establece en el artículo 24, párrafo 1 que los [Estados] miembros de las Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad sus poderes y responsabilidades, y en el párrafo 2 que el Consejo está sujeto a los propósitos y principios de la ONU.

9. El derecho al veto fue parte del botín de guerra de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Si bien se le concedió el poder de veto a los otros P-4, EEUU fue, ciertamente, el país más beneficiado. Esta era, sin duda alguna, la potencia económica y militar más poderosa del mundo en 1945. Los demás miembros permanentes estaban constreñidos por una gran deuda postguerra, los costos de la reconstrucción y un poderío militar reducido. El haber otorgado el veto en términos absolutos, no calificado y sin apelación, contribuyó a propagación del mito tan popular entre sus ciudadanos del 'excepcionalismo' de los Estados Unidos de América, y llevó a la ONU por un camino de doble rasero, quedando sin ningún recurso efectivo para controlar a la *bestia* que ellos mismos crearon.

LÍNEASUR I

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR DIC/MAY 2012

Revolución ciudadana y política exterior

www.lineasur.org



UNA NUEVA AGENDA PARA SUDAMÉRICA: LA UNASUR Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERNACIONALES

Daniel Kersfeld

Antecedentes de la integración sudamericana

Como organización multilateral de nuevo cuño, la Unión de Naciones Sudamericanas -Unasur- se distingue de los anteriores bloques existentes en la región, la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y el Mercado Común del Sur -Mercosur-, en tanto guarda mayores similitudes con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos -ALBA-TCP- y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños -Celac-. A diferencia de los primeros, en la Unasur la agenda económica y comercial fue perdiendo protagonismo a manos del debate político e ideológico. Su diseño institucional es de carácter intergubernamental antes que supranacional. Su Secretaría General oficia más bien como coordinadora de la integración, con funciones limitadas. La aplicación de las políticas regionales trata generalmente de realizarse de manera flexible y consensuada. Y, por último, se ha generado en la presidencia *pro tempore* una dirección rotativa y democrática entre todas las naciones que componen este bloque.

Una amplia mirada en torno a la Unasur nos permite dar cuenta de lo novedoso y original de este proyecto, que prácticamente no tiene mayores antecedentes en relación a una alianza política y económica por parte de los países sudamericanos -exceptuando, claro está, a todos los intentos integracionistas llevados adelante desde el período de la independencia dentro del marco latinoamericano-. Su constitución seguramente se vio enriquecida a partir de dos experiencias previas de fuerte repercusión en la región: la creación de la CAN, originada en 1969 a partir de la firma del Acuerdo de Cartagena, y el surgimiento del Mercosur, en 1991, que tuvo como base el Acuerdo de Asunción. Más allá de que la Unasur suele ser interpretada como un nuevo esquema de alianza, en la que se prioriza la agenda política por sobre la económica y la comercial, no es posible negar la importancia histórica de la CAN y el Mercosur, los que junto con la Asociación Latinoamericana de Integración -Aladi- fundaron las bases de lo que hoy se conoce como el 'nuevo regionalismo sudamericano'.

Con todo, el primer antecedente concreto de un acuerdo de las características de la Unasur tuvo lugar hace cerca de veinte años, en 1993, cuando en medio del interés estadounidense por implantar el Área de Libre Comercio de las

Américas (ALCA), desde Brasil se puso en marcha la iniciativa para la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana -Alcsa-. Este fue un proyecto liderado por el entonces presidente Itamar Franco, en el que sin mayor éxito se intentó obstaculizar la expansión de la política económica norteamericana, perfilando al mismo tiempo el surgimiento de una potencia en ascenso y con un área de influencia cada vez más definida¹. Habría que esperar hasta el año 2000 para que la propuesta de conformación de un bloque regional finalmente se pusiera en marcha. Así, en el mes de septiembre, la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur relanzó la iniciativa de una nueva conformación política, a partir del anuncio de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica -IIRSA-, un vasto plan de infraestructura que debía favorecer la progresiva unificación de los mercados sudamericanos, en función de una estrategia exportadora de materias primas. Una vez establecida la primera base de regionalización sudamericana, y anunciada la propuesta para desarrollar una política de unidad con base en corredores y articulaciones viales y fluviales, en julio de 2002 la Segunda Cumbre Sudamericana posibilitó la firma del ‘Consenso de Guayaquil’, que finalmente daría lugar a la puesta en marcha de la IIRSA.

Más adelante, resultó de particular importancia la Tercera Cumbre Sudamericana celebrada en la ciudad de Cuzco, en diciembre de 2004, cuando ya de manera directa se comenzó a invocar la creación de una ‘Comunidad Sudamericana de Naciones, que tuvo entre sus principales impulsores a los presidentes Luiz Ignacio Lula de Silva, de Brasil, y Alejandro Toledo, de Perú -naciones cada vez más hermanadas a partir de su progresivo acercamiento comercial-. En dicha cumbre se definieron, además, los mecanismos básicos con los que debía operar la nueva alianza sudamericana a ser constituida en un futuro cercano. Así, se estableció que las cumbres presidenciales debían fungir como la instancia institucional dominante; la participación de los presidentes sudamericanos en una presidencia *Pro Tempore* anual y rotativa; la necesidad de ahondar la concertación en materia de política exterior entre los distintos países de la región; la mayor convergencia económica entre los bloques subregionales CAN y Mercosur; y la profundización de la vinculación física sudamericana desde la IIRSA.

Las definiciones consensuadas en la Cumbre Sudamericana de Cuzco serían reforzadas posteriormente cuando desde Brasilia, y en el contexto de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en septiembre de 2005, se aprobó una institucionalidad mínima y una agenda prioritaria basada en el diálogo político, la integración física, la defensa del medio ambiente, la integración energética, la creación de mecanismos financieros regionales, el aprovechamiento de las asimetrías regionales, la promoción de la cohesión social y la cooperación en materia de telecomunicaciones. La IV Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata, evidenció la debilidad estadounidense en su política de imposición del ALCA. Este proyecto

finalmente sería enterrado ante el repudio y la oposición que se generaron, demostrándose, al mismo tiempo, la creciente unidad entre varios de los gobernantes sudamericanos, principalmente los de Argentina, Brasil y Venezuela, países que se constituirían en los pilares fundamentales de la futura Unasur-. Ante los cambios producidos en el contexto regional, el año culminaría con una Cumbre Presidencial Extraordinaria, reunida en Montevideo, donde se propuso la creación de una ‘Comisión Estratégica de Reflexión’, encargada de establecer de manera definitiva la arquitectura institucional de la nueva conformación sudamericana².

La Cumbre Sudamericana de Cochabamba, realizada a fines de 2006, no solo aprobó el documento elaborado por la ‘Comisión Estratégica de Reflexión’, sino que dio lugar a la formulación de una institucionalidad básica para el afianzamiento del proyecto integracionista. En este sentido, se determinó la creación de la Comisión de Altos Funcionarios, al mismo tiempo que se formaron grupos de trabajo especializados en las áreas más sensibles de esta iniciativa sudamericana: infraestructura, energía, cooperación financiera y políticas sociales. Por último, se planteó la necesidad de articular esta renovada alianza política en términos sociales y comunitarios, proponiéndose, por primera vez, la importancia de crear un parlamento regional; así como la discusión en torno al concepto, cada vez con mayor legitimidad, de la ‘ciudadanía sudamericana’. La Cumbre de Cochabamba concluiría con una declaración en la que la agenda social ocupaba, por fin, un lugar altamente visible, a la vez que prioritario.

Pese a que todavía no estaba fundada, la Unasur estaba ya presente en boca de todos los líderes que en abril de 2007 se dieron cita en la Primera Cumbre Energética convocada en Isla Margarita, en Venezuela. De allí surgiría, directamente, una de las columnas vertebrales del proyecto sudamericano: el Consejo Energético Sudamericano, encargado, entre otras funciones determinantes, de vehicular el financiamiento de proyectos clave como la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores del Gas del Sur, la construcción del Gasoducto del Sur y la ampliación en la producción de biocombustibles.

En un sentido similar, también comenzó a analizarse la posibilidad de aumentar la cooperación financiera y económica entre los países del naciente bloque, dando un impulso fundamental a la creación del Banco del Sur. Podemos agregar, asimismo, que fue por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez que se bautizó al nuevo espacio como ‘Unión de Naciones Sudamericanas’, remplazando así otras fórmulas de tipo federativas y aliancistas. Fue finalmente en la cumbre presidencial celebrada en Brasilia, en mayo de 2008, cuando los gobernantes de los 12 países miembros rubricaron el tratado constitutivo de la Unasur. Allí, la designación del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja como primer secretario general de la novel organización se vio, sin embargo, frustrada por su renuncia al cargo dos días antes de la firma del acuerdo.

Las principales agendas de la Unasur

El aspecto comercial

Sin que ocupe un lugar excluyente dentro de la agenda de la Organización, el tema comercial y económico guarda su importancia junto con otros aspectos que definen lo que actualmente es la Unasur. Entre dichos aspectos se encuentran el énfasis en la seguridad y la defensa en la región, el desarrollo de los proyectos de infraestructura y, finalmente, la progresiva articulación de políticas sociales, educativas, sanitarias, etc. La unificación comercial sudamericana -a partir de sus dos pilares básicos, la CAN y el Mercosur- tiene su origen en 1998, cuando se sentaron las bases para la posterior creación de una zona de libre comercio. Este progresivo acercamiento se vería fortalecido, durante los años 2003 y 2004, con la firma de acuerdos de libre comercio específicos por parte de los dos bloques, lo que permitió más de una decena de procesos de liberalización comercial entre el norte y el sur de Sudamérica.

Pese a las posibilidades concretas de integración, lo cierto es que la articulación de los dos bloques regionales se vería debilitada por la existencia de un conjunto de factores, entre los que podemos mencionar las grandes diferencias existentes entre la CAN y el Mercosur; la primarización de la economía a partir de la demanda de los países asiáticos -principalmente, China y la India-; consecuentemente, el menor peso alcanzado por el comercio industrial; el mínimo aunque creciente flujo comercial existente entre los países de cada bloque; los elevados costos de transacción entre el norte y el sur a partir de la existencia de barreras no arancelarias y elevados precios del transporte; el cumplimiento, todavía débil, de las normas comunitarias y, junto con ello, las continuas violaciones a las uniones aduaneras; y, por último, la aplicación discrecional y unilateral de diversas medidas de defensa comercial, como las devaluaciones monetarias y las políticas proteccionistas. Como resultado, puede observarse que, aproximadamente desde 2006, existe un progresivo retraimiento de la agenda comercial de la Unasur, que de todos modos continúa siendo discutida desde la CAN y el Mercosur, bloques que dan muestra de una creciente articulación entre ellos. Las diferencias entre el modelo económico de Colombia y Chile, partidarios de la apertura comercial y el acercamiento a los Estados Unidos; y el de Brasil, Venezuela y Argentina, con modelos más inclinados hacia el neodesarrollismo, plantean otro desafío de importancia a la política integradora de la Unasur en este campo.

El Banco del Sur

La idea de crear el Banco del Sur como una opción de financiamiento alternativo al Fondo Monetario Internacional -FMI-, al Banco Mundial -BM- y al Banco Interamericano de Desarrollo -BID- nació a fines de 2002, a partir de la creciente confluencia entre Argentina y Brasil. Al siguiente año,

y con el aval del Mercosur, el Banco del Sur sería también avalado por Ecuador, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Uruguay. La iniciativa fue presentada oficialmente en 2006 en la Cumbre de Cochabamba, en tanto que el acuerdo para su fundación fue firmado en Buenos Aires el 9 de diciembre del siguiente año. Antes incluso de su nacimiento formal, el Banco del Sur se constituyó en la principal institución de la nueva arquitectura regional de la Unasur, con sus objetivos de brindar créditos en mejores condiciones políticas y económicas que otras entidades bancarias como el FMI, el BM y el BID, la creación de un fondo regional de desarrollo y la consolidación de la autonomía de las economías regionales.

En la Cumbre del Mercosur realizada en Montevideo, en abril de 2008, se establecieron las iniciales aportaciones de capital del Banco del Sur: el capital autorizado ascendería a 20.000 millones de dólares, y las contribuciones deberían variar según la franja de pertenencia de los países de la Unasur. El Banco del Sur tendría así un peso similar al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil -BNDES- considerado el mayor banco en América Latina³. Más allá de los avances concretados en tan poco tiempo, el Banco del Sur sufre todavía por indefinición entre las diversas orientaciones planteadas por sus países miembros. De este modo, y si Venezuela y Bolivia plantean una ruptura total con el Fondo Monetario Internacional, otros países, como Argentina y Uruguay señalan la conveniencia de complementar los mecanismos y las fuentes de financiamiento regional entre el Banco del Sur, el BM y el BID. Por último, Brasil se mantiene reticente a la política de consolidar al Banco del Sur como única fuente crediticia regional.

La Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA)

La construcción de la infraestructura regional fue asumida como prioritaria desde la realización de la primera cumbre sudamericana, ya que fue concebida como un mecanismo institucional tendiente a la integración y a la modernización en las áreas estratégicas de la energía, el transporte y las telecomunicaciones. Las primeras formulaciones de este proyecto se remontan a los inicios de la década de 1990, cuando desde Brasil se comenzó a planificar una estrategia de integración territorial a partir de diversos ejes nacionales de desarrollo. De ahí que los primeros estudios para la formulación de lo que luego sería conocido como IIRSA, fueran elaborados en el año 2000, con fondos del BID y a partir de un pedido concreto del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La importancia creciente de la IIRSA se refrendó en la siguiente Cumbre sudamericana, en 2002, cuando directamente se apuntó al fortalecimiento de la infraestructura, el desarrollo económico y el aumento en la competitividad de las economías nacionales. Se posibilitó de este modo la creación de una red sudamericana de autoridades de infraestructura a nivel ministerial, con apoyo del BID, la Corporación Andina de Fomento -CAF- y el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata -Fonplata-. Una vez planteadas los principales lineamientos de la iniciativa, se contó con un portafolio inicial de 514 proyectos,

una primera inversión estimada en 69.000 millones de dólares y el establecimiento de 10 ejes de integración y desarrollo cuya función principal fue articular, mediante corredores viales y fluviales, la cuenca del océano Atlántico con la del Pacífico y, en menor medida, el norte y el sur de la región.

Este proyecto se relanzó en la Cumbre Presidencial realizada en Cuzco (2004) mediante la firma de una ‘Agenda de Implementación Consensuada’ para el lustro 2005-2010. Con el objetivo final de convertir a Sudamérica en una enorme plataforma exportadora regional, las principales orientaciones que tuvo la IIRSA desde sus inicios consistieron en el aumento del valor agregado de la producción, por medio de la conformación de cadenas productivas en sectores de alta competitividad global; la convergencia normativa a partir de la modernización y la flexibilización de los sistemas regulatorios nacionales -con el objetivo de estimular la inversión privada-; la sostenibilidad económica, social y ambiental; la coordinación entre lo público y lo privado, a través de la conformación de alianzas de inversión entre gobiernos y empresarios; y la reducción de barreras comerciales intrarregionales para, de ese modo, fomentar el mentado ‘regionalismo abierto’. A partir de este conjunto de orientaciones, en diciembre de 2008 se estableció un Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura, en el que IIRSA es el foro técnico de planificación. Constituida ya la Unasur, se procedió a efectuar el reemplazo del BID por esta nueva organización multilateral como entidad de financiamiento, resaltándose en todo este proceso el liderazgo de Brasil.

Es importante señalar que, sobre todo en los últimos años, ha surgido una gran cantidad de críticas dirigidas hacia la IIRSA, tanto por parte de sectores sociales afectados por las políticas industriales y de desarrollo seguidas por los gobiernos de la región, así como también por grupos académicos preocupados por la defensa medioambiental y por el respeto a los derechos de los pueblos originarios. Los modelos extractivistas, tal como se emplean en la industria minera a gran escala, han detonado amplias protestas sociales en países como Bolivia, Perú, Ecuador y Argentina, que han puesto en cuestión el esquema de desarrollo impulsado por la IIRSA y alentado, en cambio, otras formas como la del ‘Buen Vivir’, arraigado sobre todo en las comunidades boliviana y ecuatoriana. Encausado desde la protesta social, el debate permanece abierto y en algunos casos ha servido como un llamado de atención para aquellos gobiernos surgidos desde la izquierda y el progresismo que intentan situar a sus países desde modelos alternativos de desarrollo.

La integración energética

Las políticas de integración energética se convierten en un elemento fundamental de la Unasur, acompañando el desarrollo de los planes de infraestructura contenidos en la IIRSA. Se trata así de remediar mediante acciones concertadas de planificación económica la realidad regional, determinada por la distribución asimétrica de recursos energéticos. En este sentido, es

importante tener en cuenta que en tanto las reservas de carbón se concentran mayormente en Colombia y Venezuela; las principales reservas de petróleo se ubican en Venezuela y Brasil; y las mayores reservas de gas se hallan en Venezuela, seguidas por Bolivia. De acuerdo a lo mencionado, y en un contexto internacional signado cada vez más por la crisis energética, la región posee una gran ventaja comparativa gracias a sus reservas estratégicas de hidrocarburos y debido a su capacidad productiva en términos hidroeléctricos y en agro-combustibles.

Los proyectos de integración energética comenzaron a ser discutidos en el marco regional desde la década de 1970, pero se consolidarían a partir de la Primera Cumbre Energética Sudamericana efectuada en Isla Margarita, Venezuela, en 2007. Mediante la firma del Tratado Energético Sudamericano se buscó vincular de modo directo el desarrollo energético con el desarrollo económico de la región, asumiendo que para lograr el despegue sudamericano resultaba imprescindible una base común y coordinada, basada en el uso racional del potencial de los países de la Unasur. Si bien en un inicio el principal debate estuvo centrado en el modo de llevar a cabo la política de integración energética -ya sea entre aquellos países que reclamaban una mayor soberanía del Estado en la materia, como Venezuela, frente a aquellos otros que confiaban en una mayor interlocución entre el gobierno y la iniciativa privada, como Brasil-, hoy esta agenda se encuentra cruzada por las mismas discusiones que atraviesan a la IIRSA. En la actualidad, es imposible separar el debate en torno a los recursos energéticos respecto a qué modelo de desarrollo se quiere implantar en la región y, en consecuencia, cómo armonizar una política progresista con respeto por los derechos de la naturaleza y de los pueblos originarios.

El rol de la UNASUR frente a los conflictos nacionales e internacionales

Más allá de las agendas mencionadas, el aspecto definitorio de la Unasur se centra hoy en el papel que cumple en el contexto de las crisis nacionales e internacionales. Será necesario centrarse en el rol que le cupo a esta organización multilateral en la resolución de ciertos conflictos que bien obstaculizaron el proceso de integración regional, o tal vez pusieron en un severo entredicho el clima pacífico existente entre los países sudamericanos. Sin que fuera originalmente planeado por quienes formularon el esquema de integración sudamericana, actualmente la apuesta por la gobernabilidad pasó a ser uno de los elementos de importancia en la vida de la Unasur, al defender de manera irrestricta a los gobiernos, todos ellos elegidos democráticamente, que han contribuido a darle vida. Resulta importante, en este sentido, indagar cuál ha sido su papel en escenarios complejos y de alta conflictividad política, tratando de establecer de este modo, qué herramientas ha encontrado una entidad todavía sin plena consolidación para viabilizar distintas propuestas de resolución de conflictos; más aun, teniendo en cuenta que están o fue en su inicio constituida como una

entidad multilateral dedicada a la solución de controversias, sino como una organización encargada de auscultar, recomendar y coordinar distintos medios y formas de integración regional.

La Unasur se ha convertido en un actor de fundamental importancia a la hora de garantizar la continuidad democrática en un país amenazado por la desestabilización, así como también para asegurar la paz y la resolución de conflictos mediante la creación de foros e instancias de diálogo y cooperación. Su historia, y la de su principal instancia de resolución de conflictos, las cumbres presidenciales, se hallan vinculadas a los problemas nacionales e internacionales que surcaron la vida de la región en los últimos años. Resulta difícil separar la historia de la Unasur del contexto crítico que, en cierta forma, le dio origen en 2008: el asesinato de Raúl Reyes, líder de las FARC, y el potencial enfrentamiento bélico entre Colombia por una parte, y Venezuela y Ecuador por otra. Posteriormente, se debe resaltar el papel que tuvo frente a la crisis interna vivida en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008, el problema regional que se generó en agosto de 2009 -a partir del permiso por parte de Colombia para la utilización de sus bases por fuerzas estadounidenses en su territorio-, con relación al intento golpista que se vivió en Ecuador el 30 de septiembre de 2010 y, finalmente, respecto a la desestabilización institucional que tuvo lugar en Paraguay en junio de 2012 y que implicó la destitución del ex presidente Fernando Lugo.

El asesinato del líder de las FARC, Raúl Reyes, y las consecuencias derivadas del ataque de Colombia al campamento guerrillero ubicado en Angostura, en suelo ecuatoriano, en marzo de 2008; sumado a la posibilidad de un enfrentamiento armado entre Colombia, por una parte, y Venezuela y Ecuador, por la otra, operaron como un aliciente para terminar de definir el establecimiento de nueva organización sudamericana, intentando restringir con ello la participación de la Organización de Estados Americanos en las instancias resolutorias. La constitución de la Unasur se convirtió por tanto en un objetivo estratégico que debía ser alcanzado en muy poco tiempo, ya que era necesario brindar un marco idóneo para la solución de una problemática que amenazaba con profundizarse con consecuencias imprevisibles para toda la región.

Asimismo, la posibilidad de una intervención de los Estados Unidos aprovechando el incidente para el sostenimiento de Colombia, por aquella época gobernada por Álvaro Uribe, tornó también necesaria la constitución de esta entidad sudamericana, cuyos avances concretados en los últimos años podían ser directamente desafiados en caso de que las tensiones entre estos tres países se incrementaran. Las negociaciones para evitar que las tensiones se profundizaran fueron el marco propicio para la posterior fundación de la Unasur. En mayo de 2008, y a poco más de dos meses de ocurrida la masacre de Angostura, su constitución evidenció, de igual modo, el hecho de que problemáticas tan graves podían ser resueltas en el marco brindado por las naciones sudamericanas y sin la injerencia de países externos.

El bautismo de fuego para la naciente organización, sin embargo, tendría lugar pocos meses más tarde, cuando se puso a prueba frente al conflicto interno que tuvo lugar en Bolivia entre agosto y septiembre de 2008, y donde se insinuó la posibilidad de que derivara en una guerra civil. Como se recordará, esta problemática surgió a raíz de una medida de protesta encabezada por los prefectos de las cuatro provincias más ricas en yacimientos gasíferos de Bolivia, y en su agravamiento se llegó a temer la separación del territorio nacional. La profundidad de esta crisis amenazó incluso con expandirse a otros países de la región, ya que además del respaldo directo de Hugo Chávez al presidente Morales (incluso para enviar sus milicias en defensa del gobierno boliviano), pudo darse también una crisis humanitaria de enormes consecuencias para países que, como Perú, podían ofrecer asilo a los desplazados; y ello sin tomar en cuenta las repercusiones en Brasil y Argentina, dependientes del gas boliviano para la alimentación de sus propias economías. Los profundos efectos de este conflicto motivaron la primera Cumbre Sudamericana convocada por la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en aquel momento también presidenta *pro témpore* de la Unasur, en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008. Como consecuencia directa de esta segunda cumbre presidencial, se reforzó el rol de la Unasur como una instancia de resolución de conflictos políticos. En dicha instancia se ratificó la importancia del Consejo Sudamericano de Defensa, idea originalmente propuesta por Brasil y, al mismo tiempo y con un énfasis más social, se dio cabida a la iniciativa chilena de conformar el Consejo Sudamericano de Salud.

Al año siguiente, la paz regional y el impulso integrador se verían seriamente desafiados ante la decisión del presidente Álvaro Uribe de autorizar siete bases militares en territorio colombiano para su uso por parte de las fuerzas estadounidenses. Con la excusa del combate al narcotráfico y al terrorismo, simbolizado en las FARC, esta concesión a Washington contribuyó a aumentar las tensiones de Bogotá con Caracas, y convertir lo que era defendido como una decisión autónoma y soberana de Colombia en un auténtico problema regional. En este sentido, no solo existió la posibilidad de un enfrentamiento con Venezuela, en un proceso que reconoció una nueva alza en la conflictividad desde la tensión bilateral generada por el asesinato de Raúl Reyes un año antes, sino que también Brasil vio, con creciente preocupación, la presencia cada vez mayor de los Estados Unidos en la frontera con la Amazonía.

El 10 de agosto de 2009 se celebró con urgencia en Quito la Tercera Cumbre de la Unasur, con la ausencia de Uribe, que prefirió no asistir. Pese a ello, en dicho encuentro se acordó la creación de los consejos de Infraestructura y Planeamiento, Educación, Ciencia y Tecnología, Lucha contra el Narcotráfico y Desarrollo Social. Ante la ausencia de Colombia, la presidenta Cristina Kirchner impulsó la convocatoria a una nueva cumbre, esta vez a ser desarrollada en Bariloche el 28 de agosto, dos semanas después del encuentro de Quito. La presencia en Argentina de Álvaro Uribe y su aceptación al diálogo y la confrontación contribuyó en gran medida a distender las tensiones suscitadas en la región en las últimas semanas.

Posteriormente, la urgencia determinó una vez más la labor de la Unasur. El 30 de septiembre de 2010, lo que comenzó como un motín policial culminó como un intento de golpe de Estado en contra del gobierno de Rafael Correa. El problema suscitado en Ecuador se diferenciaba de lo ocurrido anteriormente, en que el factor decisivo estaba dado por los acontecimientos, y las repercusiones colocaban a las naciones de la región en el umbral del conflicto abierto y externo (situación incluso aplicable al caso boliviano de 2008, en el que un problema local derivó casi inmediatamente en un conflicto de proporciones internacionales). Más allá de la especificidad del caso ecuatoriano, subsistía el recuerdo del golpe de Estado producido en Honduras a fines de junio de 2009, cuando mediante un recurso parlamentario se destituyó al presidente 'Mel' Zelaya con la anuencia de los Estados Unidos. En vista de lo acontecido en América Central, se asumió como certera la posibilidad de remoción de Correa, por lo que nuevamente la presidenta Cristina Kirchner convocó de urgencia a una reunión de líderes de la Unasur en Buenos Aires. Esto se mantuvo hasta el día siguiente, 1 de octubre, con un encuentro de todos los cancilleres de la región en Quito, una vez que el gobierno ecuatoriano pudo recuperar el control de la situación. Como corolario al golpe desestabilizador sufrido por Ecuador, en la siguiente cumbre oficial de la entidad sudamericana, celebrada en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, los representantes allí reunidos firmaron un protocolo adicional al Tratado Constitutivo en el que se incluía una cláusula democrática, por medio de la cual aquel país que viera alterado el orden constitucional inmediatamente se vería excluido del bloque.

Un hecho similar a lo acontecido en Ecuador en 2010 tendría lugar dos años más tarde en Paraguay, implicando en este caso un problema institucional de tipo adicional a la propia Unasur. La Quinta Cumbre, celebrada en Asunción el 29 de octubre de 2011, fijó en Paraguay la presidencia *pro tempore* del bloque por un año, hasta su posterior traslado a Perú. Sin embargo, la destitución parlamentaria de Fernando Lugo de la presidencia paraguaya a manos de su vicepresidente, motivó una reunión urgente y extraordinaria, que finalmente tuvo lugar en Mendoza, Argentina, el 29 de junio de 2012 -una vez concluida la XLIII Cumbre del Mercosur-. A diferencia de lo acontecido en Ecuador dos años antes, en Paraguay sí se había concretado la destitución del presidente, esto en medio de un cuestionado trámite parlamentario y juicio político, con el agravante además de que se había atentado contra la institucionalidad en el país que justamente ejercía la presidencia de este organismo multilateral.

El nuevo presidente, Federico Franco, sin reconocimiento por varios gobiernos latinoamericanos, no fue invitado a la cumbre. El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur decidió suspender a Paraguay hasta el restablecimiento del orden institucional y poner fin a la presidencia *pro tempore* del bloque, para entregársela inmediatamente a Perú. Por medio de esta organización internacional, y por primera vez, los países sudamericanos

hicieron un uso efectivo de la ‘cláusula democrática’, apartando a Paraguay del conjunto y señalando los riesgos y consecuencias para cualquier movimiento desestabilizador que pudiera darse en la región.

La Unasur como campo de investigación

Como campo de investigación, la Unasur es todavía un ámbito poco explorado, en parte por su conformación reciente -todavía no llega a cumplir los cinco años de vida-, pero sobre todo por el desconocimiento generalizado acerca de sus actividades concretas, más allá de la difusión mediática generada ya sea sobre ciertos aspectos, o alrededor de algunas figuras destacadas en su conformación y posterior consolidación. En este sentido, el protagonismo asumido por presidentes como Luiz Ignacio Lula Da Silva, Néstor Kirchner y Hugo Chávez contribuyó a darle popularidad a la Unasur, a riesgo de limitar el conocimiento sobre su propia institucionalidad interna, o sobre las acciones concretas en materia de integración regional que se vienen llevando a cabo.

La mediatización y las expectativas generalizadas en torno a su labor, incluso asumidas públicamente por sus líderes más reconocidos, pueden convertirse en la principal dificultad a ser resuelta para su propia continuidad en el tiempo y, a nivel académico, en el primer y más importante elemento a ser desbrozado con el propósito de realizar indagaciones, al menos intencionalmente objetivas, en cuanto a las propias limitaciones, pero también en torno a las potencialidades constructivas de esta entidad internacional. Este bloque regional asume por tanto contornos novedosos para su análisis, que exceden a las lecturas clásicas provenientes, en mayor medida, de la teoría de las relaciones internacionales. En este sentido, la Unasur puede ser abordada desde los estudios políticos, pero también desde la economía, la sociología, la historia, e incluso desde los esquemas culturales, antropológicos y lingüísticos⁴.

Por tanto, la Unasur y, junto con ella, las nuevas organizaciones regionales desarrolladas en los últimos años, además de poseer en sí mismas un sentido innovador al colocar al aspecto político en un evidente eje central, en el plano académico han implicado asimismo una renovación en cuanto al estudio de la integración regional. Ya no se trata de estudiarlas únicamente desde las relaciones internacionales, donde usualmente se ha puesto el énfasis; sino que, en este caso, resulta de importancia analizar sus múltiples implicaciones, sobre todo, en el terreno de las políticas y de la gestión pública. Más allá de los efectos que todo bloque genera en el campo de la política internacional, y de la progresiva unificación en la política exterior de los países que forman un nuevo conglomerado, la trascendencia deliberada de los planos económico y comercial obliga a revisar las agendas nacionales y hacerlas más inclusivas a partir de problemáticas compartidas y transversales, cuya solución requerirá de la participación de un conjunto cada vez más amplio de naciones.

En un primer acercamiento en torno a los análisis formulados sobre el papel de la Unasur en la realidad sudamericana, y también en la continental, se encuentran aquellos estudios dedicados más bien al análisis político, al análisis internacional, o directamente al campo de la geo-estrategia. La importancia asumida por esta organización multilateral en tan pocos años de vida, el cambio en la correlación de fuerzas respecto a la relación con los Estados Unidos, los potenciales socios económicos (principalmente China), la búsqueda de aliados extrarregionales (Irán y Rusia en primer lugar), pero también la relación entre los países que conforman este bloque, el ascenso de Brasil como potencia regional, la eventual rivalidad con Venezuela, el papel de Argentina en esta trama, etc., forman parte de los ejes sobre los que se asientan una buena cantidad de estudios. En este campo, destacan sobre todo los análisis de Atilio Borón, Emir Sader, Ana Esther Ceceña, entre otros. Mientras que en el abordaje particular de la Unasur como bloque regional englobado en el ‘pos-neoliberalismo’, o en el ‘regionalismo abierto’ -diferente a las organizaciones más tradicionales como la CAN y el Mercosur- han cobrado importancia los trabajos de los españoles José Antonio Sanahuja⁵ y Manuel Cienfuegos⁶, junto con el argentino Andrés Serbin⁷.

Dentro de los estudios académicos sobre la labor interna de la Unasur, sin duda, el espacio que ha concitado mayor interés se centra en la formación de aquellos mecanismos internos de tipo institucional, formulados para llevar a cabo distintos procesos de integración en el que esta organización se encuentra abocada. Los Consejos y los grupos de trabajo se han vuelto en este sentido, el material primario de la Unasur: espacios de diálogo y de confrontación, pero, sobre todo, de delineamiento en común de nuevas políticas públicas -a partir de las ya existentes en cada país en particular-. El bloque sudamericano se propone romper, en cierta forma, una tradicional política de aislamiento llevada a cabo por los países de la región, poco interesados en las directrices de las naciones vecinas, a menos que ellas impliquen, de modo directo, beneficios y oportunidades, examinadas casi siempre desde una mirada de corto plazo. Los antecedentes de la CAN y el Mercosur resultan válidos, pues aportan experiencia y saber acumulado en el siempre crucial proceso de la negociación, en la cesión de beneficios directos para la recepción de una ganancia distinta a la contemplada originalmente y, por lo general, obtenida a mediano o a largo plazo.

En este sentido, el análisis de los nuevos modelos de integración regional se centra en la labor desarrollada por los distintos consejos que integran la Unasur, mayormente, por el Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas y, en segundo lugar, por el Consejo de Defensa Sudamericano -CDS-. Sobre el primero, se pueden destacar los análisis más específicos en torno al Banco del Sur, la generación de políticas compensatorias para el intercambio comercial entre los países sudamericanos, la presentación de diversos aspectos de lo que se ha dado en llamar la ‘Nueva Arquitectura Financiera’ y, en general, el abordaje sobre las relaciones comerciales respecto a Estados Unidos,

y también alrededor de nuevas potencias (fundamentalmente, China), en el contexto mundial signado por la crisis de 2008 y sus efectos. Algunos de los principales intérpretes y analistas de la nueva tendencia económica y comercial de la Unasur han sido economistas y técnicos que han participado directamente en la formulación de algunas importantes iniciativas económicas del bloque sudamericano, como son los casos de Pedro Páez en Ecuador y de Jaime Estay desde México, sin dejar de lado miradas más contextuales en torno a las condiciones económicas de desarrollo del bloque regional como las ofrecidas desde distintas miradas y perspectivas, por los argentinos Félix Peña, Aldo Ferrer y Julio Gambina.

El terreno de la seguridad y la defensa ocupa también un espacio prioritario. El delineamiento de una política regional de preservación de los intereses soberanos de los países que integran este bloque, principalmente frente a la presencia de los Estados Unidos, ha dado lugar a la creación de un espacio de articulación de políticas, que, últimamente, también visualiza otros problemas de índole más general aunque no menos preocupante, como pueden ser el narcotráfico y otras redes delictivas de carácter transnacional (la trata de personas, por ejemplo). Por otra parte, las tensiones no han dejado de estar presentes a partir de la relación que se desea establecer con la potencia del norte -teniendo en cuenta las posiciones divergentes al respecto entre países como Venezuela, Brasil y Colombia-. De todos modos, la modernización de las Fuerzas Armadas, la generación de programas de intervención social con un deliberado apoyo por parte de estas, y, más aun, el intercambio de información de tipo militar entre naciones que históricamente han sido celosas en la preservación de estos datos, han contribuido, sin duda, a mejorar la relación entre los aparatos de seguridad de los países de la Unasur, descartándose al mismo tiempo el intento por crear unas fuerzas armadas que únicamente respondieran a este bloque regional. Los estudios sobre las distintas aristas de la seguridad y la defensa sudamericana, poniendo mayor o menor énfasis al análisis de CDS, han sido realizados desde Ecuador por algunos académicos como Pablo Celi de la Torre (actual Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la Unasur), y por Fredy Rivera; en tanto que también ha recibido aportaciones de distintos analistas brasileños como Héctor Luis Saint-Pierre, el colombiano Francisco Leal Buitrago, o el chileno Francisco Rojas Aravena.

Otros estudios claramente minoritarios respecto a los anteriormente señalados, se refieren a la integración energética y a la generación de una infraestructura regional -en este último caso, vinculado a la cuestión de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA-. Pero pese a la centralidad que los recursos energéticos y las obras de infraestructura poseen para el definitivo afianzamiento de la Unasur como bloque regional con una mayor autonomía frente a poderes y demandas externas, son todavía reducidos los abordajes realizados desde la academia. La vinculación estrecha entre recursos naturales y la presencia de Estados Unidos, o de em-

presas vinculadas a poderes hegemónicos, se encuentra presente en los análisis geopolíticos encarados por Atilio Borón desde Argentina, Ana Esther Ceceña desde México, Eduardo Gudynas en Uruguay y, más recientemente, por Mónica Bruckmann desde Brasil. Respecto a la IIRSA, cabe destacar las aproximaciones de la venezolana Rita Giacalone, quien puntualmente se centró en la compleja relación establecida entre gobernantes y empresarios a partir de la puesta en marcha de un megaproyecto de articulación y construcción vial y fluvial. El IIRSA, en todo caso, viene siendo abordado últimamente a partir de las reacciones encontradas frente a un modelo de desarrollo que no siempre se condice con la mentalidad, ni con el sentimiento comunitario de buena cantidad de las comunidades que habitan el suelo sudamericano; en este sentido, el análisis estuvo centrado en las protestas sociales generadas en TIPNIS, Bolivia; y en Cajamarca, Perú, desde el año 2011.

Los estudios en torno a otros aspectos de la integración del bloque sudamericano poseen todavía en la academia latinoamericana una aproximación periférica cuando no directamente marginal. Sucede así con los estudios de algunas políticas sectoriales de importancia fundamental para el desarrollo de cada país, y cuya articulación con las iniciativas seguidas más allá de las fronteras territoriales se convierte en un eje fundamental de desarrollo y de progreso. Son los casos de las políticas sociales, educativas, científicas y de salud que, aparte de algunos análisis aislados y de la creciente importancia otorgada desde la Unasur, no han tenido aun una evolución consecuente en el campo del análisis crítico. Más bien, la receptividad otorgada desde la investigación apunta al análisis, más o menos crítico, respecto a los términos en los que se realiza la negociación política en cada uno de estos ámbitos, dirigiéndose quizás al señalamiento de aquellas políticas que son innovadoras o tendientes al reconocimiento en un país, de los antecedentes y acreditaciones de distinto tipo, conseguidos en otro⁸. Por último, y de manera más específica, entre las entidades científicas se ve la manera de incentivar el intercambio académico, bibliográfico y científico, como una forma más de contribuir al afianzamiento del proceso de integración⁹.

Algunas conclusiones generales

Como conclusiones podemos señalar que actualmente la Unasur es el proyecto de integración más ambicioso en la historia de Sudamérica, caracterizado por el diálogo político y la agenda de energía e infraestructura, por sobre la agenda comercial. A diferencia de las entidades regionales predecesoras, la Unasur nació como una instancia de marcado perfil político y con una clara proyección internacional, tendiente a la coordinación de posiciones comunes en diversos foros globales. Sin embargo, el nacionalismo económico que varios países de la región llevan adelante, alienta el debate interno de este bloque regional, al mismo tiempo que puede dificultar su definitiva consolidación. Más allá de las diferencias internas, la Unasur se ha convertido en un espacio útil para la concertación de políticas de desarrollo, como así también para una

función para la que originalmente no había sido concebida: la de instancia de resolución de conflictos internacionales. Hoy por hoy, y teniendo en cuenta los conflictos nacionales e internacionales que ha atravesado Sudamérica durante los últimos años, esta no parece una actividad menor de la Unasur; si bien requiere de manera imprescindible agilizar su estructura institucional para que dé respuesta inmediata a cualquier problema de índole política o económica que pudiera suscitarse en la región, en un futuro cercano.

Notas

1. El Área de Libre Comercio Sudamericana fue presentada a comienzos de 1993 a los socios del Mercosur, y una vez obtenido cierto respaldo, fue discutida en el marco de la Aladi. El principal objetivo del Alcsa sería la consecución de una progresiva liberalización comercial en el marco de una década, entre 1995 y 2005.

Hartmut Sangmesiter y Raquel Fuentes, “¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana”, *D+C Desarrollo y Cooperación*, n.1, Frankfurt, DSE, enero-febrero de 2002.

2. La Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Integración Sudamericana fue establecida, en gran medida, para acelerar los pasos en función de la creación de una nueva regionalización para América del Sur y llegó a tener un total de cinco reuniones a lo largo de 2006. Compuesta por 12 miembros, la Comisión debía presentar sus conclusiones en la Reunión de Jefes y Jefas de Estado a celebrarse en 2006 en Bolivia.

Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones, publicado en comunidadandina.org

[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm]. Consultado el 08/2012.

3. Capital del Banco del Sur acordado en las Reuniones Ministeriales de Montevideo (Abril 2008) y Buenos Aires (Junio 2008): Capital Autorizado: \$20.000 millones de dólares; Capital Suscrito: \$7.000 millones de dólares; Contribuciones: Argentina, Brasil y Venezuela: \$2.000 millones de dólares; Ecuador y Uruguay: \$400 millones de dólares; Bolivia y Paraguay: \$100 millones de dólares. Aporte inicial: Argentina, Brasil y Venezuela: 20%, el resto en 4 cuotas anuales; Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 10%, el resto en nueve cuotas. Cartera de Crédito: Argentina, Brasil y Venezuela: 4 veces el capital; Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 8 veces el capital. Límite de Exposición: tres veces el patrimonio neto del Banco (hasta un máximo de cuatro y medio). Límite de Endeudamiento: dos veces y medio el patrimonio neto del Banco.

Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo, *El Banco del Sur: Avances y desafíos*, publicado en cadtm.org

[<http://cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances>]. Consultado el 29 de julio de 2012).

4. Un excelente ejemplo de esto último es el libro *UNASUR y sus discursos. Integración regional, amenaza externa, Malvinas* (Buenos Aires, Biblos, 2012) escrito, entre otros, por la semióloga argentina Elvira Arnoux.

5. José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Suramericana y el regionalismo posliberal”, en: Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (comps.) *Una Región en Construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (España, Fundación CIDOB, 2010).
6. Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (Barcelona, Fundación CIDOB, 2010).
7. Andrés Serbin, “Entre Unasur y ALBA ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, Anuario, *Centro de Educación e Investigación para la Paz*, n. 1, 2007-2008.
Andrés Serbin, “América del Sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa”, *Nueva Sociedad*, n. 19, Enero-Febrero de 2009.
8. Como, por ejemplo, la generación de un nuevo sistema previsional que contemple los años de aportación realizados en más de un país para el caso de los trabajadores migrantes, o el reconocimiento inmediato de los títulos académicos obtenidos en cualquier país del bloque.
9. Tal como actualmente se está desarrollando desde los ministerios y secretarías de ciencia y tecnología existentes en la región.



Durante medio siglo, la *New Left Review* se ha perfilado como una de las más importantes y prestigiosas publicaciones del pensamiento crítico de izquierdas, llegando a convertirse en símbolo y bandera de la vanguardia intelectual a nivel global.

A través de sus rigurosos artículos, reseñas y entrevistas, firmados por grandes especialistas y escritores de renombre, en la revista se trata la situación política internacional, la economía mundial, los movimientos de resistencia global, la literatura universal, el cine contemporáneo, la crítica cultural y las distintas formas y problemáticas de la creación artística actual, siendo uno de los puntos de referencia constantes para la investigación y el debate, así como parte del material de trabajo en innumerables universidades y centros de enseñanza de todo el mundo.

La *New Left Review* es, por lo tanto, un elemento indispensable para cualquier biblioteca.

Desde enero de 2000 Ediciones Akal publica en castellano de forma bimestral la revista, permitiendo al lector hispanohablante un acercamiento al complejo debate teórico e intelectual internacional.



[facebook.com/EdicionesAkal](https://www.facebook.com/EdicionesAkal)



akal

www.akal.com



[@AkalEditor](https://twitter.com/AkalEditor)

PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: HERRAMIENTA CLAVE PARA CONSTRUIR EL FUTURO DE *NUESTRA AMÉRICA*

Juan Proaño Salgado

*“Si todos los peligros apuntados no se ven a tiempo,
el camino neocolonial puede inaugurarse en países que han empezado
con fe y entusiasmo su tarea de liberación nacional,
estableciéndose la dominación de los monopolios con sutileza,
en una graduación tal que es muy difícil percibir sus efectos
hasta que estos se hacen sentir brutalmente”.*

Ernesto ‘Che’ Guevara¹

El pensamiento de futuro en Ecuador ha tomado nuevos impulsos y motivaciones en el marco del gobierno de Alianza País: la Constitución del año 2008, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen vivir 2009-2013. El fortalecimiento del Estado ecuatoriano y la creación del Sistema Nacional de Planificación han contribuido a difundir en estos últimos años la necesidad de mirar el futuro, no solamente para procesar y resolver de mejor manera los desafíos del presente, sino para anticiparse estratégicamente a los retos de los tiempos venideros.

En términos de la Prospectiva Estratégica –PE-, en tanto herramienta para la generación de conocimientos sobre el futuro y su relación con la planificación, el Ecuador no tiene antecedentes definidos como sí los hay en otros países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela, que la ejercitan con distintos enfoques e intensidades desde los años setenta y afirman su práctica en la década de 1990, hasta la actualidad².

Sin embargo, y aunque partiendo desde una matriz distinta a la de la prospectiva, a partir de la mitad del siglo XX, Ecuador ha fomentado desde el Estado la planificación como elemento estratégico para pensar distintos ámbitos en el corto, mediano y largo plazo. Las diversas experiencias realizadas a través del tiempo delinearon un marco referencial amplio y complejo que posibilitó, con resultados disímiles³, la generación de acciones en torno al futuro nacional. De todos modos, la prospectiva estratégica tuvo una mayor difusión e incidencia

en el campo militar, lo cual limitó fuertemente su potencialidad de ser útil en otros espacios fundamentales para la dinámica social el país.

Ahora bien, no cabe duda que la PE contiene un cúmulo de reflexiones sobre qué es y qué no es un ejercicio prospectivo, vinculadas a los distintos enfoques que existen sobre ella. Aquí nos acercaremos a algunas definiciones e interpe-laciones, valorando su importancia como herramienta para la constitución del futuro de Nuestra América.

Para Gastón Berger, uno de los fundadores de la prospectiva francesa en la década del 50, es la disciplina que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él. Más recientemente, otro francés, Michel Godet asegura -en refe-rencia al estudio del futuro- que “la anticipación no tiene mayor sentido si no sirve para esclarecer la acción”⁴, afirmando con ello el carácter indisociable entre la prospectiva y la estrategia. Siguiendo a este autor, se podría establecer a la PE como una herramienta que -sobre la base de la generación de conoci-miento colectivo, participativo e inclusivo-, más que predecir el futuro, permi-te orientar el pensamiento y la acción para construir el mediano y largo plazo, generando condiciones objetivas y subjetivas beneficiosas para la sociedad en sus diversas manifestaciones.

De esta manera, y sin soslayar la impredecibilidad constitutiva de la realidad, la PE posibilitaría a partir de un trabajo sistemático y riguroso, apartarnos de escenarios no deseados y aproximarnos a aquellos deseables para identificar estrategias que repercutan en el tiempo, en la concreción de una transforma-ción social significativa para las mayorías. Es decir, la producción de inves-tigación y conocimiento sobre los problemas estratégicos de la actualidad, desplegados en sus dinámicas futuras, permitiría elegir el mejor camino para erradicar tendencias y consecuencias negativas en el tiempo. Así, la prospec-tiva se concibe no solo como un instrumento para afrontar retos sociales que puedan surgir diacrónicamente, sino también para brindar elementos sólida-mente sustentados, útiles para la toma de decisiones con visión de futuro. En otras palabras, podríamos acentuar que la prospectiva procura conocer el futuro para transformarlo, generando desde el presente procesos concretos de construcción que aporten a que los sujetos, hombres y mujeres, escriban la historia, su propia historia.

En este sentido, para Jordi Serra lo que hay que comprender es que para la prospectiva el interés no es el futuro *per se*, sino, por el contrario, lo que pueda acontecer en él.

La prospectiva nace después del horror de la 2ª Guerra Mundial con el firme propósito de construir una herramienta que permita evitar que tales sucesos vuelvan a repetirse. [Así], la prospectiva siempre ha tenido una vocación normativa para influir y, si es posible, modelar el futuro. Si se prevé algo negativo, hay que trabajar para evitarlo; si se vislumbra algo

positivo hay que hacer lo posible para asegurarlo. Por esto también se centra tanto a comprender el porqué y el cómo se desencadenará un futuro (...), ya que solo si entendemos cuál es la secuencia de factores que intervienen en la ocurrencia de un futuro, podremos hacer algo al respecto”⁵.

Por lo tanto, el trabajo de reflexión sobre el futuro se enmarca en la posibilidad de incidir en su acontecer. Ello redunda en la mirada sobre la acción presente, de modo que esta se deslinde de la cotidianeidad, para tomar impulso positivo y comprometido con el quehacer y constitución de lo que está por venir.

Ese *tiempo en construcción* necesariamente debe tener un centro, una base que permita orientar la libertad de acción, un ideal a realizar. Para alcanzar dicho ideal(es) o meta(s), así como ir delineando en el transcurso de su consecución otros más, es importante elaborar una *hoja de ruta* que contenga una agenda que, dentro de la incertidumbre, viabilice su logro. De este modo, la estrategia imbricada con la prospectiva se plantea como complementariedad ineludible al momento de conformar escenarios deseables, ya que una estrategia sólidamente establecida provee herramientas e información que dan contenido a la prospectiva.

Serra es enfático sobre dicha complementariedad y su importancia para el pensamiento prospectivo y la construcción de futuros, indicando que:

Por un lado, la prospectiva aporta su capacidad para identificar hipótesis alternativas de futuro que puedan constituir objetivos y, además, ayuda a detectar qué retos y oportunidades pueda encontrar el sujeto en su camino; por otro lado, la estrategia proporciona su capacidad de análisis para poder determinar cuál de entre todos los futuros que se abren ante el sujeto puede ser el más conveniente para él. Esta complementariedad se muestra en aspectos más actitudinales: así, mientras la prospectiva puede tener un cierto efecto euforizante de pensar que todo es posible, la estrategia puede llevar a una cierta atonía derivada de un exceso de ‘realismo’ (o más bien, pesimismo) en las propias capacidades. La combinación de los dos elementos proporciona un equilibrio muy idóneo para afrontar la realización de proyectos de futuro⁶.

Para la formulación de una estrategia es necesario llevar a cabo algunas tareas sustantivas, como la definición de objetivos estratégicos –que son las metas principales– y tácticos –de menor alcance, que posibilitan los primeros–, para llegar a la determinación de acciones concretas que, bajo un fuerte compromiso social y voluntad política, puedan ser realizadas. Asimismo, cabe mencionar lo importante de generar diagnósticos que contengan los elementos internos y externos (o de entorno), que puedan llegar a limitar o potenciar nuestra prospectiva de largo alcance. La identificación de factores de ruptura, a favor o en contra, es un eje estratégico fundamental en el ejercicio de anticipación del mañana⁷.

Lo mencionado debe ser ponderado y considerado desde un *lugar epistemológico*⁸, por lo tanto, surgen las preguntas: ¿desde qué *lugar* se da lectura a los acontecimientos, a la investigación de futuros? ¿Cuáles son las *matrices de pensamiento*⁹ a través de las que se desagrega un tipo de reflexión intelectual, que se esfuerza en mirar procesos sociopolíticos que están por devenir? A partir de estos cuestionamientos se sostiene que la prospectiva es eminentemente política, y se interpela a las corrientes o ejercicios prospectivos que, bajo un endeble manto de neutralidad, no enuncian el lugar desde donde están interpretando o analizando la realidad, o peor aún, orientando el futuro. La simulación de objetividad en un campo como el prospectivo puede estar encubriendo un sentido ulterior no muy diáfano de la práctica prospectiva o, paradójicamente, velando futuros alternos o naturalizando otros.

Al respecto, cabe señalar a modo de ejemplo la existencia de ejercicios prospectivos realizados por empresas transnacionales que tienen un sentido definido y articulado a sus intereses y otros más complejos —por decirlo de alguna manera— realizados por países con gobiernos o instituciones con vocación de dominación.

A propósito de lo mencionado, una primera idea fuerza es la necesidad inmediata de ir consolidando, en distintos espacios nacionales y regionales, una Prospectiva Crítica —PC- y latinoamericana, ya que

*El pensar desde América Latina requiere un instrumental teórico-conceptual que recupere las resistencias culturales, las manifestaciones políticas de masas, las gestas, la literatura, el ensayo, las formas de conocimiento y las mentalidades populares; los testimonios, las microhistorias, las fiestas, los pequeños o grandes episodios de dignidad; los saberes que están en las ‘orillas de la ciencia’. Un pensamiento crítico dirigido a cuestionar los límites y falencias del proyecto de la modernidad. (...) Significa entonces concebir la historia y el futuro desde un sujeto colectivo, compuesto por múltiples fragmentos sociales, rico en expresiones particulares y en yuxtaposiciones. Es la mirada de los protagonistas de la otra historia de estas tierras, presente en las luchas independentistas, en los movimientos de resistencias, en los proyectos políticos de reivindicación nacional y social*¹⁰.

Frente a lo expuesto, toma impulso lo relevante de socializar, edificar e institucionalizar una prospectiva estratégica crítica que piense, investigue y actúe desde y para Latinoamérica, a partir de una matriz de pensamiento que se sustente en el objetivo de realizar la soberanía política e independencia económica frente a quienes desean obstaculizar la emancipación de nuestros pueblos.

De este modo, la PC interpela la cuestión de la neutralidad del trabajo e investigación prospectivos. La idea centra les examinar más detenidamente la importancia de la *matriz teórico-política*¹¹, desde donde se tamiza la realidad

concreta y la dimensión ética de la práctica prospectiva, que no simplemente se somete a facilitar escenarios, sin importar quién los solicite, y sus objetivos, sin tomar conciencia sobre su densa responsabilidad de los posibles efectos del ejercicio prospectivo.

Justamente, la PC pone en cuestión los enfoques prospectivos que intentan lograr una ‘sintonía’ entre intereses contrapuestos, sin dimensionar y plantear sensatamente las relaciones de poder que demarcan jerárquicamente las relaciones sociales nacionales e internacionales –las cuales definen, en innumerables ocasiones, las condiciones y posibilidades de vivir una vida digna—, velando así un dato de enorme significación para dismantelar estructuras de poder, concentración de riqueza, entre otras, y constituir tiempos mejores para todos y todas. Al respecto, coincidimos con Francisco José Mojica, cuando señala que:

En la teoría Prospectiva el futuro no lo construye el hombre individual, sino el hombre colectivo que son los ‘Actores Sociales’. Los Actores Sociales son grupos humanos que se unen para defender sus intereses y que obran utilizando el grado de poder que cada uno puede ejercer. Las tendencias (sociales, económicas, etc.) existen porque han sido el fruto de estrategias desplegadas por Actores Sociales. Y si las rupturas a estas tendencias no han logrado hacerlas cambiar su rumbo, ha sido porque el poder de estos actores sociales no sido suficientemente fuerte para aniquilarlas. De lo anterior podemos colegir que la construcción del futuro no es un proceso neutro sino un campo de batalla, muy parecido al juego del ajedrez, donde el sujeto de esta actividad que son los Actores Sociales pugnan por imponer su poder para defender sus intereses¹².

Es decir, la construcción de futuros justos y equitativos -unidos a la cimentación de una historia propia- en el marco de procesos sociales y políticos de autodeterminación y soberanía dependen no solo de la urgente e inaplazable necesidad de los pueblos de ello. Tampoco dependen de un grupo, clase o élite que gradualmente incorpora a los ‘marginados’ al sistema, pero que no modifica la condición estructural de producción de la reproducción de la desigualdad social. Menos aún dependen de la ‘generosa’ e impuesta dádiva del poder político o económico que marca el tono de arriba-abajo para aplacar el conflicto social. No. El promisorio futuro cargado de presentes se crea y depende, desde una perspectiva crítica, de la fuerza social y popular organizada, movilizadora y consciente en torno a un objetivo en común: trastocar la naturalización de las relaciones de poder, dominación y explotación, basándose en la autodeterminación de los pueblos y su *Buen Vivir*. Así, elaborar una corriente crítica de la prospectiva, propia, latinoamericanista, nacional, popular, que no busque borrar u ocultar el conflicto constitutivo de la dinámica social -sino develarlo y transformarlo-, que rescate y refuerce la autonomía para elegir y construir futuros deseados, y que robustezca el poder para actuar sobre esos escenarios, es un reto que convoca, motiva y guía la propuesta conceptual aquí presentada.

Nuestra perspectiva desafía a los enfoques conservadores de la prospectiva, que no se arriesgan a criticar el funcionamiento del sistema, sino que diseminan fórmulas teóricas y propuestas metodológicas que lo naturalizan y justifican, sin perseguir una real eliminación de la injusticia, inequidad y desigualdad sociales. En este sentido, la PC debe promover la acción de los sujetos sociales. Sobre esto, Serra señala que:

... la prospectiva crítica crea problemas en el presente: ¿por qué las cosas son como son y no de otra forma? Demasiado a menudo tomamos el statu quo actual de las cosas como su forma natural. De ahí se pasa a decir que ciertas situaciones o aspectos no deberían cambiar -es como han sido siempre, son lo 'natural' y, por tanto, deben continuar en el futuro-. La historia demuestra que lo que se ha considerado natural ha sido diferente en cada época, que la normalidad ha dependido de circunstancias coyunturales y de las estructuras sociales. Por tanto es profundamente erróneo proyectar el presente pensando que es lo natural. La mayor virtud de la prospectiva crítica es su capacidad de ofrecer alternativas, de evidenciar que nada ha sido igual, que hay que mirar al futuro con una perspectiva amplia y sin prejuicios¹³.

Mientras no seamos honestos intelectualmente y no dimensionemos diáfananamente las causas estructurales y superestructurales que reproducen la injusticia, para poder pensar un futuro sin ella, el pensamiento y acción prospectivos seguirán edificando porvenires perpetuadores del *statu quo*, del reino de lo posible que enuncia cambiar por momentos todo, para no cambiar nada. En resumen, transparentar las matrices teórico-políticas desde donde se ejercita la prospectiva, más aun la prospectiva política, se traduce en una ética personal y profesional que permite pensar los procesos actuales y futuros de mejor manera.

Por ende, no se puede pensar la prospectiva como un campo o herramienta de conocimiento sin sentido. Darle un sentido político y social definido, y revelar el objetivo del mismo, permite subvertir los discursos que hablan desde una racionalidad cientificista. La ambición de conferirle o asegurarle el estatus de disciplina de investigación social, que cumple con determinados criterios científicos rigurosos, no garantiza una 'exitosa' evasión del *para qué y para quiénes* se hace prospectiva.

Así, para la prospectivista mexicana Guillermina Baena, la *corriente crítica* de la prospectiva insiste en que el futuro es un espacio libre que debemos descolonizar y se pregunta:

¿Desde cuándo nuestro futuro está colonizado? ¿No acaso son formas de colonización del futuro la escuela donde estudiamos, los funcionarios que dictan hacia dónde debe ir un país, los organismos internacionales que determinan a quién le prestan o no dinero? Hay muchos a quienes

*les interesa colonizar nuestro futuro; debemos preguntarnos a quién o a quiénes, y ver a quiénes beneficia la colonización del futuro. Permitir la colonización del futuro es someterse a un destino manifiesto, donde se repetirá lo que seremos y hacia dónde vamos, hasta que se vuelve real la profecía que se autocumple*¹⁴.

Por consiguiente, el ejercicio de una PC, una prospectiva para las mayorías oprimidas que aúne la idea de futuros urgentes con la de futuros insurgentes contra los poderes opresores, donde la previsión se realice a través de la acción consciente, significa proponer al ejercicio prospectivo como praxis para la consolidación de proyectos contra hegemónicos¹⁶. Fortalecer este tipo de prospectiva y dirigirnos hacia ella, permitirá consolidarla como una herramienta de un valioso potencial revolucionario.

Baena nos motiva a pensar seriamente sobre la mirada que Latinoamérica debería dar a la prospectiva ya que, nos informa, en la discusión mundial de visiones prospectivistas la utopía no existe: “podemos hablar, dicen, de distopía, de eutopía, pero no de un lugar inalcanzable. Sin embargo, la utopía en nuestra América ha estado presente en Martí, en Bolívar, en Morelos, por ello, la prospectiva en América Latina tiene otros objetivos diferentes a los futuros del resto del planeta”¹⁷.

De igual modo, la *Declaración Final del Tercer Encuentro de Estudios Prospectivos. Los escenarios de América Latina en el horizonte del 2020*, señalaba cómo repensar la prospectiva en nuestra región, afirmando que

(...) Consideramos necesario y urgente manifestarnos en favor del análisis crítico del fenómeno de la mundialización, por la construcción de una estrategia alternativa, de plazo medio y largo, que haga frente a las tendencias y concepciones sustentadas en la fatalidad y en la continuidad de una incertidumbre articulada a una condición de subordinación, asumiendo conscientemente el reto de ‘gobernar la globalización’, tal como lo proclamó el ‘Consenso de Brasilia’. (...) Consideramos que se requiere elaborar y profundizar un análisis de las tendencias presentes y futuras para concentrar el foco de atención de nuestras recomendaciones en la construcción de nuevos actores de procesos que conduzcan a un cambio fundamental. (...) Queremos sugerir, entonces, la necesidad de hacer posible la construcción de nuevos caminos de identidad y de comunalidad, de integración y de superación cualitativa. (...) América Latina deberá hacer frente a condiciones muy difíciles en el terreno económico, político, social y cultural para avanzar en la construcción de este escenario alternativo. El grado de dificultad será enorme, pero debemos asumirlo como un reto clave para el destino de nuestros pueblos. Esta acción prospectiva depende de que podamos mirar más allá de lo inmediato, construir una visión estratégica y un conjunto de ideas fuerza que articule lo global con lo local, lo inmediato con un escenario posible de futuro, el mediano plazo

con la identidad continental que permite nuestra historia. (...) El futuro que deseamos, que proponemos, busca presentar aquellos elementos que no deseamos que continúen, como la ignorancia, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la inequidad, la destrucción del medio ambiente, la explotación y la injusticia. Pero el escenario que proclamamos debe ser uno que tenga un alcance tal que pueda desterrar estas pandemias, y esto creemos no podrá ocurrir al corto plazo. Este escenario debe ser uno que al mismo tiempo y de forma paralela permita ir ubicando los escalones de la construcción de una sociedad nueva¹⁸.

En definitiva, las dimensiones del poder y de la ética en un futuro que se construye, y no se predice, configuran la concreción, o no, de escenarios deseados alternativos. Al interior de la gestión de la incertidumbre y del trabajo en torno a las discontinuidades o rupturas de las condiciones presentes proyectadas, se avizora en múltiples ocasiones que la defensa de intereses individuales prevalece por sobre ideales colectivos.

De esta forma, es preciso tener en cuenta que, en el actual ordenamiento del mundo y distribución del poder, hay actores y sectores sociales nacionales e internacionales que detentan mayor capacidad para llevar adelante proyectos futuros -debido a un poder acumulado por desposesión y violencia-. A pesar de ello, todos los sujetos ejercen un grado de dominio en el juego de alianzas y conflictos sociales, lo que los convierte en potenciales sujetos de cambio, sobre todo cuando la organización los articula para la lucha.

Así, la segunda idea fuerza es modificar los patrones de poder y dominación, internos y externos, que impiden la realización de una *utopía concreta*. Es importante destacar que un proceso político y, más aun, un proceso político revolucionario, debe asentarse en una revolución cultural que posibilite la emergencia de nuevos sujetos históricos descolonizados del saber y poder hegemónicos, y que, a través de una *pedagogía crítica*¹⁹, inscriba procesos de organización, concienciación y movilización social que se sostengan en el tiempo y amalgamen nuevas subjetividades y prácticas que construyan un nuevo sentido social. De este modo, es clave retomar la noción y práctica utópica para la prospectiva y la política ya que, tal como el filósofo de la esperanza Ernst Bloch expresa, la utopía “se trata de un *todavía no* en el sentido de posibilidad; en tanto estaría ahí si solo pudiésemos hacer algo al respecto”. Para Bloch, tal como lo explica Álvaro Alemán, es necesario diferenciar entre dos distintos modos de imaginación utópica, entre la *utopía abstracta* y la *utopía concreta*.

La utopía abstracta es compensatoria, consiste en soñar despierto; aquí, el deseo no se ve acompañado por la voluntad de transformación. El sueño diurno contempla no un futuro transformado sino un futuro en el que el mundo permanece esencialmente igual, salvo que el lugar que ocupa el soñador ha cambiado. (...) La utopía concreta, por otro lado

*es anticipatoria, se extiende hacia un verdadero futuro posible e implica no solo un pensamiento del deseo sino de la voluntad. (...) Para Bloch la utopía concreta encarna la verdadera función utópica: la anticipación y la creación del futuro*²⁰.

Ciertamente, consideramos acertado revalorar el concepto de *utopía concreta* relacionándolo con proyectos políticos de izquierda, que se sustenten en prácticas emancipadoras y antiimperialistas, y que procuren pensar alternativas al desarrollo dependiente. Dichos proyectos deberían poner en juego estrategias políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales profundamente éticas, que generen un desplazamiento de la correlación de fuerzas hacia una izquierda radicalmente humana, solidaria y ecológica.

Cabe destacar que el ingrediente principal de la visión y realización prospectiva es la *voluntad política*, mas no el simple voluntarismo. La importancia de la prospectiva para el análisis y la acción política radica en que facilita la puesta en práctica de formas de reflexión colectiva, a través de metodologías que permiten sistematizar y facilitar el debate político y, adicionalmente, comprometer a los apáticos del futuro en procesos de formación política “devolviendo la capacidad de soñar a aquellos que perdieron la virtud ideológica. La ideología renace bajo una nueva forma: imaginar el futuro”²¹.

Por lo tanto, la prospectiva se presenta como la ciencia de la esperanza y el instrumento de la utopía, “entendida ‘la utopía’, junto con Franz Hinkelammert, como la sistemática crítica del presente a partir de la perenne esperanza en un futuro mejor”²². Para lograr lo mencionado, es menester recuperar horizontes estratégicos anticapitalistas, tales como el ecosocialismo, nutriéndolos y aunándolos a otros como el *Sumaq Kawsay* -Buen Vivir-²³. Asimismo, es crucial crear tanto a nivel nacional como regional, un sistema integrado de centros de investigación con enfoque prospectivo y estratégico por áreas claves, que generen escenarios e insumos para elaborar estrategias que consoliden la integración regional, la independencia económica y soberanía política de *Nuestra América*, de aquí en adelante.

Igualmente, es necesario afirmar la primacía o predominio de lo político en los procesos históricos y sociales, entendiendo a lo político en términos abarcadores como un proceso dinámico y complejo, “configuración de distintas manifestaciones del poder [y] espacio de vertebración entre factores económicos, sociales, culturales, tecnológicos y militares alrededor del enfrentamiento entre proyectos históricos”²⁴. Dicho predominio, enmarcado en una perspectiva nacional y antiimperialista, se distingue de las versiones del liberalismo jurídico y económico que dan cuenta de una política autónoma de los condicionantes económico-sociales o del predominio de la economía por sobre la política.

En suma, no se sostiene una visión de la política como el *arte de lo posible* –lo cual influye directamente en el ejercicio prospectivo—; sino, por el contrario,

en una que vaya creando las condiciones para transformar la realidad concreta. Es decir, se acentúa la capacidad transformadora que la política tiene del presente y del futuro. En relación con esto último, Marta Harnecker nos brinda señales para reflexionar prospectivamente sobre la política en *Nuestra América*, al indicar que

Para la izquierda, la política debe consistir, entonces, en el arte de descubrir las potencialidades que existen en la situación concreta de hoy para hacer posible mañana lo que en el presente aparece como imposible. De lo que se trata es de construir una correlación de fuerzas favorable al movimiento popular a partir de aquello que dentro de sus debilidades constituye sus puntos fuertes. (...) El futuro de los gobiernos latinoamericanos -en los que existe una situación de disputa entre las fuerzas que realmente quieren una transformación de esa sociedad, y aquellas que creen que no hay otra alternativa que subordinarse a las exigencias del capital financiero internacional- dependerá, en gran medida, de la capacidad que tenga el movimiento popular de organizarse, crecer y transformarse en una decisiva fuerza de presión, que incline la balanza hacia las fuerzas progresistas (...). Los gobernantes latinoamericanos de izquierda o progresistas deberán entender (...) que necesitan de un pueblo organizado, politizado, que presione para hacer avanzar el proceso y que sea capaz de combatir los errores y desviaciones que vayan surgiendo en el camino²⁵.

Como corolario, no está por demás reiterar lo indispensable de construir una corriente crítica de la prospectiva estratégica y la política. Esta debe contraponerse, y generar un equilibrio de fuerzas frente a las propuestas que ejercitan un poder subyugante sobre quienes empiezan a dar sus primeros pasos en el pensamiento de futuro, en la construcción, a su modo, de ese futuro. Por ende, el reto de la prospectiva latinoamericana será escribir su propia historia bajo el marco de los procesos de transformación que —no sin obstáculos y contradicciones— actualmente se están consolidando en algunos países de la región. Lo central será dirigirse a una sociedad post-capitalista, no solo post-neoliberal, y ello no sin un largo proceso de lucha política y social. Tenemos la esperanza de que la transformación sea en un corto tiempo y de la manera más pacífica posible, aunque se debe tener en cuenta que las fuerzas reaccionarias han demostrado históricamente una violencia inaudita contra los procesos de cambio social. La historia es un llamado de atención para quienes deseamos otro mundo.

Por esta razón, es un deber histórico modificar la correlación de fuerzas a favor de un campo popular amplio y heterogéneo, organizarlo y concienciarlo para erradicar la dimensión subjetiva y objetiva del capital y sus crisis²⁶. Hay que actuar estratégicamente para dismantlar, a través del tiempo, el sistema de dominación en todas sus formas, creando poder popular que permita evitar una contra-revolución reaccionaria con insospechadas consecuencias para la tierra y la sobrevivencia de los seres humanos.

Tengo conciencia que algunos lectores podrán pensar que formulaciones como las anteriores son una utopía irrealizable, cargadas de una dosis de voluntarismo. Mucho más en las adversas condiciones creadas por ‘la globalización’ o por el llamado ‘imperialismo global’. Y no les faltaría razón si se aproximan de manera determinista a las tendencias del pasado y a las preponderantes en la actualidad. Sin embargo, reitero que la mirada desde la prospectiva crítica y participativa que han guiado estas reflexiones parten de la base de que los múltiples ‘sujetos de acción’ y los diversos ‘actores sociales’ que representan los intereses de la mayoría de nuestros pueblos (incluidos nuestras naciones originarias, y los afro latinoamericanos y caribeños, así como nuestras mujeres) pueden y deben plantearse la posibilidad de edificar un futuro diferente al que conducen las tendencias del presente; ya que –como bien ha planteado Francisco José Mojica– esas tendencias (sociales, económicas, políticas, etc.) existen porque han sido el fruto de las estrategias desplegadas por ciertos ‘actores sociales’. Y si las rupturas a esas tendencias no han logrado hacerlas cambiar su rumbo, ha sido porque el poder de otros ‘actores sociales no ha sido suficientemente fuerte para aniquilarlas’. Por consiguiente, la modificación de las tendencias actuales exige, en primer lugar, la adopción de una actitud proactiva que posibilite la paulatina elaboración y edificación de los escenarios deseados, así como el despliegue en función de ellos de nuevas estrategias y planes de acción dirigidos a comprender y transformar la realidad. Ello implica acumular y organizar las fuerzas que permitan desafiar el sistema de dominación existente y, en especial, su ‘núcleo duro’: el poder político, económico, militar e ideológico-cultural de los ‘actores sociales’ internos y externos actualmente dominantes. Y ello solo se logrará mediante las multiformes y sistemáticas luchas de los que Xavier Gorostiaga genéricamente denominó ‘los excluidos’²⁷.

Frente a lo expuesto, debemos perder el miedo inculcado por los diversos dispositivos de poder del capitalismo a pensar que este es el único mundo viable, donde las posibilidades y la riqueza mundial se concentran en muy pocas manos para auto-reproducir el engaño, haciéndonos cómplices y encubridores adormecidos por el confort y enajenados por el capital. A su vez, debemos comprender a la revolución “como un proceso a largo plazo donde se combinan diversas formas de lucha –predominando las formas extrainstitucionales por sobre las institucionales”, y donde la voluntad colectiva de transformación debe estar constituida por revolucionarios prácticos, y también teóricos, guiados “por grandes sentimientos de amor”²⁸.

Notas

1. Ernesto “Che” Guevara, *Discurso de Argel*, p. 5, Publicado en madres.org [http://www.madres.org/documentos/doc20100819124900.pdf]. Consultado el 08/2012.
2. Para un mayor detalle sobre los inicios y desarrollo de la prospectiva en la región, consultar el texto de Dalci María dos Santos y Lélío Fellows Filho (edit.), *Prospectiva en América Latina, evolución y desafíos* (Brasilia, RIAP, 2008). Por otra parte, vale resaltar distintas iniciativas enmarcadas en programas, proyectos o ejercicios específicos de prospectiva estratégica a nivel mundial, donde se ha institucionalizado fuertemente para orientar la toma de decisiones y planificación de áreas claves, del ámbito público como privado. Países como EE.UU, Japón, Reino Unido, Corea, Francia, Alemania, España, entre otros, constantemente ejercitan la prospectiva, así como distintos organismos que forman parte del Sistema de Naciones Unidas.
3. Respecto a los resultados cabría preguntarse ¿qué planes, programas o estrategias buscaron una real consecución de justicia y equidad sociales en todas estas décadas? ¿Cuáles de ellas plantearon una certera y consciente custodia de la soberanía y autodeterminación nacionales, más allá de lo discursivo? ¿Cuántas propuestas de planificación han abortado las promesas electorales de eliminar la pobreza y la desigualdad y, por el contrario, las han acentuado - incrementando la fragmentación y desesperanza social-? ¿Cuántos de ellos provocaron el individualismo y la competencia destructivos, el disciplinamiento de sociedades movilizadas, el aplacamiento de sectores sociales excluidos, la desorganización y, peor aún, el asesinato o desaparición de quienes querían un futuro distinto al que les era impuesto desde arriba y por la fuerza? Los ejemplos en la historia de Latinoamérica y Ecuador, en particular, son varios y cruentos.
4. Michel Godet, *La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica* (España, Prospekiker, 2000).
5. Jordi Serra del Pino, *¿Qué es y qué no es prospectiva estratégica? El proceso de toma de decisiones en los gobiernos, las empresas y las universidades*. Publicado en alejandro312.googlepages.com [alejandro313.googlepages.com/serra_wsfs.pdf]. Consultado el 08/2012.
6. Jordi Serra del Pino, ob.cit., p. 8.
7. *Ibíd.*, p. 6-8.
8. “*La evolución de la historia humana, signada por conflictos, guerras y antagonismos, impide que los hechos puedan ser relatados con objetividad. Más allá de quiénes detentan el poder, del refinamiento de las interpretaciones, de la descalificación de vastas culturas, de los triunfos y derrotas, de los predominios ideológicos o académicos, los grandes hechos históricos han dado siempre lugar a distintas versiones. El carácter polémico de la filosofía y las ciencias sociales es resultante de esas diversas perspectivas, que otorgan sustento a los marcos teóricos y a las propuestas políticas; lo cual obliga a definir el lugar epistemológico desde el cual se fundamentan*”. Alcira Argumedo, *Los silencios y las voces en América Latina: notas sobre el pensamiento nacional y popular* (Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1993), p.135.
9. *Las diversas matrices de pensamiento contienen definiciones acerca de la naturaleza humana; de la constitución de las sociedades, su composición y formas de desarrollo; diferentes interpretaciones de la historia; elementos para la comprensión de los fenómenos del presente y modelos de organización social que marcan los ejes fundamentales de los proyectos políticos hacia el futuro.*
Ibíd., p. 79.
10. Alcira Argumedo, ob. cit., p.136-137.

11. *Denominamos matriz teórico-política a la articulación de un conjunto de categorías y valores constitutivos, que conforman la trama lógico-conceptual básica y establecen los fundamentos de una determinada corriente de pensamiento. Dentro de las coordenadas impuestas por esa articulación conceptual fundante se procesan las distintas vertientes internas como expresiones o modos particulares de desarrollo teórico. Estas vertientes constituyen ramificaciones de un tronco común y reconocen una misma matriz, no obstante sus múltiples matices, sus características particulares, sus eventuales contradicciones o los grados de refinamiento y actualización alcanzados por cada una de ellas.*

Ibíd., p. 79.

12. Francisco José Mojica, *Determinismo y construcción del futuro*, publicado en celgyp.org http://www.celgyp.org/trabajos/trabajos/Determinismo_y_Construccion_del_Futuro.pdf

13. Jordi Serra del Pino, *Imaginar el mañana*, p. 4. Publicado en ciencia.vanguardia.es [<http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p371.html>]. Consultado el 08/2012.

14. Baena abreva en lo mencionado poniendo el ejemplo del llamado *Documento de Santa Fe*, generado por el gobierno de los Estados Unidos en la década de los ochenta, en el cual se proponía el control de la educación: “era necesario instrumentar una educación filosófica para promover los ideales de la libertad política y de la iniciativa privada, así pues, era necesario controlar el sistema de educación porque quien lo controlara, controlaba el pasado y también el futuro (...) vía campaña de radio, televisión, libros, artículos, folletos, donaciones, becas y premios.”

Guillermina Baena Paz, *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica* (México, UNAM, 2004), p. 36.

15. *La contra hegemonía para Gramsci implica la posibilidad para las clases subalternas de gestar la construcción de una nueva hegemonía que transforme la relación existente entre estructura y superestructura en el bloque histórico dominante y conforme un nuevo bloque. Gramsci advierte que, para ‘tomar’ el aparato represivo y poder destruirlo, es necesario desarticular el bastión ideológico que le da soporte y firmeza, que constituye la verdadera amalgama del sistema de dominación. (...) Si la hegemonía, a diferencia del dominio, implica el predominio intelectual y moral de la clase hegemónica, la contra hegemonía consistirá en la disolución de dicho predominio por parte de las clases subalternas, empresa que debe llevarse a cabo por los intelectuales orgánicos de la contra hegemonía.* Mabel Thwaites Rey, “La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso”, L. Ferreira et al., *Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90* (Buenos Aires, k & ai, 1994), p. 19.

16. Guillermina Baena Paz, “Sobre futuros incompletos y esperanzas continuas... líneas para la historia prospectiva en México”, en Dalci María dos Santos y Lélío Fellows Filho (edit.), ob. cit., p. 264.

17. AA.VV., Tercer Encuentro de Estudios Prospectivos, *Los Escenarios de América Latina en el Horizonte del 2020*, Declaración Final. Publicado en reggen.org.br [<http://www.reggen.org.br/texts/texts3.htm>]. Consultado el 08/2012.

18. La *Pedagogía Crítica* –PC- expresa la intrínseca relación entre teoría y praxis política y pedagógica. McLaren señala que la PC necesita establecer un proyecto de emancipación que vaya más allá de simples concesiones a la fuerza de las actuales instituciones y estructuras capitalistas. Cfr. Peter McLaren, “Pedagogía revolucionaria en tiempos posrevolucionarios: repensar la economía política de la educación crítica”; Henry Giroux, “Pedagogía crítica como proyecto de profecía ejemplar: cultura

y política”, ambos en Francisco Imbernón (coord), *La educación en el siglo XXI*. Los retos del futuro inmediato (Barcelona, Editorial Graó, 2002).

19. Álvaro Alemán, “*Todavía no: repensando el lugar de los forajidos*”, en *Liberarte*. Publicado en [usfq.edu.ec](http://www.usfq.edu.ec) [<http://www.usfq.edu.ec/liberarte/liberarte/vol2/todaviano.htm>], Consultado en 08/2012.

20. AA, *Prospectiva Política. Una síntesis para la comprensión del análisis político prospectivo*. Publicado en [incep.org](http://www.incep.org) [<http://www.incep.org/images/2008/Isem/intro.ppt?PHPSESSID=82713884220825ed72dca0279194a169>], Consultado en 08/2012.

21. Luis Suárez Salazar, *La integración multinacional latinoamericana y caribeña: un enfoque desde la prospectiva crítica y participativa*, p. 156. Publicado en [scielo.br](http://www.scielo.br) [<http://www.scielo.br/pdf/soc/n14/a05n14.pdf>]. Consultado en 08/2012.

22. Cabe destacar que el *Buen Vivir*, descrito en los dos planes de desarrollo ecuatorianos, se plantea como una ruptura conceptual en relación con las premisas del *Consenso de Washington* y las ideas ortodoxas y neocolonialistas en torno del concepto de desarrollo. En este sentido, la noción dominante de ‘desarrollo’ es concebida en términos y procesos de modernización, crecimiento económico, industrialización, competencia, propiedad privada e individualización social como mecanismos productores de bienestar societal. Por su parte el *Buen Vivir* implica para la Revolución Ciudadana: superación del economicismo, democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza, diversificación de las formas de propiedad, sustentabilidad económica, social y ecológica, sinergia colectiva y formas de producción, reproducción, distribución y consumo diversos, no supeditados ineluctablemente a la lógica del mercado. En suma, procura realizar un salto cualitativo hacia una nueva forma de convivencia y organización social, en armonía con la naturaleza –superando al extractivismo–, promoviendo la construcción de una sociedad profundamente democrática, activa y participativa, bajo parámetros de radical igualdad social y material.

23. Alcira Argumedo, ob. cit., p. 216.

24. Marta Harnecker, *Reconstruyendo la izquierda* (México, Siglo XXI, 2008), p. 90-93.

25. “Estamos en presencia de una crisis que es mucho más que una crisis económica, o financiera. Se trata de una crisis integral de un modelo civilizatorio que es insostenible económicamente, por los estragos que está causando; políticamente, porque requiere apelar cada vez más a la violencia en contra de los pueblos; insustentable también ecológicamente, dada la destrucción, en algunos casos irreversible, del medio ambiente; e insostenible socialmente, porque degrada la condición humana hasta límites inimaginables y destruye la trama misma de la vida social.” Atilio Boron, “De la guerra infinita a la crisis infinita”, *Rebelión*. Publicado en: [Rebelión.org](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82289) [<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82289>]

26. Luis Suárez Salazar, ob.cit., p. 102-103

27. Néstor Kohan, “La concepción de la revolución en el Che Guevara y en el guevarismo”, en Gustavo Ayala Cruz (comp.), *Volver al futuro. La búsqueda de un Socialismo Latinoamericano* (Quito, Ediciones La Tierra, 2008), p. 118.

28. Ernesto Che Guevara, *El socialismo y el hombre en Cuba*. Publicado en [patriagrande.net](http://www.patriagrande.net) [<http://www.patriagrande.net/cuba/ernesto.che.guevara/ensayos/el.socialismo.y.el.hombre.en.cuba.htm>]. Consultado el 08/2012.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE ‘REVOLUCIÓN CIUDADANA’

Gabriela Rosero Moncayo

Contexto de transformación de las relaciones de cooperación internacional del Ecuador

El 26 de noviembre de 2006, el Ecuador eligió a Rafael Correa Delgado como Presidente de la República del Ecuador, lo que marcó el inicio de un cambio profundo en el país. En cumplimiento con el plan del gobierno entrante, el 15 de abril del 2007 se convocó a una consulta popular para ratificar la decisión de avanzar hacia un proceso constituyente, como respuesta a las amplias demandas sociales de un nuevo modelo político-institucional. Este esfuerzo se concretó el 24 de julio de 2008, cuando la Asamblea Nacional Constituyente terminó la redacción del Proyecto de Nueva Constitución con la aprobación de 94 de los 130 asambleístas. El proyecto se sometió a consulta popular el 28 de noviembre del mismo año, obteniendo 63,93% de votos a favor.

A partir de ahí, se inicia una fuerte reestructuración del Estado, que hasta ese momento había sido desnaturalizado y reducido a su mínima expresión, víctima del período neoliberal. El gobierno asume así su rol natural como planificador y coordinador de la Política Pública nacional, promoviendo al mismo tiempo un programa de descentralización ordenado y coherente con el objetivo de construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir. La estructuración de un Estado bajo estos parámetros buscaba la garantía integral de los derechos de los individuos, los pueblos y la naturaleza, en función de objetivos renovados y desde una nueva visión estratégica.

En este escenario de transiciones, el país se enfrentó también al reto de consolidar una nueva política de Cooperación Internacional coherente con el proceso. Esta perspectiva y práctica de la cooperación, se basó en los nuevos principios constitucionales para las relaciones internacionales, entre ellos: la soberanía y no injerencia externa en los asuntos internos del Estado, el respeto irrestricto a los derechos humanos reconocidos como interdependientes y de igual jerarquía, la intención de apoyar a la construcción de un orden global multipolar a través del fortalecimiento de las relaciones horizontales y de la integración, y el impulso a la cooperación y la solidaridad entre los países¹.

Tales principios se incorporaron al Plan Nacional de Desarrollo (2007-2011) y posteriormente al Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), donde se definió como objetivo de las relaciones internacionales “garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”². Ello implicaba involucrar a la diversidad de actores participantes del sistema de cooperación del Ecuador en “una transformación no desde lo técnico administrativo, sino desde la implementación de nuevas políticas que demandan una continua interacción entre lo técnico y lo político”³, con una dúplex mirada tanto hacia los cambios continuos de la realidad global como hacia los objetivos nacionales.

Una nueva institucionalidad pública

El nuevo marco jurídico-político abrió un espacio interesante para la construcción de una institucionalidad renovada, que pudiera responder adecuadamente a la demanda de estrategias de cooperación enfocadas a la consolidación y diversificación de sus relaciones internacionales con una mirada prioritaria hacia los procesos de integración con América Latina y el Caribe, así como un acento en los cambios estructurales emprendidos por el país. La cooperación internacional debía avanzar hacia su institucionalización en la estructura estatal, a través de la especialización de su gestión técnica desde una mirada amplia, que incorporara una visión soberana, estratégica y solidaria de la política exterior en su ejecución, a fin de explotar el potencial y la riqueza de las relaciones de cooperación internacional.

Al respecto, vale mencionar que la década neoliberal se caracterizó por la aceptación incuestionable de una agenda impuesta por la Cooperación Internacional, en la cual organismos multilaterales y actores privados asumían el rol del Estado en la provisión de servicios básicos y la determinación de políticas públicas, ante la delegación implícita y explícita de dichas funciones. La ‘ayuda oficial al desarrollo’ complementaba las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos de crédito internacional, enfocadas en amortiguar las graves consecuencias políticas y sociales generadas por el mismo modelo que se planteaban apoyar. El gobierno carecía de una estrategia de desarrollo propia, promoviendo la reducción del gasto público sobre la base de las recetas del Consenso de Washington, y debilitando aún más la institucionalidad pública. La falta de visión estratégica, desde los intereses nacionales, también encontraba su expresión en la práctica de la cooperación internacional del Ecuador.

En octubre de 2007, a través de Decreto Ejecutivo No. 699, se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional –Ageci-, como institución con autonomía administrativa y financiera adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –Senplades-, que asumió las competencias del extinto Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional –Ineci-.

Una renovada mirada estratégica de la cooperación internacional requería asimilar la planificación nacional del desarrollo como fin de su accionar. La cooperación, en ese sentido, debía ser un aporte a los esfuerzos realizados desde la política pública nacional y territorial. Es por ello que su articulación a la estrategia de transformación del Estado, necesitaba de una vinculación subordinada a la Senplades, en su primera fase de re-institucionalización.

El 15 de julio del 2010, a través de decreto ejecutivo, se estableció el cambio de la categoría de Agencia a Secretaría Técnica de Cooperación Internacional –Seteci-. En Octubre de 2010, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas definió como competencias de la Seteci el registro, seguimiento y evaluación por resultados de la Cooperación Internacional, además de la implementación de un sistema de información que permitiera viabilizar y transparentar los recursos técnicos y financieros que llegan al Ecuador⁴.

Una vez consolidada la necesaria coordinación entre los recursos de cooperación y los esfuerzos del Estado por impulsar un desarrollo nacional y territorial, determinado de forma libre y soberana, era necesario afianzarla como pilar de las relaciones internacionales y articularla a la política exterior del Ecuador, fortaleciendo así su carácter estratégico⁵. Es por esto que en julio del 2011, un nuevo decreto ejecutivo estableció su cambio de adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración.

Progresivamente, se ha construido un rol de la cooperación como herramienta de Política Exterior, dejando en un segundo plano su función tradicional de búsqueda de recursos, y mecanismo de fondeo del presupuesto nacional. Esto ha implicado potenciar también los intercambios de saberes y experiencias diversas en el marco del movimiento Sur-Sur, en un rol activo de receptor y oferente de experiencias exitosas de Política Pública a otros países. Asimismo, ha supuesto la potenciación del rol del Ecuador en los escenarios de discusión regional sobre cooperación.

Una propuesta de políticas para la cooperación internacional en el Ecuador

La intención de racionalizar las intervenciones de cooperación en el país hace necesario establecer políticas claras. En ese sentido, se ha venido trabajando en una propuesta para su inserción en la estrategia y agenda soberana, enfocada a priorizar y orientar las iniciativas de cooperación internacional no reembolsable, en el mediano y largo plazo. Esta estrategia se apoya sobre los principios que se describen a continuación.

Un primer pilar conceptual es la Constitución del Ecuador del año 2008, que recoge las expectativas del pueblo ecuatoriano, y se propone un cambio de las estructuras políticas, económicas y sociales que permitieron que la desigualdad y la inequidad se institucionalicen por décadas. El texto constitucional consagra los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado; así

como el respeto irrestricto de los derechos humanos, reconocidos como interdependientes y de igual jerarquía⁶.

Un segundo pilar es el Plan Nacional de desarrollo 2007-2010 y, consecutivamente, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, dos instrumentos de planificación que plasman el objetivo de construcción “de una sociedad que profundice la democracia y amplíe su incidencia en condiciones de radical igualdad social y material”⁷. Estos instrumentos instan a salir del modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas, hacia la construcción de un modelo post-extractivista, enmarcado en el proceso de integración latinoamericano, y en una estrategia de desarrollo endógeno a largo plazo (hasta 2025). En dicho proceso, es fundamental la recuperación de la capacidad de planificación y regulación del Estado, la redistribución y el desarrollo territorial equilibrado.

El tercer pilar se ubica en el plano de las declaraciones internacionales. Cabe recalcar que con la adopción de la Declaración de París en 2009 el Ecuador fortaleció lo dispuesto en el objetivo 5.4 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, donde se señalaba la necesidad de alinear la cooperación con los objetivos nacionales, institucionalizando los mecanismos de rendición de cuentas y los sistemas de evaluación permanente de su impacto⁸. La Declaración de París se convierte en una herramienta para exigir a nuestros socios del desarrollo la implementación de los principios de apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, que permiten racionalizar la cooperación y promover un diálogo basado en la soberanía y mutuo respeto, enmarcado en las necesidades definidas por el país.

Finalmente, sobre la base del marco conceptual señalado, se incorpora el Sistema Internacional de Derechos Humanos, como otro importante pilar conceptual de la estrategia y agenda de cooperación en el Ecuador. La cooperación internacional debe contribuir a un proceso de desarrollo que tenga como ejes la sustentabilidad ambiental y la equidad en todas sus formas. Esta debe permitir el avance hacia una realización integral de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Ecuador y en los tratados y convenios internacionales de los que el país es parte, como un paso fundamental en el proceso de realización de la justicia en sentido amplio⁹. Igualmente, debe orientarse a coordinar la demanda de cooperación y posicionar la oferta nacional, impulsando plataformas y acciones de cooperación Sur-Sur, que proyecten las capacidades técnicas e institucionales del país y fortalezcan el proceso de integración regional; de la misma forma, contribuir a los objetivos de política exterior, complementando la política comercial y la estrategia de inserción soberana en el sistema mundo.

Las políticas deben acompañarse de herramientas de gestión que permitan avanzar hacia los objetivos propuestos. Es por esto que, desde la gestión de la cooperación, se han desarrollado diversas herramientas e instrumentos, con el objeto de implementar una nueva forma de gestionar la cooperación internacional en el país.

La demanda de una nueva arquitectura de gobernanza para la cooperación internacional

Las críticas a las relaciones de poder que caracterizan el Sistema Internacional no dejan inmune a la cooperación. La arquitectura institucional global a cargo se ha caracterizado por constituir un sistema de gobernanza asimétrico, en el cual la distancia física entre ganadores y perdedores, decisores y seguidores, es siempre más evidente.

Hoy, como ayer, la gobernanza de la cooperación internacional se articula alrededor del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC), en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este organismo se ha mostrado poco flexible y adaptable a los continuos cambios de las fuerzas y los actores que componen el sistema, y no ha logrado incluir el enorme potencial e innovación que acompaña el movimiento Sur-Sur de los países de renta media.

Ningún debate sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo puede obviar la necesidad de cuestionar profundamente el sistema actual. Es por ello que los numerosos encuentros internacionales convocados para discutir sobre cómo mejorar su impacto, han tenido escasos resultados. No estamos ante un problema de gerencia inadecuada, estamos frente a una dificultad política que implica avanzar en la discusión sobre la definición misma de desarrollo, y de las instituciones que han alimentado por décadas el discurso del subdesarrollo del Sur.

La exclusión de los países del Sur de los espacios de decisión de la OCDE y el DAC -instancias principales del sistema de gobernanza de la cooperación internacional-, hace urgente la construcción de una nueva arquitectura del sistema que incluya a los nuevos y diferentes actores en igualdad de condiciones. Este debe superar el anacronismo actual.

La Seteci, en línea con la demanda de una política exterior más justa, y en apoyo a la constitución de un nuevo orden global multipolar, ha defendido una postura soberana en esa nueva arquitectura. Tal posicionamiento, alineado al de otros países de la región, ha fortalecido el rol de creciente liderazgo del Ecuador en los debates regionales sobre el futuro de la cooperación, como generador de nuevas ideas y concepciones.

Avances en la consolidación de una gestión soberana de la cooperación internacional

El Ecuador visualiza a la cooperación internacional como complemento a sus propios esfuerzos de desarrollo. En este sentido, a partir del año 2010, la Secretaría Técnica inició la definición de lineamientos para la construcción de acuerdos estratégicos entre el país y los actores de la Cooperación, que se ajusten a los sistemas nacionales de gestión pública. Tales acuerdos se basan en un proceso armónico y de mutuo respeto. Se ha establecido así un modelo

participativo de negociación oficial a través de asociaciones estratégicas con los países u organismos socios para definir acuerdos sobre sectores, mecanismos, montos y condiciones generales, que orienten las acciones en el territorio nacional dentro de períodos determinados. Este es el motivo por el cual ha adquirido gran importancia el uso de los sistemas nacionales en los proyectos de cooperación internacional.

La utilización del sistema nacional de planificación, encargado de estructurar la inversión pública, permite seleccionar los proyectos de cooperación internacional en función de las prioridades de desarrollo nacional, logrando complementar efectivamente los esfuerzos realizados con estos recursos. Este sistema ha ayudado a eliminar las unidades ejecutoras que dificultaban el fortalecimiento de las capacidades de gestión por parte del Estado y que representaban costos onerosos que menguaban el alcance de los proyectos.

De igual manera, el sistema nacional de finanzas públicas que obliga a la apertura de cuentas específicas en el Banco Central para el manejo de los proyectos, permite transparentar los recursos recibidos en el país por parte de la cooperación internacional., tanto para la ciudadanía como para nuestros socios de desarrollo. Asimismo, elimina completamente el manejo privado de tales recursos.

Adicionalmente, y como otro elemento del proceso de introducción de estándares de transparencia, rendición de cuentas y gasto público eficiente, se ha incluido la contratación de bienes y servicios con fondos de cooperación en el Sistema Nacional de Contratación Pública -Incop-. Esta política reduce el costo de las adquisiciones demandadas en los proyectos, diversificando los adjudicatarios en relación a la mejor oferta. Ello ha permitido una gestión más eficiente y ha contribuido a disminuir la presencia de la cooperación ligada a la compra de insumos en el exterior.

Un avance más en esta estrategia ha sido la definición de una propuesta de regularización del trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales -ONG- internacionales en el Ecuador, así como en los procesos de registro y seguimiento de la cooperación internacional ejecutada por la sociedad civil extranjera. La regularización de procedimientos y mecanismos de información, y la necesidad de racionalizar intervenciones tradicionalmente dispersas, tienen como fin último la obtención de resultados sostenibles en el territorio. Adicionalmente, buscan superar la herencia neoliberal de una tendencia a la delegación aleatoria de las funciones del Estado a actores privados. Las condiciones han cambiado, y la cooperación proveniente de la solidaridad internacional debe evolucionar en función de la realidad del país, en apoyo a las agendas que se promueven desde la sociedad civil ecuatoriana.

La reducción de la intermediación y la especialización en virtud de la experiencia acumulada, así como la búsqueda de espacios de complementación y

armonización de las intervenciones, son condiciones necesarias para el uso adecuado de recursos cada vez más escasos.

El proceso de definición de la política de Cooperación Internacional en el Ecuador ha acompañado el desarrollo de una normativa amplia, registrándose avances importantes para la institucionalización de lineamientos fundamentales que redunden en prácticas más soberanas y eficaces en este ámbito. Dichas herramientas permiten un adecuado registro del accionar de la cooperación, lo que es fundamental para ofrecer información estadística actualizada y comprobada sobre los recursos que entran a través de negociaciones oficiales entre las organizaciones, las instituciones públicas y demás actores involucrados; así como una gestión responsable, que se hace imprescindible en un contexto de progresiva disminución de recursos, determinado por la crisis sistémica que afecta al mundo industrializado.

La descentralización de la gestión de la cooperación internacional

El Estado, además de recuperar sus facultades de rectoría, planificación y regulación, precisa una gobernabilidad descentralizada; es decir, una redistribución del poder y ejercicio corresponsable en la obligación de satisfacer las demandas de la ciudadanía. La descentralización no ha sido abordada entonces en el Ecuador como un proceso tecnocrático, sino democrático y político¹⁰.

El gobierno nacional tiene claro que uno de los elementos esenciales para romper la inequidad y conseguir el Buen Vivir, es la adecuada presencia del Estado en todo el territorio. Las regiones son formas de organización del territorio en función de condiciones económicas, sociales y culturales. Se presentan como distintas versiones de la mundialización, que se expresan a partir de sus condiciones iniciales, reproduciendo también la inequidad y desigualdad que caracteriza el proceso globalización capitalista¹¹. Es en el territorio donde ocurren los procesos de cambio que se traducen en la transformación de las estructuras a nivel global.

Desde tal perspectiva, el ordenamiento territorial es visto como un proceso de ordenamiento social en el que se propende a la humanización de las interacciones entre las personas y de estas con los espacios¹², estableciendo nuevos parámetros para las relaciones dentro de los territorios y entre ellos. Las relaciones deben responder a la construcción del Estado para el Buen Vivir, que determina nuevos objetivos que definen las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, así como los de esta última con su entorno natural y cultural.

El proceso de descentralización de la gestión de la Cooperación Internacional en Ecuador se articula sobre los principios definidos por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: descentralizar los procesos de toma de decisión en el nivel más cercano a los beneficiarios

(subsidiariedad); promover relaciones horizontales de cooperación entre instituciones y sectores, propiciando estructuras flexibles donde se pueda llegar a dar respuestas y soluciones a retos comunes (articulación); reconocer las facultades diferentes, pero complementarias, necesarias para alcanzar el objetivo común de construcción del Buen Vivir, a partir de una responsabilidad compartida (complementariedad y corresponsabilidad); y coadyuvar a una relación armónica entre los diferentes niveles de gobierno, no jerárquica, que incentive un trato igualitario y recíproco, (igualdad)¹³.

Desde el año 2010 se ha venido trabajando en la descentralización de la competencia de gestión de la Cooperación Internacional a los diferentes niveles de gobierno. Podemos identificar tres logros en el proceso de construcción de un sistema de gobernanza territorial de la cooperación.

El primero, fue la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cuyos objetivos locales están alineados y articulados con las prioridades nacionales. La construcción de estos instrumentos de planificación ha sido el resultado de un ejercicio de coordinación interinstitucional con la participación activa de la sociedad civil, organizaciones sociales y otros actores, lo cual dio paso a la articulación y construcción de redes territoriales. Es en este punto donde la cooperación ha dado un apoyo importante a través del trabajo del Programa de Articulación de Redes Territoriales ART-PNUD, mediante la asistencia técnica y la transferencia de metodologías. En el renovado proceso de planificación y ordenamiento territorial, la cooperación es un complemento a los esfuerzos de desarrollo territorial a través de la asistencia técnica y la capacitación, permitiendo con esto iniciar procesos sostenibles desde la realidad y experiencia local. En el marco de estas iniciativas, se están construyendo las agendas locales concertadas de cooperación. Este es un ejercicio de identificación y articulación de la oferta y demanda de Cooperación Internacional en todas sus modalidades.

El segundo logro es la construcción de las 'Mesas Territoriales de Diálogo' como un mecanismo que permite incidir en al menos tres de los principios de la Declaración de París: la alineación de la cooperación con las estrategias y sistemas de los países; la armonización, que implica la coordinación de las actividades de los cooperantes y la minimización del costo para los países; y la orientación de la gestión de los cooperantes hacia resultados. Adicionalmente, las mesas permiten difundir las políticas, agendas y prioridades nacionales y territoriales, de forma que se asegure que la cooperación sea un efectivo complemento a los esfuerzos gubernamentales.

Finalmente, uno de los avances que despertó el interés de los gobiernos locales, fue el pilotaje de medición de la eficacia de la Cooperación a nivel local, realizado con un estudio de caso en dos provincias del Ecuador: Carchi y Esmeraldas. Para ello, se creó un instrumento de medición del aporte de los Programas ART/PNUD a la eficacia de la cooperación a nivel local.

La cooperación debe constituirse en un motor de los procesos de territorialización. Esta se asocia con la apropiación; es decir, con la identidad y afectividad espacial¹⁴. Solo una apropiación responsable del territorio podrá consolidar cambios sostenidos desde la realidad local, en función de un proyecto nacional que potencie una mayor participación de todos los actores involucrados.

Apoyar la descentralización en la gestión de la Cooperación Internacional implica también un interés por visibilizar y recuperar toda esa experiencia y saberes contraídos en lo local desde la práctica concreta, pues es una fuente invaluable de riqueza que debería ser identificada a fin de poder estimular la réplica de buenas prácticas, a través de la cooperación entre territorios.

Desde el Sur, la demanda de una mayor participación y horizontalidad en el sistema de gobernanza global de la Cooperación Internacional se traduce en la necesidad de consolidación de una nueva gobernanza territorial de la misma. Esto como parte de un modelo enfocado en garantizar el cumplimiento de todos los derechos en todos los niveles de gobierno, reparando las inequidades que han caracterizado históricamente la distribución de estos recursos.

Una estrategia para el redireccionamiento de la cooperación internacional

Así como los cambios en la gestión de la cooperación internacional han implicado una re-definición de los pilares conceptuales de la normativa y de la institucionalidad en los que esta debe enmarcarse, urge un cuestionamiento a su objetivo fundamental, a su razón de ser. Es decir, *queremos cooperación, ¿para qué?*

En las nuevas orientaciones de la Política Pública para la construcción de un Estado del Buen Vivir, se destaca la necesidad fundamental de implementar en el país una estrategia de transformación de la matriz productiva que nos permita modificar el modelo de acumulación económica existente. De una economía primario exportadora, debe pasarse a un nuevo modelo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir, que busca “distribuir produciendo y producir redistribuyendo”¹⁵.

Según el Plan Nacional del Buen Vivir, la mayor ventaja comparativa con la que cuenta el Ecuador es su biodiversidad, que a su vez puede ser su mayor ventaja competitiva si se aprovecha mediante la conservación y la construcción de industrias propias relativas a la biotecnología y la nanotecnología. Por ello,

una estrategia que permita desarrollar una economía endógena y sostenible estará orientada a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios,

*además de incorporar al conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas al sistema productivo*¹⁶.

Una estrategia de desarrollo endógeno representa retos significativos en cuanto al punto de partida, respecto a las capacidades con las cuales los ecuatorianos contamos, y las que hay que generar para contribuir a la consolidación de dicha estrategia¹⁷. A partir de esta surgen nuevos e importantes campos donde la Cooperación Internacional puede realizar significativos aportes, pasando de competir con la provisión de servicios básicos del Estado, a constituirse en una herramienta que potencie el desarrollo de capacidades técnicas, científicas y tecnológicas, de gran valor para la transformación productiva que el país requiere.

Otros países ya están redireccionando el potencial de la Cooperación, como complemento a sus estrategias de desarrollo de la ciencia y la tecnología. Así, para Brasil,

*la cooperación técnica internacional constituye actualmente un importante instrumento de desarrollo, que permite a los países promover cambios estructurales en sus sistemas productivos, como una manera de superar restricciones que impiden su crecimiento natural. Los programas de cooperación implementados logran transferir conocimientos, experiencias exitosas y equipos técnicos sofisticados, que contribuyen así a la capacitación de recurso humano y al fortalecimiento de instituciones del país receptor, lo cual posibilita al país a dar un salto cualitativo de carácter duradero*¹⁸.

La estrategia de desarrollo endógeno que se ha propuesto en Ecuador, con miras al 2025, busca pasar desde una primera fase orientada a la redistribución y al inicio de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, hacia un progresivo fortalecimiento de la industria nacional, a la diversificación y sustitución de importaciones; a la exportación de bienes no exclusivamente dependientes de procesos extractivos y a la consolidación de servicios del conocimiento y turísticos, que tengan un peso superior al generado por el sector primario¹⁹.

Para lograr estos objetivos, es fundamental privilegiar la formación de talento humano y el desarrollo de la sociedad del conocimiento, desde un enfoque integral permanente que vincule los procesos de formación académica y práctica en el país con la transferencia de conocimientos y tecnologías, así como con la recuperación de saberes ancestrales. La Cooperación Internacional puede y debe constituir un aporte en este campo. Son prioridades el desarrollo de la educación superior y la investigación en ciencias básicas y aplicadas, que logren vincular tanto a las universidades como a los institutos públicos de investigación. También son temas centrales el acceso equitativo a educación

de calidad en continua evaluación a nivel nacional e internacional, y el fomento de Políticas Públicas sectoriales sólidas. La Cooperación Internacional puede impulsar el proceso de desarrollo endógeno, sin que este sea sometido a condicionalidades ni dependencias.

Nuestro Norte es el Sur. La Cooperación Sur-Sur en la estrategia de Cooperación Internacional del Ecuador

Consolidar la Cooperación como herramienta de Política Exterior ha sido uno de los objetivos fundamentales de la propuesta de gestión soberana. Para esto, es necesario el posicionamiento del país como oferente de Cooperación Técnica, a través de la construcción del primer Catálogo de Asistencia Técnica Ecuatoriana. Ello implica abandonar la posición de receptor neto de recursos, para avanzar hacia un rol dual, que procure compartir con otros Estados los logros de Política Pública obtenidos a nivel nacional y local, así como potenciar el rol de la cooperación para complementar las relaciones comerciales y políticas que se definan desde la política exterior.

La crisis multifacética que hoy estremece las bases del ‘mundo desarrollado’, abre una serie de retos y oportunidades para los países del Sur, en particular para nuestra región. En este contexto favorable, es vital que los cambios que se han producido en nuestros países en la última década se manifiesten también en el posicionamiento político en relación con la Cooperación Internacional, ubicando a nuestra región como un actor clave en el sistema internacional.

La coyuntura actual nos invita a explorar nuevas posibilidades, incursionar en nuevos mercados y establecer nuevas relaciones internacionales, más soberanas y estratégicas, que se complementen con vínculos de cooperación enriquecedores e integradores desde el Sur y para el Sur. Este enfoque busca potenciar y fortalecer los nexos entre los países de la región, pero también superar los límites entre territorios hacia alianzas con el Sur extra regional. Se refleja aquí la necesidad de superar las lógicas tradicionales, avanzando hacia esquemas más amplios e incluyentes, que tengan en cuenta las especificidades y diferencias del Sur Global, y el potencial que tiene para afrontar, a través de propuestas creativas y tecnologías adaptativas, los retos de nuestro tiempo.

Por otro lado, la Cooperación Sur-Sur se plantea como una reivindicación política de las asimetrías en la distribución del poder en el Sistema Internacional; es una respuesta regional a la crisis de la Cooperación y a la permanencia de prácticas neo-coloniales por parte de los donantes tradicionales. Es por esto que llama a la construcción de nuevos paradigmas y parámetros de medición de sus impactos, a partir de principios como el respeto irrestricto de la soberanía e igualdad de los Estados, la no imposición, la adaptación de las propuestas a la realidad nacional y un esquema de intercambio a doble vía, que asume como suyo la no existencia de un conocimiento absoluto, en línea con la ecología de saberes que nos plantea De Sousa Santos: ningún país sería

tan pobre como para no tener nada que ofrecer, ni ninguno tan rico como para no tener nada que aprender²⁰.

En este escenario de transiciones nacionales y regionales, es necesario construir nuevas plataformas propias de discusión política, desde donde pueda debatirse sobre renovados mecanismos para el ejercicio de la cooperación Sur-Sur en la región, como una herramienta efectiva para la integración regional. Para esto, surge la necesidad de articulación a partir de diferentes espacios disponibles, como la Unión de Naciones Suramericanas –Unasur-, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA-TCP- y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –Celac-, que se configuran como nuevas plataformas políticas para la Cooperación. Es el momento de articular una voz del Sur y para el Sur, desde nuestra región, que ponga en el centro del debate internacional la existencia de otras formas de concebir el desarrollo y las relaciones de cooperación. Es el momento de valorizar nuestra experiencia y de poner, de una vez por todas, nuestro Norte en el Sur.

Notas

1. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República Ecuador*, 2008, publicado en [asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf]. Consultado el 05/07/2012.
2. SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, objetivo 5*, publicado en [senplades.gob.ec](http://plan.senplades.gob.ec/objetivo-5) [http://plan.senplades.gob.ec/objetivo-5]. Consultado el 13/08/2012.
3. Ernesto Vivares y Sandra Zapata, “Hacia una economía política de la cooperación pluralista sudamericana”, *Revista Cooperamos*, n.2, Quito, 2011, p. 30-35.
4. SETECI, *Código de planificación y finanzas públicas*, publicado en [seteci.gob.ec](http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=247&Itemid=302), [http://www.seteci.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=247&Itemid=302]. Consultado el 14/08/2012.
5. Ernesto Vivares y Sandra Zapata, ob.cit.
6. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República Ecuador*, 2008, Art 11, numeral 6, publicado en [asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf]. Consultado el 05/07/2012.
7. SENPLADES. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*, publicado en [Senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir), [http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir]. Consultado el 14/08/2012.
8. *Ibíd.*
9. Justicia social y económica; justicia democrática y participativa; justicia intergeneracional e interpersonal, justicia transnacional, justicia como imparcialidad. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República Ecuador*, 2008, Art 11, numeral 6, publicado en [asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf]. Consultado el 05/07/2012.
10. Fander Falconí, “Territorio y ciudades Región”. Ponencia, *Seminario Internacional Ciudad Red Región, perspectivas y planteamientos desde Quito*. Publicado en Senplades.

- gob.ec [http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=aea105db-599f-4c94-9189-d943cfe20054&groupId=18607]. Consultado el 15/07/2012.
11. Milton Santos, *Metamorfosis del Espacio Habitado* (Barcelona, Ediciones Oikos-Tau, 1996)
 12. Orlando Fals Borda, *Acción y Espacio. Autonomías en la nueva República* (Bogotá, Tercer Mundo Ed, 2000) p. 1-17.
 13. Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2010. Publicado en documentación.asambleanacional.gov.ec [http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/23232210-5de3-43ec-946f-3d6f2d84bd81/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20organizaci%C3%B3n%20Territorial,%20Autonom%C3%ADa%20y%20Descentralizaci%C3%B3n]. Consultado el 08/2012.
 14. Gustavo Montañez, Ovidio Delgado, “Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional”, *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, n. 1-2, Bogotá, 1998, p.124.
 15. SENPLADES. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*, publicado en Senplades.gob.ec, [http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir]. Consultado el 14/08/2012.
 16. *Ibíd.*
 17. *Ibíd.*
 18. Agencia Brasileña de Cooperación, publicado en abc.gov.br. [http://www.abc.gov.br]. Consultado el 08/2012
 19. SENPLADES. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*, publicado en Senplades.gob.ec, [http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir]. Consultado el 14/08/2012.
 20. Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur* (Quito, Ediciones Abya Yala - Universidad Politécnica Salesiana, 2010)

Convocatoria Número 4

*Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores
Comercio e Integración*

DOSSIER: La soberanía en el proceso de cambio político

La nueva agenda de soberanía en la región - Las nuevas dimensiones de la soberanía en la agenda regional de cambio político - El Sur geopolítico: desafío común de países soberanos - Contribuciones del Ecuador y América Latina a la configuración de un mundo multipolar - Soberanía económica, deuda ilegítima y auditoría: aportes de Ecuador frente a una problemática global - Soberanía y la redefinición de relaciones del Ecuador y Latinoamérica con los organismos multilaterales internacionales - Avances, disputas y pendientes en la nueva arquitectura financiera regional - Soberanía y supraestatalidad: límites del Estado nación, cesión de soberanía y multilateralismo en un mundo en transformación. - Soberanía y fuerza militar: carreras armamentísticas, proliferación nuclear y desarme en el sistema internacional - Movimiento, pensamiento y políticas públicas: los alcances conceptuales y prácticos de la Soberanía Alimentaria - Soberanía energética y cambio climático: interrelaciones y perspectivas - Soberanía del conocimiento: pensamiento propio, saberes y conocimientos como bienes públicos..

LÍNEA SUR recibe de manera permanente contribuciones para las secciones Integración y Agenda Estratégica, Entrevista y Coyuntura.

Fecha límite de recepción de artículos:

14 de Noviembre de 2012

Contacto: revista@mrrree.gob.ec

4 LÍNEASUR

REVISTA
DE POLÍTICA
EXTERIOR

ENE/ABR 2013

www.lineasur.org

EL AFFAIRE ASSANGE: RADIOGRAFÍA DE UN ASILO DIPLOMÁTICO

Carol Murillo Ruiz

Antecedentes generales

Cuando Julian Assange acudió a nuestra Embajada en Londres para solicitar asilo, nadie podía imaginar cómo semejante situación iba a impactar en la opinión pública global. Aunque ya era conocido en el mundo por los cables diplomáticos secretos que divulgó su página WikiLeaks en los últimos dos años -y por los cuales las grandes potencias, principalmente Estados Unidos, lo tenían en la mira-, Assange seguía y sigue siendo el hacker más famoso del mundo.

La revelación de los oscuros comportamientos de la diplomacia estadounidense en las embajadas de varios países, y las relaciones que sus representantes tenían con ciertos sectores políticos y económicos en ellos, ponía en evidencia -a más de la poca vergüenza diplomática- los intereses que se jugaban a la hora de tomar decisiones en los gobiernos amigos de los Estados Unidos; incluso en aquellos aparentemente más autónomos.

El mundo se conmovió, a ratos con sorna, cuando los cables también se referían a las intimidades de algunos líderes políticos o a las sospechas de enfermedad mental de otros; pero quizás lo que más impresionó fue descubrir un vídeo en el que se veía a soldados estadounidenses disparar y asesinar a quemarropa a catorce civiles en la guerra de Irak¹.

Desde entonces Julian Assange pasó a ser considerado un terrorista informático.

Pero en 2010 el panorama de su fama de espía cambió. Y todo lo que había desatado WikiLeaks quedó aparentemente relegado. Ese año la denuncia que dos mujeres hicieron contra Julian Assange -en Suecia- dio una vuelta de tuerca a la historia del australiano. La fiscalía de dicho país lo investiga por cuatro supuestos delitos sexuales y pidió a Reino Unido su extradición con el fin de que respondiera a esta denuncia. Mientras tanto, cumplía arresto domiciliario y cargaba un brazalete electrónico en el tobillo.

En junio de 2012, Julian Assange decidió pedir oficialmente asilo en la Embajada de Ecuador en Londres, porque sospechaba que tras la indagación de la justicia sueca se hallaban intenciones de extraditarlo a un tercer país fuera de Europa. ¿Los motivos? Espionaje a los Estados Unidos. En ese contexto, el gobierno del Ecuador acepta estudiar el caso y se dedica, durante dos meses, a valorar los motivos de Julian Assange y los tratados internacionales que sustentan la figura del asilo.

Cronología

He aquí una cronología de los hechos a partir del día en que el ciudadano australiano Julian Assange pide asilo a Ecuador:

Solicitud de asilo y primeras gestiones

19/06/2012: Julian Assange ingresa al local de la Embajada de Ecuador en Londres y solicita al Presidente de la República Rafael Correa asilo político, argumentando el abandono de las autoridades australianas y el temor a que una vez que Reino Unido lo extradite a Suecia por supuestos delitos comunes, este país a su vez, lo extradite a Estados Unidos, donde podría ser condenado a la pena de muerte o a cadena perpetua por su vinculación con WikiLeaks.

19/06/2012: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador informa al *Foreign and Commonwealth Office* sobre la solicitud de asilo del señor Julian Assange, indicando que la misma será evaluada por el Estado ecuatoriano.

21/06/2012: el *Foreign and Commonwealth Office* acusa recibo de la nota enviada por la Cancillería ecuatoriana e informa sobre consideraciones de derecho internacional, así como la normativa británica y europea que debería tomar en cuenta el Ecuador en su análisis.

25/29/06/2012: la Embajadora de Ecuador en Londres, Ana Albán, viaja a Ecuador para mantener reuniones en la Cancillería ecuatoriana sobre el pedido de asilo. Seguidamente, se reúne con el Presidente Rafael Correa para informarle la situación del señor Assange.

26/06/2012: la Cancillería informa al *Foreign and Commonwealth Office* que el Ecuador está analizando la solicitud de asilo del señor Assange y que la Embajadora Ana Albán ha viajado a Quito para cumplir con los procedimientos del análisis.

09/07/2012: el *Foreign and Commonwealth Office* solicita una pronta solución al problema y recuerda la normativa europea, y la obligación de ese

país de cumplir con el proceso de extradición a Suecia. Considera que la solicitud de asilo por parte de Julian Assange carece de hecho o de derecho, y manifiesta una posible violación por parte de la Embajada del Ecuador en el Reino Unido del Art. 41 de la convención de Viena, referente al uso de los locales de la misión diplomática.

11/07/2012: se realiza una videoconferencia entre funcionarios de Cancillería y representantes del *Foreign and Commonwealth Office* y del *Home Office*. Las partes se comprometen a enviar elementos para la elaboración de un comunicado conjunto.

19/07/2012: la Cancillería comunica a la Embajada del Reino Unido cuestiones relacionadas a la solicitud de asilo del señor Assange y a temas abordados durante la videoconferencia entre funcionarios de la Cancillería ecuatoriana y del *Foreign and Commonwealth Office* y del *Home Office*. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores hace entrega a la Embajada británica de un *Non paper* sobre las consideraciones ecuatorianas a la solicitud de asilo.

19/07/2012: la Embajada del Reino Unido entrega a la Cancillería una propuesta de texto para ser incluido en el borrador de la declaración conjunta sobre el señor Assange.

25/07/2012: se realiza una segunda videoconferencia entre funcionarios de Cancillería y representantes del *Foreign and Commonwealth Office* y del *Home Office*.

25/07/2012: la Embajada del Ecuador en Suecia, conociendo que el señor Assange, por medio de sus abogados, ha transmitido a la fiscalía sueca su disposición a ser interrogado en las instalaciones de la Embajada del Ecuador en Londres, expresa la abierta disposición del gobierno ecuatoriano para prestar las facilidades necesarias cuando las autoridades suecas decidan llevar a cabo dicho interrogatorio.

25/07/2012: Julian Assange reitera pedido de asilo al Ecuador.

26/07/2012: la Cancillería ecuatoriana, con relación a una entrevista realizada al señor Julian Assange en la Embajada del Ecuador en Londres, lamenta que varios medios de comunicación no se atuvieran a los términos y conceptos que se utilizaron durante dicho conversatorio.

27/07/2012 – 05/08/2012: la señora Christine Claire O'Connor, madre del señor Assange, visita el Ecuador. Fue recibida en audiencia por el Presidente Rafael Correa, mantuvo un diálogo con el Canciller Ricardo Patiño, ofreció una rueda de prensa, asistió a eventos académicos y realizó reuniones de carácter personal en Quito.

30/07/2012: Suecia, a través de una comunicación a los abogados del señor Assange, deniega la posibilidad de interrogar a Julian Assange en la Embajada del Ecuador en Londres.

01/08/2012: la Cancillería ecuatoriana, en el marco del análisis del pedido de asilo del señor Assange, solicita a la Embajada de los Estados Unidos proporcionar información con respecto a la veracidad de la constitución de un Gran Jurado, en el Estado de Virginia, para investigar al señor Assange; los probables delitos en que habría incurrido este por la difusión de los cables en su web WikiLeaks, y las penas correspondientes a los mismos; y, si existe la decisión o la intención de solicitar al Reino Unido o al Reino de Suecia la extradición del señor Assange para que comparezca ante jueces estadounidenses.

13/08/2012: la Embajada de los Estados Unidos da a conocer a la Cancillería que

la solicitud de Suecia para la extradición del señor Assange y la petición del señor Assange al gobierno ecuatoriano, son temas que conciernen a los gobiernos de Ecuador, Reino Unido y Suecia. Los Estados Unidos no están involucrados en este caso de extradición. Si en el futuro surge algún tema legal relacionado con el señor Assange que corresponda al Ecuador, los Estados Unidos notificará al gobierno del Ecuador de inmediato.

Amenaza de Reino Unido

15/08/2012: amenaza de Reino Unido. El gobierno británico remite a la Cancillería ecuatoriana, oficialmente, una comunicación en la que entre otros temas, expone que:

Deben estar conscientes de que hay una base legal en el Reino Unido -la Ley sobre Instalaciones Diplomáticas y Consulares de 1987 (Diplomatic and Consular Premises Act 1987)— que nos permitiría tomar acciones para arrestar al Sr. Assange en las instalaciones actuales de la Embajada. Sinceramente esperamos no tener que llegar a este punto, pero si Ustedes no pueden resolver el asunto de la presencia del Sr. Assange en sus instalaciones, esta ruta está abierta para nosotros.

15/08/2012: el Canciller ecuatoriano Ricardo Patiño, en referencia a dicha comunicación, realiza una conferencia de prensa denunciando la posición adoptada por el Reino Unido e indica las implicaciones diplomáticas de ingresar forzosamente a las instalaciones de la Embajada del Ecuador en Londres.

Anuncio de concesión de asilo

16/08/2012: el gobierno del Ecuador, después de realizar un análisis exhaustivo acoge la solicitud del señor Julian Assange y le concede el asilo diplomático.

16/08/2012: algunas horas después del anuncio, el Secretario de Asuntos Exteriores británico William Hague, declara que el gobierno del Reino Unido se muestra ‘decepcionado’ por la concesión del asilo al señor Julian Assange, y muestra la determinación de su gobierno de extraditarlo por las acusaciones de delitos sexuales que enfrenta en Suecia. Confirma, además, que Reino Unido no concederá el salvoconducto al señor Assange.

Reacciones: nacionales e internacionales

17/08/2012: la Asamblea Nacional del Ecuador aprueba una resolución de condena contra el Reino Unido por su amenaza de asaltar la delegación diplomática del Ecuador en Londres.

17/08/2012: el Consejo Permanente de la OEA aprueba una resolución presentada por la delegación ecuatoriana, para convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores el día 24 de agosto, para tratar la inviolabilidad de los locales diplomáticos del Ecuador en el Reino Unido. Hubo solo tres votos en contra de la propuesta ecuatoriana: EEUU, Canadá, Trinidad y Tobago, y 23 votos a favor.

18/08/2012: el Consejo Político del ALBA emite una declaración a favor del Ecuador, respecto a la “inviolabilidad de la misión diplomática del Ecuador en Londres, y el apoyo al derecho soberano de otorgar asilo diplomático al ciudadano Julian Assange”.

19/08/2012: el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de Unasur emite una declaración de apoyo al Ecuador, declarando, entre otros puntos, “1. Manifiestar su solidaridad y respaldar al gobierno de la República del Ecuador ante la amenaza de violación del local de su misión diplomática”, “2. Reiterar el derecho soberano de los Estados de conceder asilo” y “6. Reiterar la vigencia de las instituciones del asilo y del refugio para proteger los Derechos Humanos [...]”.

19/08/2012: Primera intervención pública de Julian Assange desde su entrada en la embajada ecuatoriana en Londres. Agradeció al Presidente Rafael Correa, al Canciller Ricardo Patiño y al pueblo ecuatoriano. Conminó al presidente de los EEUU, Barack Obama, a terminar la ‘cacería de brujas’ contra WikiLeaks, y urgió a la “administración de los EEUU a terminar la guerra contra las organizaciones de denuncia –whistleblowers-”. También reclamó la puesta en libertad del soldado estadounidense Bradley Manning.

23/08/2012: el gobierno del Reino Unido envía una comunicación oficial a diplomáticos del Ecuador (y también a la presidencia de la Organización de Estados Americanos, que dio acuse de recibo durante la sesión del día siguiente), subrayando que “en ningún momento hubo amenaza alguna contra el Ecuador”, y mostrando su predisposición a reanudar los diálogos para la salida adecuada al caso Assange.

24/08/2012: El Canciller Ricardo Patiño interviene en la OEA, denuncia la amenaza del Reino Unido y argumenta las razones por las cuáles se concedió asilo diplomático al señor Julian Assange.

24/08/2012: La Organización de Estados Americanos emite una Resolución de solidaridad y respaldo a Ecuador ante la amenaza del Reino Unido de irrumpir en su sede diplomática en Londres para arrestar a Julian Assange, quien goza de estatus de asilado diplomático.

24/08/2012: En cadena nacional, el Presidente Correa se refiere a la nota enviada por el gobierno del Reino Unido el día anterior como una “retractación de la amenaza, lo cual acogemos con alegría”. Con esto, da por concluida la polémica por la amenaza de incursión en la delegación diplomática ecuatoriana².

Los desplazamientos mediáticos y políticos del Caso Assange

El caso de Julian Assange merece dos niveles de análisis. El uno referido a desmitificar su condición de *enfant terrible* de la informática, que vale antes y después del asilo; y el otro en alusión a la figura jurídica y diplomática propiamente dicha. Estos dos análisis confrontan la escenificación mediática del caso, así como el desciframiento de los códigos de comunicación política inmersos, no siempre con cautela, en los despachos informativos de las redes globales.

I Bodino: Dios como fundamento de la razón humana y de la naturaleza humana

El desplazamiento de los nudos de análisis ha sido la característica fundamental de las estrategias de las transnacionales mediáticas para condenar a Julian Assange -antes y después de la concesión del asilo diplomático por parte de Ecuador-. Ciertamente, el carácter político de sus acciones, al margen incluso de lo que el mismo Julian Assange haya deseado a la hora de divulgar a través de WikiLeaks -cables diplomáticos secretos de las potencias más cónicas del mundo-, es lo que impulsa la cruzada de sus opositores a todo nivel. El desplazamiento al que aludo es el más fácil de todos: *anular o eclipsar los hechos que denuncian los cables* –el espionaje diplomático, para decirlo sin remilgos-, y *situar el debate en el ámbito más escabroso de las relaciones humanas: el sexo*. Funciona bien en sociedades moralmente decadentes y en las que lo íntimo y subjetivo ocupa el lugar del morbo, la ambigüedad y el espectáculo. Por eso, cuando Mario Vargas Llosa³ analiza el tema y lo saca de la trama política para instalarlo en la cama de Assange y las mujeres, actúa como todo intelectual orgánico de Occidente: con la ideología frívola del legalismo liberal.

Porque no es nuevo que los asuntos privados de las recámaras de los poderosos –a nivel material o simbólico- se discutan y cuestionen en coyunturas especialmente críticas *para el poder* y no para los poderosos. He ahí la trampa

de creer que porque alguien es un sátrapa en el lecho, tiene que serlo en todos los aspectos de su vida laboral o profesional.

Como si no existiera el contexto global de una diplomacia funcional a los influjos del gran capital, quienes desplazan la connotación política del caso Assange, lo hacen sin inocencia y a conciencia de que hurgar más en los cables divulgados por WikiLeaks se transforma en una operación terrorista, por tanto, ajena a lo que realmente debería saber el ‘público’ (los ciudadanos de cualquier país) o las ‘audiencias’ de la Internet. Y aquí subyace el segundo desplazamiento: *no dar importancia a una información (robada) que en realidad no ha cambiado en nada las relaciones internacionales* o la diplomacia, desde los pragmáticos cánones de Henry Kissinger. Semejante tesis aspira vaciar el imperativo social de conocer información que los gobiernos ocultan en detrimento del interés general de las personas en cualquier lugar de la tierra.

Y, oh sorpresa, de aquí se extrae el tercer desplazamiento: *cuidar la capacidad de coerción del Estado*. Y más si representa a una potencia-imperio. Esa capacidad de coerción, negociada y pactada desde la modernidad europea, vuelve sobre sus fueros en pleno siglo XXI, cuando la geopolítica mundial acusa una evidente ruptura con la *real politik* del siglo pasado, y plantea otra reconfiguración del poder. Sí, lo digo bien, otra reconfiguración del poder, no su desistimiento de aplastar a los débiles.

Legitimar y normalizar la coerción de un Estado-Imperio, o sea, su facultad de espiar, controlar y manipular la información de otros Estados y, además, menospreciar al ‘público’ porque todo lo que hace el Estado –como entidad abstracta- es por su bien, en cualquier zona del planeta, es una falacia conceptual que justificaría, sin excepción, las guerras que ese Estado-imperio desata allí donde su espionaje diplomático ha descubierto el caudal social de la resistencia, la subversión o, a ratos, el terrorismo.

Como podemos ver, lo que ha destapado con el caso Julian Assange no es la sábana que envuelve sus intimidades con unas señoras irritadas por su mala educación sexual; sino los cobertizos de una especie de industria diplomática que pugna por intervenir en las decisiones políticas (y económicas) de cualquier Estado. Los *WikiLeaks* son más que una información desclasificada por la conveniencia de una potencia en un momento dado. Son, efectivamente, el resultado de una destilación política sin vapores eróticos. Pero tal destilación, por sutil y potente, no tiene el morbo de un preservativo roto. Sin embargo, aquí puntualmente, se despliega el cuarto desplazamiento que pretende banalizar el impacto de *WikiLeaks*: *el derecho de las mujeres (suecas) de denunciar por presuntos delitos sexuales al hombre con el que mantuvieron relaciones íntimas*. Y no es sencillo el tema, sobre todo en Europa. A pesar de esa dificultad, las cadenas informativas y muchos de sus periodistas e intelectuales orgánicos han hallado la manera de explotar el uso de este recurso judicial; porque, dicho sea de paso, semejante expediente alimenta el *morbus* de unas audiencias subyugadas por las más increíbles vulgaridades mediáticas.

Tanto se maneja este desplazamiento del *morbus*, que cierto feminismo europeo lo catapulta para, en simultáneo, y acaso sin proponérselo, despojar al tema de su sustrato político global. Por supuesto, puedo coincidir con aquello de que el cuerpo es el primer territorio de lo político; pero en el caso que nos ocupa bien sabemos que las conspiraciones atacan al cuerpo y no precisamente a la moral que bloquea e intimida al cuerpo mismo. *Ergo*, las feministas que quieren castigar a Assange desde el discurso y con la ley en la mano, parecen olvidar, con un talante que pasma, que el poder –real enemigo de todas las reivindicaciones humanas- opera (primarios) dispositivos morales más allá y a pesar del constructo feminista que supone liberará a las mujeres de la opresión machista de hombres y mujeres. Luchar por la supremacía del cuerpo femenino con los mismos aparatos morales que el poder fabrica en sus circuitos jurídicos, y que las feministas usan desde una militancia o ‘empoderamiento’ legalista, es hacerle un flaco favor al cuerpo de las mujeres y, también, al corpus social en el que debería moverse el feminismo del siglo XXI.

El quinto y último desplazamiento que pretende despolitizar la dupla Assange/WikiLeaks es justamente *disolver la dupla*. WikiLeaks es una cosa y Julian Assange es otra, recalcan. En Europa, casi por arte de magia, muchos han excluido y relegado sus denuncias –lo asumo mirando y leyendo las reacciones antes y después del asilo otorgado por Ecuador-, y solo se lo indaga, se dice, por supuestos delitos sexuales. Se individualiza de tal modo su afrenta sexual que la inverosímil neutralidad del gobierno británico, el rigor de la justicia sueca (que no quiso interrogar a Assange en nuestra Embajada en Londres) y la laxitud de la policía sueca en el sumario contra Assange, como lo recogió Naomi Wolf en febrero de 2011⁴, no hacen más que incrementar sospechas sobre el meollo evidentemente político –y legal- que tiene el caso dentro y fuera de Europa; es decir, la posible extradición de Assange a un tercer país. Disolver la dupla para montar un caso de delitos sexuales es una coartada que a estas alturas del partido pocos se la creen, principalmente porque en las esferas del poder nada se olvida y todo se cobra. Julian Assange no existe sin WikiLeaks.

II

Una vez concedido el asilo diplomático a Julian Assange por el Ecuador, es indudable que los desplazamientos anteriores actuaron al unísono, entre otras cosas, porque debatir la figura del asilo mueve y complejiza el debate hacia el derecho internacional y, en concomitancia, a todos los instrumentos jurídicos que lo hacen posible y que obligan a los Estados a acatarlo sin melindres. No obstante, los debates sobre el tema siguen repitiéndose sobre los cinco tópicos arriba descritos por funcionarios internacionales, analistas políticos, opositores del gobierno ecuatoriano y periodistas de distinto signo ideológico que no dudo en denominarlos ahora como los nuevos ‘intelectuales orgánicos’ del poder global.

Al margen de todo ello, cuando se revisa el documento completo que sustenta el asilo diplomático para Julian Assange, se observa claramente el cabal

argumento que lo reviste de seriedad y corrección jurídica. Es notorio que no se descuidó la axiología del humanismo para batallar a favor de la vida de un hombre que sufre persecución política, aunque esta se halle maquillada de hipotéticos delitos no políticos.

El mismo hecho de que pocos medios y pocos analistas hayan reparado exhaustivamente en el soporte argumentativo del asilo, empuja a pensar que los debates sobre figuras diplomáticas consideradas viables y aplicables a través de los instrumentos jurídicos internacionales, muchos de ellos vinculantes, tal es el asilo, no interesan a los responsables de conducir y sustanciar a la opinión pública mundial. El mismo Vargas Llosa ni siquiera nombra una sola vez la palabra *asilo*. Es otro modo de eludir y desprestigiar esta figura, por considerarla producto de una simpatía estrictamente ideológica con respecto a Julian Assange; y, a su vez legitimar, sin ningún rubor, la capacidad coercitiva de los Estados al ocultar información que por un lado protege al Estado-imperio espía y, por otro, vulnera los cauces diplomáticos virtuosos de los estados-no imperio.

La obviedad de prescindir del debate sobre el asilo solo muestra la intencionalidad política de los desplazamientos mediáticos del tema Assange; aunque justamente se niegue que el caso albergue repercusiones más allá del ámbito sexual. Pero la política, en su sentido más general, es la que ha permitido que el Caso Assange pase de la espectacularidad efímera de las cadenas informativas a la realidad de los instrumentos jurídicos internacionales. El asilo para Assange prefigura un triunfo de la diplomacia ecuatoriana que pocos pueden tapar sin caer en la propaganda de los Estados que pugnan todavía por ser imperios fuera de América y fuera de Europa.

Notas

1. *Wikileaks leaked video of Civilians killed in Baghdad - Full video*. Publicado en youtube.com [http://www.youtube.com/watch?v=is9sXRfU-ik&feature=player_embedded]. Consultado el 08/2012.
2. Para conocer el documento oficial que argumenta el asilo a Julian Assange véase **Anexo: la fundamentación del asilo**.
3. Mario Vargas Llosa, *Julian Assange en el balcón*, publicado el 26 de agosto de 2012 en el diario *El País* de España, elpais.com [http://elpais.com/elpais/2012/08/24/opinion/1345819181_800344.html]. Consultado el 08/2012. He tomado de referencia este texto porque resume de manera magistral casi todas las falacias mediáticas y aparentemente apolíticas en el tratamiento del Caso Assange.
4. Naomi Wolf, *Eight big problems with the case against Assange*, publicado en markcrispinmiller.com [http://markcrispinmiller.com/2011/02/eight-big-problems-with-the-case-against-assange-must-read-by-naomi-wolf/]. Consultado el 08/2012. Para un resumen en castellano, véase *El pecado de Julian Assange*, publicado en jornada.unam.mx [http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/25/33730]. Consultado el 08/2012.

Anexo: la fundamentación del asilo

Ecuador, al conceder el asilo a Julian Assange, pone sobre el debate mundial el tema del Asilo como figura jurídica del derecho internacional.

Para fundamentar esta figura, en el documento que otorga el asilo al señor Assange se argumenta lo siguiente.

(...) el Ecuador ha podido constatar, en el transcurso del análisis de las instituciones jurídicas vinculadas al asilo, que a la conformación de este derecho concurren principios fundamentales del derecho internacional general, los mismos que por su importancia tienen valor y alcance universal, por cuanto guardan consonancia con el interés general de la comunidad internacional en su conjunto y cuentan con el pleno reconocimiento por parte de todos los Estados. Dichos principios, que se encuentran contemplados en diversos instrumentos internacionales, son los siguientes:

- a) El asilo, en todas sus modalidades, es un derecho humano fundamental que crea obligaciones erga omnes ('para todos') a los Estados.*
- b) El asilo diplomático, el refugio (o asilo territorial), y los derechos a no ser extraditado, expulsado, entregado o transferido, son derechos humanos equiparables por cuanto se basan en los mismos principios de protección humana: no devolución y no discriminación sin ninguna distinción de carácter desfavorable por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo.*
- c) Todas estas formas de protección están regidas por los principios pro homine (más favorable a la persona humana), igualdad, universalidad, indivisibilidad, complementariedad e interdependencia.*
- d) La protección se produce cuando el Estado asilante, de refugio o requerido, o la potencia protectora, consideran que existe el riesgo o el temor de que la persona protegida pueda ser víctima de persecución política (...).*
- e) Corresponde al Estado asilante calificar las causas del asilo, y en caso de extradición, valorar las pruebas.*
- f) Sin importar en cual de sus modalidades o formas se presente, el asilo tiene siempre la misma causa y el mismo objeto lícitos, es decir, la persecución política o la comisión de delitos políticos, que es su causa lícita; y, salvaguardar la vida, seguridad personal y libertad de la persona protegida, que es el objeto lícito.*
- g) El derecho de asilo es un derecho humano fundamental, por tanto, pertenece al ius cogens (normas de derecho imperativo), sistema de normas imperativas de derecho internacional reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, que no admiten acuerdo en contrario (siendo nulos los tratados y disposiciones del derecho internacional que se les opongan).*
- h) En los casos no previstos en el derecho vigente, la persona humana*

queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública, o están bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la consciencia pública.

i) La falta de convención internacional o de legislación interna de los Estados, no pueden alegarse legítimamente para limitar, menoscabar o denegar estos derechos.

j) Las normas y principios que rigen los derechos de asilo, refugio, no extradición, no entrega, no expulsión y no transferencia son convergentes en la medida que sea necesario para perfeccionar la protección y dotarle de la máxima eficiencia. En este sentido, son complementarios los principios de derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de asilo y de los refugiados y el derecho humanitario.

k) Los derechos de protección de la persona humana se basan en principios y valores éticos universalmente admitidos y, por tanto, tienen un carácter humanístico, social, solidario, asistencial, pacífico y humanitario.

l) Todos los Estados tienen el deber de promover el desarrollo progresivo del derecho internacional y de los derechos humanos mediante acciones nacionales e internacionales efectivas.

El Ecuador considera que el derecho aplicable al caso de asilo del señor Julian Assange está integrado por todo el conjunto de principios, normas, mecanismos y procedimientos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos (sean de carácter regional o universal), que contemplan entre sus disposiciones el derecho de buscar, recibir y disfrutar del asilo por motivos políticos; las Convenciones que regulan el derecho de asilo y el derecho de los refugiados y que reconocen el derecho a no ser entregado, devuelto, o expulsado cuando hay fundados temores de persecución política; las Convenciones que regulan el derecho de extradición y que reconocen el derecho a no ser extraditado cuando esta medida pueda encubrir persecución política; y, las Convenciones que regulan el derecho humanitario y que reconocen el derecho a no ser transferido cuando exista riesgo de persecución política. Todas estas modalidades de asilo y de protección internacional están justificadas por la necesidad de proteger a esta persona de una eventual persecución política o de una posible imputación de delitos políticos y/o delitos conexos a estos últimos, lo cual, a juicio del Ecuador, no solamente que pondría en peligro al señor Assange, sino que representaría una grave injusticia cometida en su contra.

Es innegable que los Estados, al haber contraído en tan numerosos y sustantivos instrumentos internacionales, muchos de ellos jurídicamente vinculantes, la obligación de brindar protección o asilo a las personas perseguidas por motivos políticos-, han expresado su voluntad de establecer una institución jurídica de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, fundada en una práctica generalmente aceptada como derecho, conducta que implica convicción de su obligatoriedad coercible y de su correspondencia a una necesidad socio-jurídica reconocida como tal, es decir, una inveterata consuetudo et opinio iuris

sive necessitatis (conducta inveterada capaz de generar convicción de obligatoriedad coercible), de modo que exista en este derecho consuetudinario una opinio iuris (convicción que es jurídicamente obligatoria) sobre el carácter coactivo de dicha protección. Tal opinio iuris se deduce de la actitud de los Estados con respecto a ciertas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre las cuales han manifestado su consentimiento como forma de expresión de una opinio iuris acerca de estos mismos principios, lo que atribuye a las obligaciones que se derivan de los mismos un carácter imperativo, erga omnes, que, por estar vinculadas al respeto, protección y desarrollo progresivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, forman parte del ius cogens. Algunos de dichos instrumentos se mencionan a continuación:

a) *Carta de las Naciones Unidas (1945), Propósitos y Principios de las Naciones Unidas: obligación de todos los miembros de cooperar en la promoción y protección de los derechos humanos;*

b) *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948): derecho de buscar y disfrutar del asilo en cualquier país, por motivos políticos (Art. 14);*

c) *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948): derecho de buscar y recibir asilo, por motivos políticos (Art. 27);*

d) *Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempos de Guerra: en ningún caso se puede transferir a la persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas (Art. 45);*

e) *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de Nueva York (1967): prohíbe devolver o expulsar a los refugiados a países donde su vida y libertad peligren (Art. 33.1);*

f) *Convención sobre Asilo Diplomático (1954): el Estado tiene derecho de conceder asilo y calificar la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución (Art. IV);*

g) *Convención sobre Asilo Territorial (1954): el Estado tiene derecho a admitir en su territorio a las personas que juzgue conveniente (Art. I), cuando sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política, o por actos que puedan considerarse delitos políticos (Art. II), no pudiendo el Estado asilante devolver o expulsar al asilado/refugiado perseguido por motivos o delitos políticos (Art. III); asimismo, la extradición no procede cuando se trata de personas que según el Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles políticos (Art. IV);*

h) *Convenio Europeo de Extradición (1957): prohíbe la extradición si la Parte requerida considera que el delito imputado es de carácter político (Art. 3.1);*

i) *Declaración 2312 (XVII) sobre Asilo Territorial (1967): establece la concesión de asilo a las personas que tengan ese derecho en virtud del Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo (Art. 1.1). Se prohíbe la*

negativa de admisión, la expulsión y devolución a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución (Art. 3.1);

j) Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969): establece que las normas y principios imperativos de derecho internacional general no admiten acuerdo en contrario, siendo nulo el tratado que al momento de su conclusión entra en conflicto con una de estas normas (Art. 53), y si surge una nueva norma perentoria de este mismo carácter, todo tratado existente que entre en conflicto con dicha norma es nulo y se da por terminado (Art. 64). En cuanto a la aplicación de estos Artículos, la Convención autoriza a los Estados a demandar su cumplimiento ante la Corte Internacional de Justicia sin que se requiera la conformidad del Estado demandado aceptando la jurisdicción del tribunal (Art. 66.b). Los derechos humanos son normas del ius cogens.

k) Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): derecho de buscar y recibir asilo, por motivos políticos (Art. 22.7);

l) Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (1977): el Estado requerido está facultado para negar la extradición cuando existan el peligro de que la persona sea perseguida o castigada por sus opiniones políticas (Art. 5);

m) Convención Interamericana sobre Extradición (1981): la extradición no es procedente cuando el reclamado haya sido juzgado o condenado o vaya a ser juzgado ante un tribunal de excepción o ad hoc en el Estado requirente (Art. 4.3); cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos, o de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. El Estado requerido puede decidir que la circunstancia que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por sí sola que dicho delito será calificado como político (4.4); cuando de las circunstancias del caso pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad, o que la situación de la persona corra el riesgo de verse agravada por alguno de tales motivos (4.5). El Artículo 6 dispone, en referencia al Derecho de Asilo, que “nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como limitación del derecho de asilo, cuando este proceda”.

n) Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos (1981): derecho del individuo perseguido a buscar y obtener asilo en otros países (Art. 12.3);

o) Declaración de Cartagena (1984): reconoce el derecho a refugiarse, a no ser rechazado en frontera y a no ser devuelto.

p) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000): establece el derecho de protección diplomática y consular. Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado (Art. 46).

El gobierno del Ecuador considera importante destacar que las normas y principios reconocidos en los instrumentos internacionales citados y en otros acuerdos multilaterales tienen preeminencia sobre el derecho interno de los Estados, pues, dichos tratados se basan en una normativa universalizadora orientada por principios intangibles, de lo cual se deriva un mayor respeto, garantía y protección de los derechos humanos en contra de actitudes unilaterales de los mismos Estados que, por lo tanto, le restarían eficacia al derecho internacional, el cual debe más bien ser fortalecido de tal manera que el respeto de los derechos fundamentales se consolide en función de su integración y carácter ecuménico.

Con estos antecedentes, el gobierno del Ecuador, fiel a su tradición de proteger a quienes buscan amparo en su territorio o en los locales de sus misiones diplomáticas, como ha sucedido en esta oportunidad, según lo indicado precedentemente, ha decidido acoger el pedido de protección internacional bajo la modalidad de asilo diplomático presentada por el mencionado ciudadano Julian Assange, al señor Presidente de la República, mediante comunicación escrita, fechada en Londres, el 19 de julio de 2012, complementada mediante comunicación fechada en Londres, el 25 de julio de 2012, para lo cual el gobierno ecuatoriano, tras realizar una justa y objetiva valoración de la situación expuesta por el señor Assange, atendiendo a sus propios dichos y argumentaciones, hace suyos los temores del recurrente y asume que existen indicios que permiten presumir que puede haber persecución política o podría producirse tal persecución si no se toman las medidas oportunas y necesarias para evitarla.

El gobierno del Ecuador tiene la certeza de que el gobierno Británico sabrá valorar la justicia y rectitud de la posición ecuatoriana, y sobre estas mismas bases confía en que el Reino Unido ofrecerá lo antes posible las garantías o el salvoconducto necesarios y pertinentes a la situación del asilado, de tal manera que ambos gobiernos puedan honrar con sus actos la fidelidad que le deben al derecho y a las instituciones internacionales que ambas naciones han contribuido a forjar con su esfuerzo a lo largo de su historia común, así como a su decisión de mantener inalterables los excelentes lazos de amistad y respeto mutuo que unen al Ecuador y al Reino Unido y a sus respectivos pueblos, empeñados como están en la promoción y defensa de los mismos principios y valores, y por cuanto comparten similares preocupaciones acerca de la democracia, la paz, el buen vivir, que solo son posibles si se respetan los derechos fundamentales de todos.

LA REACCIÓN OLIGÁRQUICA EN PARAGUAY

Ignacio González Bozzolasco

Los sucesos acontecidos en Paraguay el pasado 22 de junio han puesto en evidencia ante la comunidad internacional un sistema político que, pese a sus aparentes modificaciones y sucesivos intentos reformistas, conserva aún una fuerte impronta de lo viejo. Nos referimos a dinámicas y relaciones arcaicas que, habiendo sido ya superadas en buena parte del continente americano, persisten con fuerza y arraigo en la actual sociedad paraguaya. Allí donde la tecnología y la maquinización desplazaron las antiguas relaciones latifundio-minifundio de la vieja y tradicional hacienda, las formas de dominación propias del pasado se mantuvieron en esencia, revestidas con apariencia de modernidad. Mirando con atención los acontecimientos recientes de la coyuntura paraguaya, pareciera que elementos del clásico y antiguo orden oligárquico laten con fuerza todavía en una sociedad atormentada por el autoritarismo y los terratenientes desde hace ya casi 150 años de historia.

Muchos autores y analistas, pensadores de las sociedades latinoamericanas y su historia, han señalado que la forma clásica de dominación oligárquica en América Latina -aunque desarrollada de manera irregular y disímil en cada país-, terminó entre finales del siglo XIX y principios del XX. Pero todos coinciden en que, en mayor o menor medida, muchas de sus características o elementos perduraron en el tiempo, extendiéndose su vigencia incluso hasta el presente.

A lo largo de estas líneas trataremos de esbozar algunos de los elementos principales que, a nuestro criterio, permiten echar un poco de luz a los últimos acontecimientos acaecidos en el Paraguay actual. Nuestra tesis es que en el caso paraguayo se evidencian fuertes rasgos característicos de la dominación oligárquica, así como también de su tipo de Estado y sus sectores dominantes¹. Tales elementos, aún presentes y con importante vigencia, actuaron como condicionamiento estructural de un proceso que, con limitaciones y tropiezos, buscó impulsar medidas de carácter democrático. Veremos entonces cómo estas medidas emprendidas atentaron, aunque de manera leve, contra las bases de la dominación oligárquica, los intereses de los sectores que la sostienen y el imaginario que la misma reproduce.

Con base en tales premisas, procederemos a analizar las primeras medidas políticas emprendidas por el nuevo gobierno de Federico Franco, buscando

definir su identidad y correspondencia con los intereses de aquellos sectores que forman parte de la oligarquía del Paraguay.

Oligarquía: una definición

Es preciso señalar, antes de todo análisis, qué entendemos por oligarquía. Partimos para esto de lo señalado por Ansaldi², que la describe como una forma de ejercer la dominación política. En este sentido, dicha categoría no alude a una clase en particular o a una alianza de clase o sectores. Este tipo de dominación política se caracteriza por mantener un alto grado de concentración de poder y recursos, a la vez de una angosta base social, excluyendo a las mayorías de la toma de decisiones políticas. Este autor agrega que “la dominación oligárquica puede ser ejercida por clases, fracciones o grupos sociales (incluyendo redes familiares) diversos”³, lo que en términos específicos se refiere a terratenientes (capitalistas y no capitalistas) y burgueses, así como a una alianza de clases o fracciones de las mismas. Sostiene además que, al ser una forma de organización y ejercicio de la dominación política, el término oligarquía “define un tipo de régimen o de Estado, el régimen o Estado oligárquico, al cual no se opone el régimen o Estado burgués o capitalista, sino el democrático; dicho de otro modo, la forma contradictoria de la oligarquía como dominación política es la democracia”⁴.

Es preciso destacar aquí que la dominación oligárquica se constituye y se sostiene a partir de la hacienda. Así, partiendo de la familia como centro, va configurándose un sistema de relaciones de poder que se prolonga extendiéndose en su dinámica hacia otros espacios, hasta llegar a aquellos esencialmente públicos, como los partidos políticos e incluso el Estado. De esta forma, señala Ansaldi, se desarrolla el:

*reclutamiento cerrado de los designados para funciones de gobierno, basado en criterios de apellido o linaje, tradición, familia o parentesco (carnal, espiritual [compadrazgo], o de alianza por unión matrimonial), prestigio, amistad, dinero, a los que pueden añadirse, en algunos casos, ascensos por habilidad política, méritos militares y/o matrimonio (de un modo diferente al antes señalado casamiento de consortes pertenecientes ambos a familias tradicionales), núcleo reducido de integrantes (notables)*⁵.

Una de las características más evidentes de esta forma de dominación es la tendencia permanente a excluir a individuos y sectores disidentes, así como a aquellos considerados opositores. Por lo general, estos son tomados como peligrosos o radicales, habiendo o no motivo para ello. Lo anterior se combina con la cooptación tanto de individuos, como de grupos que resultan ‘potables’ por sus posiciones y conductas⁶.

El modo de ser oligárquico, que se origina en la hacienda y las relaciones de dominación que allí imperan, es expandido por la oligarquía a las demás esferas de la sociedad. El primer y más relevante traslado alcanza a las ciudades:

durante el régimen oligárquico, los mecanismos de poder político y de dominación se reproducen en los centros urbanos como mecanismos de control social. La sociedad oligárquica puede, también, definirse por las formas que el terrateniente utiliza para mantener su dominio sobre el campesinado, los jornaleros y la población rural. Los centros urbanos, las capitales y ciudades de más de 20 mil habitantes son un reflejo de las relaciones sociales imperantes en el espacio rural⁷.

La permanencia de la dominación oligárquica en Paraguay

Con escaso desarrollo industrial y una sociedad marcadamente rural, Paraguay se desarrolló a un ritmo tortuoso, evadiendo incluso aquellas oleadas industrializadoras que influyeron a la región en la primera mitad del siglo XX, de la mano de las políticas de sustitución de importaciones. Víctima de explotaciones predominantemente extractivas a partir de economías de enclave, la hacienda y el minifundio fueron cobrando cuerpo sin núcleos urbanos permanentes y sólidos.

Fue recién a mediados del gobierno autoritario del General Alfredo Stroessner que se consolidaron las bases para el nuevo modelo agrícola mecanizado, movido por la producción extensiva de granos. Se fortalece a partir de entonces un sistema productivo agroexportador que tiene como su motor principal a la agroindustria.

Bajo este régimen también se van consolidando otros sectores económicos de gran importancia, como el de la industria de la construcción y el importador-comercial. El primero, oxigenado en sus inicios por los grandes emprendimientos hidroeléctricos que impulsó el gobierno de Stroessner. El segundo, con el afianzamiento de la ‘mira al este’, iniciada ya por gobiernos anteriores, pero culminada por el General, consistía en la construcción de rutas de acceso y conexión con el Brasil, abriendo entonces nuevas formas de acceso al comercio internacional que, desde tiempos de colonia, solo transitaba a través de los ríos que conectaban al Paraguay con el océano Atlántico por el Río de la Plata. Así, se abría toda una gama de emprendimientos de importaciones y reexportaciones al Brasil, aprovechando las diferencias impositivas y las facilidades para el tráfico (lícito e ilícito) de frontera.

Todo esto va afectando a los sectores dominantes del país que, aunque amplían su diversidad, no se conmueven mayormente en su esencia oligárquica. Ocurre de este modo en Paraguay algo semejante a lo que Kaplan identifica en gran parte de América Latina, cuando señala que:

la oligarquía va viendo considerablemente debilitada su hegemonía, cuestionada y desgastada desde diversos ángulos y en distintos niveles. Ha ido perdiendo parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos y cultural-ideológicos. Su influencia y primacía siguen haciéndose sentir en la economía, la sociedad, la cultura y la ideología, y se manifiesta sobre todo en la capacidad de controlar y manipular a otras clases, grupos, partidos y al Estado⁸.

Estas transformaciones fueron generando en Paraguay una oligarquía más flexible y permeable a los procesos modernizadores, pero siempre provocando una ralentización de dichos procesos, volviéndolos tortuosos y hasta superficiales por momentos. De esta manera, la nueva élite oligárquica surge gracias a la superación de los antiguos criterios de restricción a la pertenencia (tradicción, propiedad, familia, y clientela). Esto ocurre, tal como señala Kaplan, porque la oligarquía latinoamericana

flexibiliza sus criterios de reclutamiento para la selección y la incorporación a la coparticipación en su propia constelación de individuos y grupos según la utilidad funcional para sus intereses y proyectos, y de acuerdo a las nuevas características y exigencias de la sociedad: grandes empresarios advenedizos y exitosos; sectores ascendentes de la alta clase media vinculados a la intermediación comercial y financiera, a la industrialización y los servicios, a la burocracia privadas y públicas, civiles y militares; a dirigentes institucionales y políticos de gravitación considerable⁹.

Esto le permite adquirir matices cada vez más diversos en sus bases y componentes, como también en sus intereses e instrumentos, por lo que va ganando un mayor predominio en sectores urbanos.

Todo lo descrito explica, en gran medida, la situación en que se encontraba el Paraguay al momento de la llegada de Fernando Lugo; nos referimos un país posicionado uno de los más pobres e injustos de América Latina. Para entonces en Paraguay, de acuerdo con datos oficiales, el 35.6% de la población vivía bajo la línea de pobreza y el porcentaje de pobres extremos alcanzaba el 20%¹⁰.

La distribución de riquezas también presentaba -y lo sigue haciendo- cifras alarmantes, mientras el 40% más pobre de la población recibía el 11,5% del total de las riquezas producidas en el país, el 10% más rico concentraba el 40.9% del total de las riquezas¹¹. La política tributaria paraguaya favorecía a esta distribución desigual de las riquezas, con la presión tributaria más baja de la región¹².

No son menos graves las falencias en servicios básicos como salud y educación, aparte del reducido alcance de las obras públicas de infraestructura y comunicación. Además, la acelerada expansión de la agroindustria, a lo largo de las últimas décadas, ha tenido un fuerte impacto sobre la economía campesina: destrucción de la pequeña hacienda y desplazamiento de importantes porciones

de población rural hacia núcleos urbanos, donde no encuentran posibilidades de insertarse en las estructuras económicas urbanas.

Si la oligarquía es esencialmente terrateniente, como ya señalamos, sus formas de dominación podrán comprenderse con mayor sustento en una sociedad como la paraguaya, en la que los sectores terratenientes se constituyen como unos de los más importantes y poderosos de sociedad. La producción agrícola se encuentra entre los principales rubros de la economía, pero enmarcada en un modelo de producción y desarrollo que toma como base la producción mecanizada y extensiva, en combinación con la agroindustria. Este modelo, que se desarrolla por encima de la pequeña finca campesina, genera un movimiento de alta concentración, a la vez que expulsa una creciente masa de pequeños propietarios y trabajadores rurales, los cuales acaban conformando los cinturones de pobreza urbanos en los núcleos poblacionales más importantes del país.

Así fue configurándose un sistema de relaciones que garantiza un modelo excluyente y concentrador de grandes recursos en manos de unos pocos. En el Paraguay actual, según datos oficiales, el 85.5% de las tierras están en manos del 2.06% de los propietarios. De estas tierras, más de 2 millones de hectáreas se destinan a la producción de soya y los números muestran un crecimiento abrumador si se comparan con las cifras de años anteriores¹³, según indica el Censo Agrícola del 2008. Hoy en día, ya se habla de una superficie que supera las 3 millones de hectáreas.

El triunfo de Fernando Lugo y sus bases

En una coyuntura de alto desprestigio del gobierno, Fernando Lugo, conocido como ‘el obispo de los pobres’ por su papel en la diócesis de San Pedro -uno de los departamentos más pobres del país y con un alto grado de conflictividad social-, aparece como referente de una gran movilización de protesta en contra de los poderes Ejecutivo y Judicial. Así, en torno a él comienza a aglutinarse un amplio espectro de fuerzas políticas y sociales.

Fueron quizás más significativas, pero menos explícitas, las derivaciones estructurales de un sistema que por décadas ha mantenido relegados a los sectores medios y bajos de la sociedad paraguaya. En este sentido, el apoyo a Lugo significó un hartazgo de las formas autoritarias y basadas en la prebenda, prevalecientes en la política local a lo largo de tanto tiempo. Un agotamiento de los liderazgos tradicionales, sus partidos y sus intereses.

Lugo se instala en el imaginario colectivo como una figura capaz de agrupar a todas las fuerzas políticas opositoras, a la sociedad civil organizada y a los movimientos sociales a fin de conseguir el tan anhelado cambio. Con un discurso moderado -pero que recuperaba las consignas de sectores olvidados como el campesinado, las amas de casa, los trabajadores informales y los sectores pobres en general-, Lugo mostraba un marcado perfil popular. El entonces candidato asumía también las reivindicaciones de aquellas capas medias y más

puedientes que rechazaban el mal manejo del Estado. Consiguió constituirse en el gran aglutinador de diferentes sectores de la población, todos ellos hartos de la situación de injusticia reinante en el país durante tantas décadas.

Las diferentes organizaciones de izquierda y los partidos políticos de derecha intentaron promover de manera exclusiva la candidatura del ex obispo, buscando imprimirle desde un principio una determinada orientación político-ideológica. Finalmente, fue una articulación de los dos sectores la que acabó sustentando la candidatura presidencial. Se destacó allí la participación del PLRA¹⁴, que accedió a apoyar la candidatura del ex-obispo a cambio de hacerse a la candidatura a vicepresidente.

Los sectores de izquierda más reducidos y dispersos solo coincidieron entonces, en el apoyo a la chapa presidencial. Y ese accionar unitario no alcanzó a traducirse en una alianza a nivel parlamentario, lo que redujo la posibilidad de acceso de estas fuerzas al Congreso. Los resultados parlamentarios fueron muy malos para los sectores de izquierda, los cuales obtuvieron una cantidad de escaños muy pequeña¹⁵. La derecha fue la gran ganadora en el Parlamento, en especial la derecha opositora que sumada obtuvo una holgada mayoría. De esta manera, el 20 de abril de 2008, Paraguay eligió un gobierno de moderada señal progresista y, contradictoriamente, un Parlamento de claro signo conservador.

Las trabazones oligárquicas y la evasión de confrontaciones

El gobierno de Fernando Lugo fue reflejo nítido de esta contradicción. Un gobierno que intentó realizar medidas moderadamente progresistas, sin base parlamentaria propia y con un gabinete que reflejaba la composición de la amplia alianza que lo llevó a la presidencia: una mayoría liberal que se resistía a medidas progresistas y una izquierda fraccionada, debilitada por la carencia de una representación parlamentaria significativa.

Los frecuentes zigzagueos políticos y la tendencia táctica a tratar de colocarse por encima de los conflictos agravaban todavía más las posibilidades de avanzar en el proceso, pues únicamente actuaban como distractores, postergando diferencias y conflictos políticos de basamento profundo. Emprendidas de manera tibia y dubitativa, muchas acciones de gobierno fueron deshechas ante la reacción conservadora de grupos de poder económico y político.

Uno de tanto casos que puede reflejar lo hasta aquí señalado es la promulgación y posterior derogación del Decreto 1937/9, que reglaba el tratamiento y uso de los agro-tóxicos para las plantaciones extensivas de soya y otros granos. La nueva disposición, que trataba del control del Estado sobre estos productos para salvaguardar el impacto ambiental y la integridad de las comunidades aledañas -frecuentemente afectadas por la exposición a estos químicos nocivos-, fue rechazada radicalmente por sectores terratenientes y agroindustriales vinculados a este sector.

La disputa en torno a este decreto se dio tanto dentro como fuera del gobierno. Los representantes del PLRA actuaron de manera activa entre el gobierno y los gremios agrícolas¹⁶. Esta medida afectaba de manera directa a uno de los sectores más importantes de la oligarquía paraguaya, en un país en el que la producción agrícola es uno de los principales rubros de la economía, enmarcado en un modelo de producción y desarrollo que toma como base la producción mecanizada y extensiva, en combinación con la agroindustria.

No es casualidad que, como veremos posteriormente, la excusa que derivó en el golpe contra Fernando Lugo haya provenido de un conflicto relacionado con la problemática de la tierra, y que precisamente, afectara los intereses de sectores como el descrito.

La reacción al cambio: el golpe parlamentario

La reacción al cambio viene de la mano de los sectores más conservadores de la sociedad paraguaya y su representación política. Tras los hechos acontecidos en un conflicto de tierras en la zona de Curuguaty, departamento de Canindeyu, los diferentes sectores de la oligarquía paraguaya, que se encontraban en abierta confrontación electoral de cara a las próximas elecciones presidenciales del 2013, lograron acordar el inicio apresurado de un Juicio Político que en menos de 48 horas acusó, juzgó y condenó al entonces Presidente Fernando Lugo, atropellando todas las garantías procesales propias de un Estado de Derecho.

Los motivos de la premura eran claros y evidentes hasta para cualquier espectador desavisado: evitar cualquier fuga del pacto entre fracciones y adelantarse ante cualquier reacción de la ciudadanía en las calles.

El carácter del nuevo gobierno puede vislumbrarse con claridad a la luz de una somera mirada a sus principales medidas. Como veremos, todas ellas tendientes a garantizar el respeto y salvaguarda de los intereses de las élites oligárquicas.

El vínculo con las metrópolis sigue siendo fundamental para esta oligarquía *aggiornada* a los nuevos tiempos.

Los grupos de las nuevas élites oligárquicas coparticipan con las empresas transnacionales y los Estados de los países desarrollados en la apropiación del excedente económico extraído a los países latinoamericanos; dependen de estas para subsistir y progresar, en términos de ofertas y de demandas, de capacidad financieras y tecnológicas, de créditos, de apoyos políticos, diplomáticos y militares¹⁷.

Esto hace que los sectores dominantes, clases y fracciones, estén íntimamente ligados a intereses multinacionales, más allá de diferencias y rencillas

ocasionales. Es así que, ante cualquier crisis o amenaza que atente contra los intereses de esta asociación, las oligarquías locales terminan definiéndose siempre en favor de aquellos agentes e intereses externos, antes que de los internos.

Al momento de asumir el nuevo presidente Federico Franco dio un grandilocuente discurso en el cual esbozaba una agenda propia de todo un periodo presidencial, cuando el periodo finaliza en un poco de más 13 meses. Dentro de los puntos que señaló, se incluye al impulso de la industrialización del país. Tal afirmación parecía no tener asidero. Pero apenas trascurrieron los primeros días, empezaron a vislumbrarse las acciones a las que Franco aludía.

A lo largo del gobierno Lugo, referentes liberales realizaron insistentes gestiones para facilitar la instalación en el país de la multinacional minera de origen canadiense 'Río Tinto Alcán'. El proyecto consistía en dar amplias facilidades (subsidios tales como exenciones impositivas y precios muy preferenciales de energía eléctrica) para que la empresa se instalara en el Paraguay, aprovechando el gran volumen de producción eléctrica con el que cuenta. El interés fue de tal magnitud que el propio Franco, todavía como Vicepresidente, visitó las instalaciones de Río Tinto en Canadá invitado por la propia empresa, en octubre de 2010.

Este proyecto contó con críticas tanto locales como internacionales por las conocidas denuncias contra la empresa en otros países, además del impacto ambiental que tal emprendimiento supondría.

Una vez posicionado como Presidente, Franco dotó de nuevo impulso al proyecto. Uno de los primeros nombramientos que realizó fue el de Viceministerio de Comercio, cargo asignado a Diego Zavala, antiguo asesor del gobierno, para que se desempeñara en el análisis de la propuesta de Río Tinto Alcán y como nexo con la empresa. Este abogado, muy favorable al proyecto, se enfrentó con la oposición de otras autoridades del gobierno anterior, que plantearon entonces serias objeciones, como las de los entonces Ministro del Ambiente y la Viceministra de Minas y Energía. El nuevo gobierno, a través del Viceministro, ha acelerado sin embargo los trámites de negociación. La predisposición llega a tal punto, que el propio Zavala ha tomado una posición abierta y desembozada de promoción de la empresa, haciendo publicidad de las supuestas ventajas que la misma aportaría a la sociedad paraguaya¹⁸.

Otro foco de atención del nuevo Presidente y su gobierno es la producción agroindustrial en su conjunto. El mensaje para los terratenientes de este rubro fue claro e inequívoco. Más allá de que el Golpe a Lugo fue realizado bajo el argumento de la inestabilidad surgida por la supuesta 'falta de seguridad y garantías' a los propietarios de grandes extensiones de tierra, el nuevo gobierno fue expedito, dando rápidas muestras de sus intenciones.

Es así que el nuevo Ministro de Hacienda, Manuel Ferreira Brusquetti, dejó claro en una de sus primeras declaraciones públicas el rechazo a la aplicación de impuesto a la exportación de productos agrícolas, tales como la soya, el maíz y el girasol¹⁹. El gobierno no solo se quedó en el discurso; rápidamente se vieron resultados favorables para estos sectores en dicho ámbito.

En lo que respecta a la producción mecanizada y el uso de biotecnología, las primeras medidas tomadas fueron más que favorables para terratenientes y para las multinacionales de este rubro. El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas -Senave-, con sorprendente velocidad aprobó la utilización de semillas transgénicas de algodón para la próxima campaña agrícola²⁰, a la vez que anuló la normativa establecida por el gobierno anterior para la realización de fumigaciones de cultivos²¹. Dicha normativa reglamentaba la realización de fumigaciones a gran escala en las grandes plantaciones de monocultivo -principalmente de la soya-, en salvaguarda del bienestar de las poblaciones campesinas aledañas. La disposición había provocado una férrea oposición de los soyeros, y establecía, entre otros puntos, que el fumigador estaba obligado a comunicar a los vecinos acerca de sus pulverizaciones, informando los horarios y productos a utilizar. También instituía ciertas reglas para las fumigaciones aéreas.

Pero el que fue quizás el gesto más favorable hacia los sectores soyeros y las multinacionales de la biotecnología fue el nombramiento de uno de sus principales promotores -y empresario del rubro- como titular del Senave. El nuevo Presidente Franco nombró en la cabeza de esta institución al Ingeniero Jaime Ayala, expresidente y accionista de una empresa de agroquímicos denominada *Pacific Agrosiences*²².

La oligarquía paraguaya, en especial el importante sector terrateniente que la compone, parecería estar tomando revancha tras un gobierno que osó no serle del todo funcional, intentado respetar los derechos e intereses de los sectores mayoritarios y aquellos con mas graves carencias en la sociedad. Y es que el gobierno de Lugo ni siquiera logró con éxito dar los primeros pasos para la realización de una reforma agraria que se focalizara en el conocido problema de la alta concentración de la tierra en pocas manos.

Reflexionando sobre la problemática de la tierra y las oligarquías latinoamericanas, González Casanova planteaba que:

la vinculación estrecha entre la oligarquía y la plutocracia, que es la base del aparato, descansa en gran medida en un sector latifundista, no obstante el debilitamiento proporcional de este en el interior de los grupos oligárquicos contemporáneos, la vieja oligarquía es lo suficientemente fuerte y lo suficientemente in, como para impedir cualquier reforma agraria confiscatoria, que incremente el mercado interno a su costa y en ocasiones, mucho más frecuentes de lo que se piensa, ni siquiera se pueden distinguir los inte-

reses de la vieja y la nueva oligarquía, pues las mismas familias de grandes propietarios de la tierra poseen empresas mineras, comerciales y financieras, a modo de combinados de las explotaciones antiguas y modernas²³.

Lo señalado por este autor puede constatar en la realidad del país con expresiones tales como la del Vicepresidente de la Asociación Rural del Paraguay, Fidel Zavala, quién rechazando el alto grado de concentración de la tierra como una de las principales problemáticas en el campo paraguayo puso como foco central del conflicto al campesino de pequeña parcela y su escasa productividad²⁴. Esto resulta verdaderamente irónico en uno de los Estados que presenta uno de los más altos niveles de concentración de tierras en el continente²⁵.

¿La decadencia de un modelo?

Nos gustaría cerrar el análisis aquí bosquejado centrándonos en el significado de los acontecimientos recientes en el contexto de un proceso político que intentó realizar una apertura política moderada, en un sistema que persiste en una obtusa defensa de los intereses sectoriales y exclusivos de una élite de poder económico reducida y poderosa.

Al respecto, consideramos que los hechos recientes, más allá de la coyuntura particular del Golpe Parlamentario y el retroceso circunstancial que el mismo podría significar, son la expresión de una aguda crisis en la que se encuentra la oligarquía paraguaya y su actual sistema de dominación. En este sentido, entendemos lo señalado por Kaplan, cuando manifiesta que:

las élites oligárquicas, públicas y privadas, y sus aliados internos y externos, encuentran crecientes dificultades para asegurar la reproducción de las relaciones sociales básicas, el ajuste recíproco de estructuras y procesos, la estabilidad y continuidad del sistema. En el proceso de cambio y de emergencia del neocapitalismo, el bloque de grupos dominantes se divide en fracciones que compiten mutuamente y encuentran serios obstáculos para resolver el problema de la hegemonía, entre sí y respecto a los grupos subalternos y dominados²⁶.

Como señala este autor, la crisis no solo se manifiesta entre dominadores y dominados, sino en el mismo bloque de grupos dominantes que ven cada vez más difícil la superación de sus deferencias. Consideramos que, en esta línea argumentativa, los sucesos de junio pasado no han sido más que una reacción unánime de las diferentes fracciones de la oligarquía paraguaya en conflicto irresoluble. Su modelo de dominación se agota, se desmorona y, ante esta situación, la salida momentánea es la eliminación de la amenaza, entiéndase: el aniquilamiento de aquellos actores y procesos que, aunque de manera tenue o moderada, operan sobre las contradicciones del modelo en pos de generar una apertura a otros sectores sociales normalmente postergados.

Esta eliminación, exclusión o apartamiento se emprende según el clásico estilo de la oligarquía, tal como advierte González Casanova:

tradicionalmente el aparato político y cultural ha buscado separar al dirigente popular de la estructura, de las masas, aislarlo y envolverlo, y, al mismo tiempo, desanimarlo cuando las masas están silentes, o «acelerarlo» y acabarlo antes de que las masas actúen. La operación ideológica y política del aparato ha consistido en tachar al dirigente revolucionario de utópico, en declararlo carente de razón y sentido de la realidad, en acusarlo de «agitador» de una «comunidad» que supone tranquila, e inalterable a no ser por su presencia molesta, justificando con ello la represión y el castigo del «delincuente»; y la represión, el castigo, van precedidos de todos los esfuerzos políticos y militares por aislar a los líderes de los pueblos, por separarlos y envolverlos, por hacerles que pierdan noción de la realidad circundante, y de los cambios y alteraciones de la sociedad²⁷.

Pero sin importar el ropaje con el que los sectores dominantes quieran vestir todas estas tácticas de persecución y exclusión, las mismas se tornan cada más evidentes para toda la sociedad, pues “de la crítica irreconciliable a la agresión abierta contra procesos y regímenes disfuncionales o peligrosos para sus intereses, élites dirigentes y grupos oligárquicos van desarrollando los prerrequisitos, los componentes y los instrumentos a través de los cuales intentan resolver el problema de la hegemonía, de modo definitivo y en su beneficio, mediante soluciones variablemente autoritarias”²⁸. Estas soluciones, advertidas y sufridas por grandes sectores y grupos de la sociedad, van llevando toda la situación de dominación a niveles que exigen su reacción cada vez más explosiva.

Finalmente, cerramos estas líneas afirmando que todo este proceso de cambio, iniciado en abril de 2008 con el triunfo electoral de Fernando Lugo, no es más que la nítida expresión de una gran e irresoluble crisis de hegemonía de la oligarquía paraguaya en su conjunto. Dicha crisis, lejos de avizorar soluciones próximas, ve cada vez más difícil superar sus contradicciones motoras. En síntesis, aunque presente avances y retrocesos, asistimos en Paraguay al desmoronamiento de un orden que, tarde o temprano, verá su fin sucedido por formas más democráticas, plurales y participativas.

Notas

1. En un trabajo anterior, hemos presentado ya algunos de los puntos principales que pretendemos desarrollar aquí: Ignacio González Bozzolasco, “Fernando Lugo y la lucha por la superación del Estado Oligárquico en Paraguay”, en Luis Rojas (comp.), *Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos* (Asunción, Base Is, 2009), p. 145.
2. Waldo Ansaldi, *¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina*, publicado en GothenburgUniversityPublicationsElectronic Archive. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/3270/1/anales_7-8_ansaldi.pdf]. Consultado el 03/08/12.
3. *Ibíd.*
4. Waldo Ansaldi, *ob. cit.*
5. *Ibíd.*
6. *Ibíd.*
7. Marcos Roitman Rosenmann, *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana* (Buenos Aires, CLACSO, 2008), p. 197.
8. Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano* (México, UNAM, 1996), p. 140.
9. *Ibíd.*
10. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares* (Asunción, DGEEC, 2007).
11. *Ibíd.*
12. Según datos de la CEPAL, Paraguay tiene una presión tributaria de apenas el 12.9%, frente a Argentina con 29.2%, Brasil con 35.6%, Uruguay con 24.1%, Bolivia con 20.1% y Chile con 21.3%. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007-2008* (Santiago, CEPAL, 2008), p. 356.
13. Jorge Zárate, *Censo agropecuario 2008: el mundo del revés*, publicado en ea.com.py [<http://ea.com.py/censo-agropecuario-2008-el-mundo-del-reves/>]. Consultado el 05/08/12.
14. Partido Liberal Radical Auténtico.
15. De los 45 miembros de la Cámara de Senadores, la izquierda se hizo con 3 escaños; y de los 80 miembros de la Cámara de Diputados accedió a 2.
16. Diario ABC, *MAG pide derogar el Decreto 1937*, publicado en ABC digital [<http://archivo.abc.com.py/2009-07-05/articulos/537071/mag-pide-derogar-el-decreto-1937>]. Consultado el 04/08/12.
- Diario ABC, *Lugo deroga el criticado decreto de plaguicidas*, publicado en ABC digital [<http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/lugo-deroga-el-criticado-decreto-de-plaguicidas-6372.html>]. Consultado el 05/08/12.
17. Marcos Kaplan, *ob. cit.*, p. 141.
18. Diego Zavala refirió a los beneficios que tendría instalación de Río Tinto Alcán, publicado en Ñanduti [http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=81946&tipo=Economia]. Consultado el 03/08/12.
- Viceministro Diego Zavala aprueba instalación de empresa Río Tinto Alcan*, publicado en Ñanduti [http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=81451&tipo=Economia]. Consultado el 03/08/12.
- Rossana Escobar, *Hay condiciones favorables para negociar con Río Tinto*, publicado en 5/días [<http://www.5dias.com.py/17260-hay-condiciones-favorables-para-negociar-con-ro-tinto>]. Consultado el 03/08/12.
19. Diario ABC, *Hacienda asegura que no se aumentará ningún impuesto*, publicado en ABC digital [<http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/hacienda-asegura-que-no-se-aumentara-ningun-impuesto-420849.html>]. Consultado el 03/08/12.
20. Diario ABC, *Por fin, tras siete años de espera, se podrá cultivar algodón trans-*

génico, publicado en ABC digital [<http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/por-fin-tras-siete-anos-de-espera-se-podra-cultivar-algodon-transgenico-422482.html>] Consultado el 03/08/12.

21. Periódico E'a, *Senave invalidó reglamentación para el uso de agrotóxicos*, publicado en ea.com.py [<http://ea.com.py/el-senave-dejo-sin-efecto-reglamentacion-para-el-uso-de-agrotoxicos/>]. Consultado el 03/08/12.

22. Periódico E'a, *Denuncian que Franco nombró en Senave a un empresario de agroquímicos*, en publicado en ea.com.py [<http://ea.com.py/denuncian-que-franco-nombro-en-senave-a-un-empresario-de-agroquimicos/>]. Consultado el 03/08/12.

23. Pablo González Casanova, "El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin)", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 34, No. 3/4, México, UNAM, Julio – Diciembre de 1972, p. 390.

24. Diario ABC *Concentración de la tierra en Paraguay no es tal, dice Zavala*, publicado en ABC digital [<http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/concentracion-de-la-tierra-en-paraguay-no-es-tal-dice-zavala-424046.html>] Consultado el 03/08/12.

25. El investigador de CADEP, Gustavo Rojas señala: *según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), Brasil y Argentina son los dos países de América Latina donde se manifiesta, de forma más notable, el proceso de concentración de tierras. Paraguay no ha estado exento de ese fenómeno. Entre 1991 y 2008, el valor bruto de la producción familiar se redujo de 70% a 32% del total de la producción agrícola. Por otra parte en el mismo periodo de tiempo, la concentración de la tierra se agudizó: el indicador Gini de desigualdad de la tierra, que se mide de 0 (más igual) a 1 (más desigual), se incrementó de 0.91 a 0.93, siendo así el más elevado del mundo*, en: Gustavo Rojas, *Concentración y el mercado de la tierra en Paraguay*, publicado en cadep.org.py, [http://www.cadep.info/uploads/2012/03/Nota4_Concentracion_tierras_24_02_12_2.pdf] Consultado el 03/08/12.

26. Marcos Kaplan, ob. cit., p. 162.

27. Pablo González Casanova, ob. cit., p. 398.

28. Marcos Kaplan, ob. cit., p. 164.

LA CRISIS ECONÓMICA COMO OFENSIVA POLÍTICA FALLA ORGÁNICA DE LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA*

Alfredo Serrano Mancilla e Iñigo Errejón Galván

El presente texto analiza la gestión política de la crisis económica en Europa como redistribución regresiva de la renta de abajo hacia arriba, y como modificación oligárquica del contrato social en favor de las élites financieras, disminuyendo o eliminando los componentes democráticos y sociales en los Estados europeos, especialmente en los de la periferia, y reorganizando la geopolítica de la Unión Europea bajo el dictado alemán. Para ilustrar este análisis general se examina en concreto el caso español: su relación con la UE y sus poderes fácticos, la conducción realizada hasta ahora de la crisis y las posibilidades que esta abre, tanto de recomposición oligárquica, como de cambio político.

1. La crisis ¿económica o política?

No es ningún secreto afirmar que estamos ante una profunda crisis. La mayoría de los análisis se empeñan en representarla como un fenómeno económico atmosférico, ‘neutro’. Pero la crisis es otra cosa, es una falla orgánica del sistema capitalista, de su estructura productiva-distributiva. La crisis debe ser entendida también como ofensiva política, y como operación de desposesión de las capas subalternas y de redistribución regresiva de la renta. Esta primera vía se efectúa gracias a: 1) políticas económicas en pro de una matriz productiva sin trabajo digno para las mayorías, 2) políticas de entronización de las finanzas que desmaterializan la economía y que, solo en contadas dosis requieren a las mayorías como objeto de crédito de consumo (o hipotecario), y 3) políticas de transferencia masiva de dinero público a (unas pocas) manos privadas. Pero en un segundo lugar, que a menudo pasa desapercibido, la crisis también debe ser entendida como reestructuración política de los Estados centrales de la economía-mundo; como ruptura de los pactos ya erosionados de posguerra y como realización del viejo sueño, por parte de las élites, de un mando unilateral del capital supranacional, que va cancelando o arrinconando las instituciones o mediaciones que hacían de contrapeso ‘popular’ en

*Artículo publicado originalmente en Rebelión.org, 18/06/2012, [<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=151553>]. Consultado el 07/2012.

los Estados capitalistas. En ese sentido, por ejemplo, se vive en los Estados europeos, en particular en los del sur, en la periferia europea, un proceso acelerado de ‘oligarquización’ de sus sistemas políticos. Esto es, de primacía de los poderes no elegidos democráticamente, en un estrechamiento de las posibilidades de decisión democrática.

Este estrechamiento se manifiesta de dos formas. En primer lugar, con la reducción de la soberanía popular a un principio legitimador del recambio periódico de élites internas, todas a un mismo bloque de poder marcado por la primacía del poder financiero. Poder financiero que no es más que otra cara del mismo poder capitalista. El ámbito de las decisiones e instituciones en las que la ciudadanía puede influir por procedimientos o canales establecidos se reduce conforme actores o espacios cruciales para la convivencia y el proceso político quedan fuera del ámbito ‘público’. La dinámica de colusión, hibridación y convergencia de intereses de casta entre los responsables de estos poderes (mediático, judicial, financiero), supone un contrapoder oligárquico con capacidad de veto y chantaje a los poderes electos. Esto es, una suerte de ‘corralito’ a la democracia.

El correlato de esta realidad es una percepción generalizada que deriva en comportamientos políticos cínicos: la confianza, pese a su amplio desprestigio, en los partidos-cartel tradicionales, al ser ellos los únicos ‘realmente capaces de gobernar’ en un campo de fuerzas como el descrito, debido a su homologación delante de los grandes poderes económicos privados.

La segunda forma de manifestación del estrechamiento democrático es el operado por el discurso pospolítico, que Chantal Mouffe¹ define como la ilusión de una política sin antagonismo, sin opciones enfrentadas y, finalmente, sin las pasiones de masas, entregada ya a una mera actividad de administración ‘técnica’ en manos de expertos. Esta ilusión liberal descansa en un presupuesto falso: el conflicto debilita la democracia, cuando en realidad la posibilidad misma de decisión democrática necesita de la máxima apertura del rango de cuestiones discutibles y de la existencia de posiciones sustancialmente diferenciadas entre las cuales optar.

Al presentar como ‘técnicas’ a razones necesariamente políticas -como la decisión sobre dónde y a quién recortar, las prioridades de gasto en uno u otro sector, o los valores ideales que rigen la convivencia colectiva-, la pospolítica pone las ideas dominantes a buen recaudo de la discusión política, y por tanto del alcance popular. La idealización del consenso, así, oculta en realidad las premisas profundamente ideológicas que lo forman, y abre la puerta para que la oposición se manifieste por fuera de los sistemas políticos en esta deriva.

No obstante, esta dinámica pospolítica se presenta fundamentalmente presidiada por un chantaje que la constituye: el de la emergencia económica. Esto ya había sucedido a principios de la década de 1980, cuando el neoliberalismo se constituyó en la salida hegemónica a esa emergencia económica. Aquello

que las explicaciones dominantes designaban como ‘crisis’, no era más que los nefastos efectos sobre las grandes mayorías de la respuesta de los poderes económicos ante una notable caída de su tasa de beneficio. La crisis no es causa de nada, solo consecuencia de medidas tomadas por la estructura que monopoliza las decisiones. En su momento, el relato neoliberal fue construyéndose a partir de grandilocuentes dogmas que sustituían las intenciones de los poderes económicos. *Modernización del Estado*, en vez de hablar de reducción del Estado al servicio de prebendas corporativas. *Flexibilidad Laboral*, en vez de plantear un exterminio de los derechos del trabajo. *Racionalidad*, para lograr que el consumo fuese el único camino para ser feliz. *Seguridad Jurídica*, con el objetivo de dilapidar cualquier soberanía que perjudicase los intereses de la inversión extranjera. *Humano y sostenible*, para adjetivar el fracaso de un desarrollo que nunca se concilió con la dimensión social ni ambiental. *Liberalización Financiera*, en aras de facilitar la financiarización de la economía con capitales ‘golondrinas’ en busca de altas rentabilidades sin compromiso con la economía real. *Liberalización del Comercio*, para permitir que las grandes transnacionales puedan exportar productos subvencionados. *Valor Añadido*, para transnacionalizar las cadenas productivas de valor. La palabra *Mercado*, para velar por el anonimato y la ‘marcianización’ de los dueños del mundo. Y por último, el alegato a la *Independencia*, pero independencia respecto a las grandes mayorías, siempre dependientes del poder económico.

El discurso dominante de la crisis, en la actualidad, es también considerado como fenómeno no político, casi meteorológico, en el que no cabe hallar causas, víctimas ni culpables o intereses contrapuestos, sino encontrar el camino de salida que conduce a la socialización de las responsabilidades, a la invisibilización de la contingencia y las medidas adoptadas frente a esta. De tal forma, la amenaza permanente, total e incomprensible de la crisis, avala una cultura de la emergencia que descalifica de antemano cualquier crítica o disenso. La situación de ‘excepcionalidad económica’ justifica, entonces, prácticamente cualquier medida adoptada. Pero reordena notablemente también los equilibrios de poder dentro de los Estados con la subordinación -voluntaria en la mayor parte de los casos- de la social-democracia a los consensos neoliberales, y con la destrucción de los espacios de mediación con el poder organizado de los asalariados. Haciendo esto, se instaura una nueva ‘normalidad excepcional’ que rompe con algunos principios ya firmemente asentados sobre la extensión de los derechos y la responsabilidad social del Estado. Las élites dominantes, así, no solo evitan cualquier rendición de cuentas por la situación actual, al tiempo que aumentan sus beneficios; sino que refuerzan su poder de clase y modifican, a la ofensiva, el pacto social. La creencia y difusión casi mágica de la necesidad de calmar a la hidra intransigente de ‘los mercados’ encubre el proyecto político económico en despliegue por parte de las oligarquías europeas y sus *lumpen oligarquías* subalternas en la periferia europea, denominadas como PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España) por los medios financieros dominantes.

Sin embargo, la gravedad de la crisis y las dificultades de los sectores dirigentes para ofrecer compensaciones o mediaciones a las mayorías sociales golpeadas por las medidas de ajuste, así como la propia evidencia de su sumisión a poderes económicos privados no elegidos por nadie, han tenido un notable efecto en la erosión de la legitimidad de las élites, y en la desafección hacia los sistemas políticos democrático-liberales. En la medida en que los sistemas políticos sufren modificaciones neocaciquiles, que las posibilidades de decisión democrática disminuyen, y que lo hace también la propia capacidad de los sectores gobernantes para integrar las demandas ciudadanas y solucionarlas en forma individualizada, aumenta la brecha entre representantes y representados. Aumenta, al mismo tiempo, la percepción de que la élite gobierna fundamentalmente para sí misma, y por tanto esta tiene mayores dificultades para generar un amplio consenso entre los gobernados, integrando en forma subordinada algunos sectores y dispersando/neutralizando otros.

2. Pacto político para el consenso de las ganancias

Los llamados países centrales no pueden ser concebidos como bloque monolítico. Las categorías analíticas de las ciencias sociales están marcadas por esta tensión, que les sirve de ayuda para comprender la realidad en forma simplificada, pero que conlleva, al mismo tiempo, el peligro de ser excesivamente reduccionistas, y esconder matices fundamentales para explicar qué está sucediendo en nuestro mundo en los últimos años, antes y después de la mal llamada crisis financiera. Esta no fue ni origen ni detonante de nada, fue una consecuencia más -no menor- de la crisis sistémica del capitalismo.

La política neoliberal regional en la Unión Europea durante las décadas pasadas se basó en un claro pacto de reparto de las ganancias totales entre las *transeuropeas*², en el territorio europeo y fuera de él. En esos años, los canales instrumentales de la democracia servían para implementar una economía cada vez menos democratizada, a partir de una integración nominal, y no real, desde medidas como: a) un nuevo mercado común que ha permitido hacer más dependiente productivamente y comercialmente a la periferia de los países centrales. Véase cómo, por ejemplo, España ha desequilibrado cada vez más la balanza comercial en favor de Alemania en los últimos años³, provocando así una menor capacidad competitiva de la economía española. b) La división europea del trabajo, mediante un ajuste laboral que permitió competir en salarios con el resto del mundo, flexibilizando al máximo las rentas del trabajo para sostener el incremento de las rentas del capital, configurando una Europa de países centrales, y otra periférica. c) La amputación de la política monetaria/cambiaria, apelando a la ortodoxia de la independencia del Banco Central Europeo que seguía por supuesto siendo dependiente de las instituciones financieras sistémicas. d) Una política tributaria regresiva que centra su potencial recaudatorio en la economía de consumo, manteniendo de forma constante la presión impositiva directa para las capas populares y clase media, y proponiendo exoneraciones en clave de incentivos a las grandes empresas.

e) Una política financiera no virtuosa basada en una banca periférica europea, sin ancla productiva, y dependiente de la banca europea central que sigue fortaleciendo la competitividad productiva de las economías centrales, y a la vez, prestamista, convirtiéndola en la gran acreedora de toda la deuda europea.

Este proceso de integración europea no fue ajeno al proceso neoliberal de la financiarización, donde las finanzas ejercen un control dominante sobre la economía, a partir de creación de valor no material, ficticio, con absoluta independencia del valor real productivo. A este respecto, existe un dato muy significativo: el valor de los derivados⁴, según BIS⁵, es de 708 billones de dólares⁶.

España hizo todo lo acordado en medio de esta nueva arquitectura neoliberal mundial que somete la política a una economía para unos pocos. El país construyó un orden político estable como resultado del pacto entre las izquierdas mayoritarias y las élites del franquismo, y asumió su papel en la división internacional del trabajo de la UE. Fue parte de la amputación de su política monetaria y cambiaria, y fue país dependiente como víctima del mercado común. Convergió nominalmente hacia los criterios impuestos desde Europa, a partir de la hipoteca de ingresos públicos futuros con la ola de privatizaciones de mediados de los ochenta, y especialmente en los noventa⁷. Así se bajó la deuda pública y el déficit. Por ejemplo, en 1997, se destinaron 7.212 millones de euros en deuda pública, y otra buena parte de lo obtenido en 1996 se contabilizó vía dividendos, lo que permitía reducir el déficit. Fórmula infalible: ‘pan para hoy, hambre para mañana’.

Los años del auge económico en España, mirados bajo la miopía del PIB, venían acompañados de reformas tributarias que favorecieron aún más las rentas del capital, en detrimento de las rentas del trabajo. La recaudación aumentó confiando exclusivamente en el consumo infinito. Se privatizaron las pensiones. Se extranjerizaron las empresas transnacionales con casa matriz en España. El sistema financiero continuó su senda irreal, generando una creciente deuda privada en manos de acreedores de Alemania y Francia. Esta financiarización a la española construyó un sistema financiero más privatizado, menos social y económico, y mucho más oligopólico. Las finanzas se centraron en obtener ganancias de un casino sin reglas definidas, y cada vez más alejadas de funciones productivas y sociales propias de la desaparecida economía real. La reorientación neoliberal de la política financiera en España se dedicaba a engordar la cuenta de dividendos, con base en una política de poseer activos inmobiliarios, que en plena ‘burbuja-boom’ estaban sobrevalorados. La imposibilidad de mantener *ad infinitum* una política basada en una burbuja inmobiliaria-financiera, con pautas de consumo solo sostenible con crédito infinito, y sin ningún cambio en la base productiva, hizo que todo saltara por los aires. Los inmuebles se convirtieron en activos tóxicos porque no se podían seguir vendiendo, y mucho menos, a precios del *boom*. Estos siguen sobrevalorados contablemente, sin correspondencia aproximada a su valor real actual.

Lo cual, en palabras sencillas, podemos denominar quiebra técnica.

Este modelo de desarrollo había generado un intento de articulación social amplia, que para el caso español puede nombrarse ‘bloque inmobiliario-rentista’, y que consistía en la compensación del ataque sobre las rentas del trabajo con ventajas fiscales a la compra de vivienda y títulos de propiedad, y con un derrame⁸ contenido hacia las capas subalternas de los beneficios de la economía especulativa. Esta peculiar forma de integración social permitió años de estabilidad política y de una cierta prosperidad económica, a pesar de todo muy inequitativamente distribuida. Pero las primeras señales de crisis financiera internacional resquebrajaron con facilidad este pacto, y empujaron rápidamente hacia una evolución oligárquica de los sistemas políticos europeos, en particular de su periferia: las élites dominantes abrían una ofensiva que rompía de facto –al mismo tiempo que lo entronizaba en abstracto– el pacto social y empujaba hacia una transferencia mayor de la renta de abajo hacia arriba y del sector público al privado, cuya deuda asumía.

No obstante, no hay en este proceso ninguna fatalidad económica ni necesidad histórica: los Estados no han sido víctimas de la crisis, sino que han sido empleados en proyectos oligárquicos de clase, contingentes y netamente políticos.

La crisis evidentemente tiene nombres y apellidos, y es el resultado de una gestión vehiculizada por partidos con nombres y apellidos, al servicio de empresas con nombres y apellidos. Como dice Geuens, “las finanzas tienen rostros, se los puede ver desde hace mucho tiempo en los pasillos del poder”⁹.

3. Bicefalia capitalista en respuesta a la crisis

La crisis hace tambalear el pacto de reparto de ganancias entre las transeuropeas, tanto centrales como periféricas. El negocio se estrecha en comparación con períodos de gran *big bang* económico. He aquí donde el capitalismo se reforma o se reinventa. Los técnicos se ponen a ello, y la política sistémica –pues veremos que el descontento se expresa entonces por fuera de los canales institucionales–, queda subordinada a variables y parámetros decididos en otro lugar, lejos de la soberanía popular.

Las respuestas frente a la crisis son de muy diversa índole, y resulta complicado identificar una única salida técnica, de facto política, de los sectores dirigentes frente al nuevo escenario de transición. No obstante, sí son observables cartografías diferenciadas pero bajo un interés convergente: mantener la tasa de ganancia de unas pocas empresas. Si bien las estructuras dominantes encubren este interés común desde el mito de la objetividad y la técnica, políticamente tiene un significado obvio: las mayorías sociales supeditadas al objetivo de unas pocas empresas. Este uso de pocas empresas no es resultado de imprecisión lingüística ni falta de rigurosidad de las ciencias sociales. Coghlan y MacKenzie¹⁰, en un trabajo publicado en *New Scientist*, corroboran lo que la

mayoría de los profanos observa cada día: son pocos los que tienen mucho. A partir de una muestra de estudio de 37 millones de compañías e inversionistas de todo el mundo, el documento revela que un núcleo de 1.318 compañías con propiedades entrelazadas se apropian del 20% de los ingresos operativos globales, y a través de sus acciones en la mayoría de las grandes firmas más rentables de la economía real, son dueñas de otro 60% de los ingresos globales. Cuando el equipo descifró aún más la red de propiedad, descubrió que gran parte provenía de una 'súper-entidad' de 147 compañías más estrechamente entrelazadas. Ese sigue siendo el objetivo de las políticas públicas, mantener esa 'súper-entidad' que supone la base sistémica de la economía actual. Es tan así, que hasta la Unión Europea creó el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico para que una buena parte de dichas entidades sistémicas, las financieras, no se hundieran.

La búsqueda del nuevo consenso discurre en un escenario diferente, de transición geopolítica del siglo XXI, que comienza a acabar con la hegemonía unipolar estadounidense. El mapamundi se reorganiza multipolarmente: Estados Unidos ya no juega solo, China sigue con su crecimiento insostenible, la aparentemente integrada Unión Europea se desintegra, y el G7 debe dialogar con el G20 por el creciente papel de las economías emergidas (no emergentes) de los famosos BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

Ante este escenario crítico y en transición, el neoliberalismo se reacomoda sin desaparecer del todo. Se identifica un sincretismo de políticas económicas, un 'neoliberalismo plus' con recuperación del Estado. Estas medidas, al parecer contrapuestas, conviven armoniosamente en busca del objetivo común, el nuevo pacto de la ganancia para las grandes empresas. Vayamos por partes.

En primer lugar, existe un intervencionismo selectivo (que en palabras de Kotz¹¹, se llamaría capitalismo corporativo). El Estado vuelve a injerirse, pero ahora para salvar a esa súper-entidad, sostén del actual sistema económico. Al inicio de la crisis (2008), se pudo observar esta política de diversas maneras: la inyección de suero financiero del FMI con un billón de dólares (entre préstamos y derechos especiales de giro); Estados Unidos ayudó a la industria automotriz y a su banca privada preferida; Francia al sector del automóvil. En este mismo sentido, el recién electo presidente francés, Hollande, también ha propuesto más dinero para el Banco Europeo de Inversiones para continuar prestando/salvando al sector privado periférico, y que pueda seguir reubicándose cada vez más en la periferia mundial. De hecho, ha sido así cómo gran parte de las transnacionales con casa matriz en España han ido compensando su caída de beneficios. Estos capitales, migrando con su particular visado -la inversión extranjera directa a América Latina-, obtienen altas rentabilidades, no reinvierten los dividendos, y son inminentemente repatriados a su casa matriz a la mayor brevedad posible, aprovechando el marco favorable impuesto en el sùmmum neoliberal a través de los tratados bilaterales de inversión. Por ello, resulta comprensible, entonces, que los poderes económicos europeos

sigan velando por la seguridad jurídica a favor de sus propios intereses¹². Dicha seguridad jurídica de las extranjerizadas empresas con sede en España es obviamente incompatible con la apropiación de los propios recursos, a partir de la recuperación de la soberanía de muchos países en América Latina.

En España, este recién definido intervencionismo selectivo que reescribe la recuperación del Estado, se observa con absoluta nitidez en el caso del sistema financiero. El país, bajo la política del pacto de élites, intervino en una primera etapa con su salvataje bancario a partir de préstamos a la banca con fondos públicos (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) a un tipo de interés muy bajo, usado posteriormente para seguir prestando a interés alto, incrementado así la tasa de beneficios. De esta primera fase, ya se destinaron recursos para Bankia. En una segunda etapa, ahora bajo la otra cara de la alternancia de élites, se vuelve a esa intervención selectiva. El coste de afrontar dicha medida será significativo (aproximadamente 40.000 millones de euros). Este sería financiado en parte por una política tributaria más regresiva (más IVA); y por otra parte, con más emisión de deuda pagada con alta tasa de la prima de riesgo. Se recupera al Estado pero con un objetivo corporativo, socializando pérdidas y abonando el terreno para que pueda ser de nuevo privatizado, al momento de la siguiente burbuja.

En segundo lugar, la salida neoliberal al neoliberalismo es otra forma, no excluyente con la primera vía, de responder a la crisis. Esto es, la profundización del neoliberalismo en la periferia disponible. El consenso de Washington, por ejemplo, se aplicó en América Latina, una periferia controlada. Ahora no. Ahora es una región más soberana, más emancipada, más integrada, que decide insertarse estratégicamente en el mundo multipolar. Ya no es periferia disponible. Por el contrario, en el seno europeo, la periferia disponible es, por ejemplo, España, gracias a la integración neoliberal con múltiples vértices monetario/productivo/comercial/financiero/fiscal.

Es entonces cuando Alemania usa a la Unión Europea para imponer su revisión del programa neoliberal ‘clásico’ –somos conscientes de la paradoja–: una suerte de nuevo consenso neoliberal del siglo XXI. La periferia europea, los PIGS, siguen siendo objeto de sus planes de (des)ajuste y (des)estabilización, contribuyendo así a las exigencias comerciales-laborales-sociales-financieras que garanticen la tasa de ganancia de las empresas *transeuropeas centrales*. La profundización del neoliberalismo no solo se practica por la vía de dismantelar del Estado de bienestar (por ejemplo, privatización de educación y sanidad), sino a través de una reforma laboral que desequilibra las rentas de trabajo a favor de las del capital.

Esta nueva fórmula política periférica, mezcla del viejo capitalismo corporativo con una ‘revisión neoliberal del neoliberalismo’, permite contribuir a un nuevo negocio para los acreedores de la deuda, fundamentalmente la banca privada de los países centrales en Europa, Alemania y Francia. El neoliberalismo

lismo insta a reducir cada vez más los ingresos del sector público de las grandes fortunas, y solo se recauda (muy regresivamente) a partir del consumo. En España, esto tuvo un efecto aun más vicioso; el consumo tenía un fuerte sustento en un crédito incontrolado e insostenible, y entonces, al frenarse el crédito, cae el consumo; y por ende, también se reduce drásticamente la recaudación de impuestos indirectos. Es más, debido a las modificaciones normativas, el tipo efectivo (lo que realmente pagan) sobre beneficios empresariales ha disminuido fuertemente en los tres últimos años; 19.9% en 2006, al 10% en 2009. En definitiva, se ingresa menos por el desajuste neoliberal, se desajusta en materia social, en términos laborales, y verdaderamente, se ajusta en términos de deuda para satisfacer las demandas financieras sistémicas europeas. La deuda pública pasa de estar en 37% del PIB en el año 2007 a un 68.5% en el 2011 (con proyección del 79% en el 2012). La deuda total en 2010, según el Banco Internacional de Pagos¹³, asciende al 400% del PIB, donde la deuda de las empresas representa el 63% de este valor (las familias el 21% y la pública el 16%). El pago de la deuda se convierte en el eje de la política pública; entre 2007 y 2012, el pago de intereses de deuda pública ha crecido un 80.3%, pasando de 16.000 millones de euros a 28.848 millones.

La prima de riesgo se vuelve cuestión central en la política económica menos democrática posible. Esta prima de riesgo se transforma en ganancia inmediata después de especular en la compra de deuda pública al pagarse más intereses. Paradójicamente, esta prima de riesgo no tiene riesgo alguno para esos pocos bolsillos, porque el *establishment* dominante económico y financiero se asegura que la tasa de ganancia sea cada vez más alta y se pague como sea. El 'rescate' consiste en esto: se presta dinero para pagar a los acreedores de la deuda, a cambio de hundir a la mayoría de la población en desempleo, recesión económica, vulneración de derechos laborales y desposesión de derechos sociales, mediante privatizaciones encubiertas en educación y sanidad.

La periferia europea sigue sometiéndose a una suerte de *primacracia* que aboga por el desmontaje progresivo del sistema democrático. Dicho de otra manera, la economía real se prostituye al valor de la prima de riesgo, provocando así un encarecimiento de los intereses que el Estado español tiene que pagar por la deuda pública. En contraposición a todo esto, Alemania puede emitir bonos para pagar su deuda al interés más bajo posible. Por ejemplo, 4.560 millones en bonos al 0.7% el 22 de mayo de 2012, lo que en términos reales¹⁴ quiere decir que los inversores pagan por poner sus fondos en deuda pública alemana. Incluso en Francia, después que Hollande hablara de suavizar el ajuste fiscal, la prima de riesgo no actúa de igual manera que con el resto de países periféricos. Muestra de que la única explicación real de la manera de actuar de la prima de riesgo es ejercer poder sobre quien quiere.

Mientras tanto, la periferia europea lo hace a intereses altísimos gracias precisamente a ese mecanismo de poder, la prima de riesgo. Y ¿quién paga estos mayores intereses de la deuda? ¿Son los accionistas de la banca privada?

Claro que no. Se pagan con los impuestos de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas. La prima de riesgo no tiene riesgo para esa súper-entidad capitalista, pero sí pone en peligro a la esencia básica de la democracia, a la gran mayoría de la población. La *primacracia* actúa con subterfugios capaces de inocular a cualquier aparente sistema democrático.

Una nueva etapa de este ‘corralito’ a la democracia es el mal llamado rescate de la economía española a cargo de la *troika* europea (UE, BCE y FMI). Un nuevo sometimiento de la población a favor de saldar la deuda privada de la banca española con la banca alemana (y francesa)¹⁵, consultores independientes contratados por el gobierno español valoran las necesidades del sistema financiero español. Los economistas ortodoxos, atragantados por la economía neoclásica, son incapaces de abordar los problemas económicos-sociales sin usar modelos matemáticos. La matemática -y los números en particular-, más allá de su necesidad, es usada en exclusividad por la economía dominante para evitar las dificultades propias de afrontar problemas complejos. La sociedad, con base en la técnica, se reduce a números y todo es traducido en términos crematísticos y monetarios. El desarrollo se mide a través del Producto Interno Bruto (PIB); el desarrollo humano es un indicador cuantitativo que considera solo esperanza de vida, alfabetización y PIB; la contaminación se solventa mediante el pago de dólares; los ánimos de la población se miden por el índice de expectativas económicas; y un país es únicamente el valor de la prima de riesgo. Las valoraciones son todas realizadas a partir de números; las explicaciones son instrumentos matemáticos; la técnica es empleada en aras de la neutralidad, la independencia. En definitiva, es la pospolítica. El adjetivo de ‘independiente’ es el que se aplica a las dos consultoras contratadas, Oliver Wyman (OW) y Roland Berger (RB), la primera estadounidense y la segunda alemana. La evaluadora OW tuvo un papel muy activo en el mercado de las hipotecas basuras en los Estados Unidos cuando aconsejó a Citigroup a entrar en este casino del alto riesgo. Luego, el gigante financiero fue rescatado por 50.000 millones de dólares. La independiente OW también se caracterizó por lo atinado de sus evaluaciones cuando, en el año 2006 en un documento publicado durante una reunión del Foro Económico Mundial en Davos, consideró que el Anglo Irish Bank era el mejor banco del mundo. Luego, este banco también fue rescatado por 25.000 millones de euros. Por su parte, la evaluadora RB tiene una alta implicación con el actual gobierno alemán, y se ha dedicado a opinar políticamente, por ejemplo, firmando un documento a favor de que el Banco Central Europeo no comprara bonos. Esta consultora también es candidata a crear una agencia de calificación de riesgo europea, curiosamente financiada por un consorcio de instituciones financieras. El otro órgano internacional, ejemplo de independencia técnica y neutralidad, el FMI, ya puso cifras al agujero financiero español, 40.000 millones de euros. Las primeras informaciones cifran en 70.000 millones la cantidad calculada por OW y RB. El actual rescate concedido tiene como valor máximo 100.000 millones de euros. Por el contrario, ninguna consultora independiente, ni los organismos internacionales (un término para analizar en otro momento), y mucho menos

el Gobierno español, están preocupados por cuantificar (y cualificar) las necesidades de la gran mayoría de la población española.

Este préstamo concedido no es directo a la banca privada, para así no asumir el correspondiente riesgo de impago, sino que se hace a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) del Estado, de tal manera que mientras se pague o no, el préstamo será más deuda pública y el pago de intereses se hará con cargo al déficit público. Para entender las consecuencias de este ‘rescate’, no obstante, es preciso relacionarlo con la aprobación de una reforma constitucional, acordada –como siempre– en el verano pasado, por parte del bipartidismo (PP y PSOE) y hurtada a la discusión popular, que da prioridad a los pagos de la deuda por encima de cualquier gasto social. Este es el dato crucial que hace del rescate un verdadero chantaje y que abre las puertas de nuestra particular ‘memoria del saqueo’, que antes veíamos por la televisión sobre América Latina. En sustitución de un Presidente del gobierno insólitamente escondido, el ministro de economía español y exconsejero de Lehman Brothers, Luís De Guindos, afirmaba que no habrá condicionantes macroeconómicos ni ajuste fiscal requerido ante tal préstamo, y ¿cómo contabilizará este trasvase de deuda privada a deuda pública en los próximos presupuestos? El viejo consenso de Washington se rejuvenece; el FMI vuelve a sus andadas augurando décadas sin democracia, ni económica, ni política.

4. Los sentidos políticos de la crisis y las posibilidades de ruptura o recomposición

Esta situación es susceptible de recibir diferentes interpretaciones políticas, y en modo alguno puede deducirse que, más allá del desprestigio de ‘los políticos’, tenga una traducción en términos de acción colectiva y protesta o, más aún, de cambio político.

Pero existen las condiciones para que diferentes reclamaciones o sectores con peticiones particulares, ya en aumento exponencial en todos los países del sur de Europa, comiencen a trabar solidaridades entre sí, y que los problemas ‘sociales’ sean politizados en un discurso que señale como víctimas a la ciudadanía o la ‘gente normal’ y como culpables a las élites en los poderes político-económicos. Esta identificación tiende a subvertir las lealtades políticas propias de los momentos de estabilidad. Las formas y orientaciones ideológicas en que esta identificación se cristalice y desarrolle son difíciles de predecir en términos generales. Dependerán, seguramente, del grado de influencia social y organización de los actores políticos por el cambio social. También del grado de devastación en las identidades colectivas y en los vínculos sociales que el neoliberalismo haya operado: la protesta y resistencia a los programas de ajuste será tanto más transversal y ambivalente, cuanto mayor fragmentación y marginación de los valores y referencias de la izquierda en cada país; como muestran las diferencias nacionales dentro de la misma oleada de procesos de “ruptura populista” en América Latina¹⁶.

Con todo, la amplitud y transversalidad de los movimientos de protesta, lejos de ser indicadores de su debilidad, lo son de su fortaleza para seducir a sectores flotantes, y para generar un ‘nosotros’ de las mayorías sociales empobrecidas que impugne el consentimiento espontáneo con el que los gobernantes cuentan. Si esto sucede, estamos ante procesos de ‘crisis de autoridad’, que si se profundiza en una manifiesta incapacidad de articulación y gobernabilidad por parte de los dominantes, se convierte en ‘crisis de régimen’, utilizando la diferenciación gramsciana entre erosión de legitimidad y quiebra de la capacidad efectiva de liderazgo social. La reaparición del vocablo ‘pueblo’, como reunión metafórica de los muchos por contraposición a unas élites expulsadas de la legitimidad¹⁷, podría ser un indicador de ese poderoso momento de disrupción y poder constituyente que entraña siempre la fórmula: ‘We the people’.

Estas posibilidades, dramáticas y fértiles para el cambio político, expanden el horizonte y favorecen las probabilidades de diferentes tipos de modificación de la correlación de fuerzas a favor de las clases subalternas. Como referencias exclusivamente ilustrativas de un *continuum* más bien marcado por la combinación y solapamiento de elementos de ambos extremos, tenemos la salida de la ‘restauración ampliada’, y la de los procesos de ruptura. Pero ninguna se dará en forma pura, y sin la concurrencia de elementos propios de la otra.

La primera consistiría en algún tipo de *transformismo* tal y como lo entiende Gramsci, en tanto concesión de parte de las demandas populares para neutralizar al resto. Romper la iniciativa política de los descontentos y ampliar el campo político de los gobernantes, amenazados por la concatenación de protestas¹⁸. Por esta vía, se operaría un giro en la ortodoxia de los programas de ajuste, que además relajase las medidas más agresivas contra los sectores populares y las clases medias. Se buscaría entonces obtener una amplia base de apoyo para un esfuerzo por el crecimiento que, sin romper los compromisos con las élites financieras, lograrse dilatarlos y flexibilizarlos. En esta dinámica, la protección social y la regulación laboral y económica tendrían diferentes grados e intensidad, pero estarían marcados por un afán reformista que apuntase a volver a los ‘good old times’ de la concertación y el pacto keynesiano-fordista. La posibilidad de un proyecto tal en los países del sur de Europa despierta muchas dudas, que no obstante no minan en absoluto la fuerza de este horizonte como la principal referencia de justicia social en el imaginario colectivo de los asalariados y otras capas subalternas. Por ello en absoluto puede ser despreciado o descartado.

Por la segunda salida posible, la de los procesos de ruptura, nuevas mayorías fruto de la interpelaciones populistas frente a la gestión neoliberal de la crisis empujarían directamente desde el poder político o desde la presión a este, por una ruptura más o menos gradual de los compromisos con la Unión Europea y su *troika* rectora. Esta salida implicaría necesariamente una propuesta destituyente de las élites tradicionales, y diferentes grados de aperturas constituyentes que volviesen a poner la cuestión de los derechos sociales, la democracia y la

soberanía popular en el centro de la redefinición estatal. La factibilidad de esta apuesta se verifica ya en los diferentes escenarios estatales-nacionales, y hasta ahora no se ha materializado realmente más que en estos, pero necesitará sin duda un cambio en el equilibrio de poderes a escala europea.

Como se señala, ambas vías son seguramente concurrentes y su presencia dependerá de la fuerza de la iniciativa popular y de la capacidad de reacción de los poderes hoy dominantes.

5. Pensar en la transición: retos urgentes y respuestas lentas

Estamos, en cualquier caso, frente a una coyuntura que evoluciona aceleradamente, y en la que se pueden verificar los más diversos fenómenos políticos en medio de la transformación económica y la transición geopolítica, y de la pugna de diferentes sectores por liderarla. El capitalismo aboga por una fuga hacia delante que implemente un nuevo contrato de seguros para la tasa de beneficios empresariales de esa suerte de super-entidad transnacional.

Estamos, en el marco capitalista, en una renovada propuesta de conciliación no democrática entre el rol de Estado y la Soberanía de Mercado. Como afirma Hobsbawm, “la soberanía de mercado no es un complemento de la democracia liberal sino una alternativa a este sistema”¹⁹. El Estado flexibiliza a los pueblos para asegurar la tasa de ganancia del capital. Ejerce una política de recortes en garantías laborales y sociales, acompañado de una política de ampliar garantías de beneficios. El libre mercado es aplicado a las necesidades sociales, al mismo tiempo que el Estado interviene para la gran empresa. El capitalismo se hace más corporativo en lo empresarial, a la vez que más neoliberal para las grandes mayorías.

Estamos, a la par que las transnacionales pactan sus ganancias, en un nuevo campeonato del mundo de naciones. Sin Guerra Fría, pero con guerra de posiciones. No hay dos bloques antagónicos. La recomposición de las relaciones internacionales está en curso. Aún no sabemos si las potencias emergidas van a disputar por un nuevo orden económico postneoliberal (e incluso postcapitalista), o se trata, en palabras de Milami, de un ‘revisionismo moderado’ que legitimará el modelo ya instalado. Tampoco conocemos si la transición va camino a un mundo multipolar, o a un mundo sin polos. Quizás, como advirtió Arrighi²⁰, Adam Smith ya vive en Pekín. El nuevo consenso, en palabras del economista Cooper Ramo²¹, puede que sea el consenso de Beijing.

Estamos, sin duda alguna, en un momento atravesado por las posibilidades de cambio político pero también de involución y miedo colectivo. El drama de la crisis y los fenómenos de descomposición moral y política que conlleva no llevan inscrito ningún desarrollo en un sentido emancipador. Sin embargo, la crisis sí ha tenido por efecto volar por los aires gran parte de las certezas sociales, y quebrar el orden de escenarios políticos anteriormente muy estables. En

esa coyuntura, a caballo entre la proliferación y urgencia de los dolores sociales, y el lento despliegue de las respuestas, son pensables quizás dos vectores que, combinados en diferente grado, marquen el futuro desarrollo político.

Por una parte, una arriesgada apuesta de las élites económicas y políticas por el continuismo y el inmovilismo, confiando en que las protestas sean menores que el miedo generalizado a la miseria y a la represión, y que puedan ofrecer más temprano que tarde alguna recompensa a los sectores medios a cambio de su aceptación de duros paquetes de ajuste. Esta maniobra parecería ciega si no fuese por el escaso margen de maniobra de las élites, especialmente en las periferias europeas, atrapadas entre los acreedores internacionales y sus pueblos, y militantes hasta ahora por los derechos de los primeros. Sin embargo, y como recordaba el filósofo político Sthathis Kouvelakis²² para el caso griego: “el manejo rutinario de una situación extraordinaria en todos los sentidos de la palabra está plagado de riesgos”. Y este es un dato a no olvidar tanto para las élites liberales, como para sus oposiciones responsables y prudentes a su izquierda.

Por otra parte, las posibilidades de cambio político se mueven entre los polos de transformismo de las élites -su margen de maniobra y habilidad para realizar alguna de las reformas exigidas por los descontentos, desactivando así su contenido destituyente o impugnador del *status quo* actual, y el de ruptura por abajo, de una articulación política del descontento y la crisis de representatividad, con voluntad no solo crítica sino de poder político. No parece haber mucho espacio para lo primero, ni los Estados del Norte son susceptibles de quebrarse simplemente por la movilización colectiva. Y, sin embargo, la aceleración de los acontecimientos, y lo apabullante de los desafíos políticos, no permiten descartar nada.

Seguramente asistiremos a combinaciones, aparentemente caóticas y contradictorias, de todos estos elementos. Con Maquiavelo, podemos decir que la prevalencia de las fuerzas restauradoras o de las rupturistas, la primacía de la dinámica oligárquica del arriba o de la pulsión democrática del abajo que chocan hoy en la crisis, depende menos de la *fortuna* de los diferentes actores en conflicto que de su *virtú*: su audacia para hacer lo imposible en tiempos de agotamiento de lo posible. Contradiendo la conocida fórmula: *es la política, ¡jestúpido!*

Notas

1. Chantal Mouffe, *En torno a lo político* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007).
- Chantal Mouffe “El fin de la política y el desafío del populismo de derecha”. En F. Panizza, (coord.) *El populismo como espejo de la democracia* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009), p. 71-96.
2. Transnacional con casa matriz en la Europa central.
3. “Eurostatistics Data for short-term economic analysis”, *Eurostat*, Issue number 06/2012.
4. Producto financiero cuyo valor se basa en el precio de otro activo.
5. BIS, *81 Informe Anual, 1 de Abril de 2010-31 de Marzo de 2011*, Banco Internacional de Pagos, Basilea, 2011.
6. Por ejemplo, este importe valor es equivalente a más de quinientas veces el volumen de la economía española.
7. Véase un excelente libro de M.C. Sánchez Carreira, *La privatización de la empresa pública española* (Edicions A Nosa Terra. Promocións Culturais Gale, 2007).
8. Famosa teoría del goteo, *made in* Banco Mundial.
9. F. Geuens, “Las finanzas invisibles”, *Le Monde Diplomatique*. n.155, Mayo de 2012.
10. A. Coghlan, D. MacKenzie, “The capitalist network that runs the world”, *New Scientist*, n. 9, 2011.
11. D. Kotz, “Institutional Structure or Social Structure of Accumulation?”, Working Paper, revisión de documento presentado en conferencia *Growth and Crises: Social Structure of Accumulation Theory and Analysis*, National University of Ireland, Galway, November 2-4, 2006.
12. Por ejemplo, véase editorial de El País, del 21 de Mayo del 2012.
13. BIS, *81 Informe Anual, 1 de Abril de 2010-31 de Marzo de 2011*, Banco Internacional de Pagos, Basilea, 2011.
14. Descontada la inflación.
15. Banco Internacional de Pagos; bancos alemanes y franceses acumulan casi el 62% de la deuda pública y privada española.
16. Í. Errejón, “De las rupturas populistas a los *Gobiernos de cambio en América Latina*. Apuntes para una mínima evaluación”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.117, 2012, p. 87-98.
17. O, si se prefiere, “el 99% frente al (y que existe precisamente como identidad por la exclusión del) 1%” en los términos de Occupy Wall Street: lo definitivo es la sinécdoque de una parte que encarna de forma precaria el todo, no los nombres propios del particular y el universal. En ese sentido, el politólogo argentino Ernesto Laclau diría, “una *plebs* que reclame ser el único *pópulus* legítimo”. Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005).
18. C. Buci-Glucksmann, *Gramsci y el Estado* (Madrid, Siglo XXI Editores, 1978).
19. E. Hobsbawm, *Guerra y paz en el siglo XXI* (Barcelona, Crítica, 2007)
20. Giovanni Arrighi, *Adam Smith en Pekín* (Madrid, Akal, 2007).
21. Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (Londres, *The Foreign Policy Centre*. The Mezzanine, Elizabeth House, 2004).
22. S. Kouvelakis “El cresol griego”, *New Left Review*, n.72, 2012, p. 15-29.

ENTREVISTA
ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA
CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

LO QUE ESTÁ EN JUEGO REALMENTE ES EL MONOPOLIO DEL CONOCIMIENTO: ENTREVISTA A JAYATI GHOSH*

Isabel Estévez

¿Qué papel juega el control del conocimiento en la economía política internacional? En esta entrevista, Jayati Ghosh, catedrática, activista, integrante de la Comisión Nacional del Conocimiento -equipo asesor del Primer Ministro de India-, y una de las economistas más influyentes del mundo, demuestra a través de una variedad de ejemplos concretos por qué no se puede sobrestimar el papel del monopolio del conocimiento en la reproducción y profundización de la brecha entre el Norte y Sur. El auge de la privatización del conocimiento –con el desarrollo de normas internacionales de propiedad intelectual–, combinado con la carencia de protección de los saberes tradicionales y la ausencia sistemas de conocimiento compartido entre los países del Sur, se perfila como una eficiente receta para la reproducción indefinida de la estructura de inequidad que ha caracterizado históricamente el sistema mundial capitalista.

Isabel Estévez: Usted ha afirmado en distintos espacios que la inequidad persistente a nivel global está íntimamente relacionada con el control del conocimiento. ¿En qué se fundamenta esta idea?

Jayati Ghosh: Si uno mira lo que ha estado sucediendo en el mundo recientemente, especialmente el llamado ‘ascenso del Sur’, está claro que este crecimiento dramático se debe principalmente a la producción de manufacturas para exportación, no necesariamente producción para la economía doméstica. Ahora bien, como la manufactura no genera suficientes empleos, nosotros – los países del Sur- no tenemos suficiente trabajo para nuestra gente, por lo que terminamos exportando fuerza de trabajo barata hacia el Norte: estamos, por lo tanto, ofreciendo bienes y fuerza de trabajo de bajo costo; y todos estamos compitiendo por ser quien ofrece los precios más bajos. Por si fuera poco, también estamos enviando capital barato, porque ¿dónde ponemos nuestro dinero? Donde estará más seguro: es decir, en EEUU; aunque el interés sea bajo –ahora está alrededor de cero– seguimos poniéndolo en el mismo lugar.

IE: Y luego sacamos préstamos a tasas de interés mucho más altas...

JG: Exacto. Luego pedimos préstamos a EEUU con tasas de interés cinco

veces más altas. Ahora, ¿por qué hacemos esto? ¿Acaso estamos locos? No. Lo que sucede es que todos nos hemos entregado a un sistema en el que, en primer lugar, hemos apostado por un crecimiento basado en exportaciones. En segundo lugar, hemos desarrollado mercancías que dependen de la tecnología del Norte. Tomemos el ejemplo de China, que todos consideran un gran éxito: más del 50% de sus exportaciones están controladas por corporaciones multinacionales; las ganancias derivadas de las exportaciones, más del 70% van directamente a ellas. Entonces, ¿quién está ganando por las exportaciones de China? No son los chinos, ni siquiera es el Estado chino. Son las corporaciones multinacionales. Y esto se debe a que, en realidad, ellos también dependen de la tecnología extranjera.

Ahora, China sí entiende esta realidad y es por eso que han decidido enfocarse en la innovación como uno de los elementos principales del nuevo plan que se viene ejecutando desde el año 2005.

IE: ¿En qué áreas específicas se está enfocando China dentro de este plan de innovación?

JG: Están invirtiendo en todo. Desde investigación espacial, hasta tecnologías de la información, manufactura de automóviles, químicos, y mucho más. Se trata de una inversión masiva en este ámbito. En el fondo, se constituye como una inmensa disputa tecnológica con las compañías estadounidenses. También están invirtiendo en una amplia gama de tecnologías verdes, por ejemplo mediante subsidios para energía solar.

Ahora, en el año 2012, el Sindicato de los Trabajadores del Acero en Estados Unidos -United Steelworkers- puso una demanda, con el apoyo de Obama, contra el gobierno chino por ofrecer estos subsidios, alegando que violan las normas de la Organización Mundial de Comercio, lo cual desafortunadamente da una mala imagen del movimiento obrero estadounidense.

Entonces, lo que está en juego realmente es el monopolio del conocimiento. Este es el punto crítico. Cuando uno piensa en la Eurozona, por ejemplo, siempre se dice que Alemania es más productiva. ¿Por qué es más productiva? No se debe a los trabajadores alemanes, no son seres biónicos, superiores al resto de nosotros. Lo que sucede es que Alemania tiene una propiedad intelectual que no está compartiendo con nadie. Esta misma tecnología no está disponible para los trabajadores españoles, o los italianos, los griegos o los franceses. Entonces, las mejoras en productividad permanecen exclusivamente dentro del país. Sobra decir que aquí tampoco los trabajadores reciben los beneficios de este desarrollo. El objetivo simplemente es obtener precios más bajos para competir exitosamente con otros proveedores. Pero esa es otra historia. La cuestión es que el éxito de los alemanes se debe al control de la propiedad intelectual.

Para los países en desarrollo hay dos razones fundamentales por las que deberíamos quebrar este monopolio de la propiedad intelectual. En primer lugar, por cuanto constituye el obstáculo más grande para nuestro desarrollo. Si lo es para países grandes y poderosos como China, imaginemos lo que representa para el resto de nosotros. Ni siquiera podemos guardar la esperanza de alcanzar objetivos convencionales, como el crecimiento, sin superarlo.

En segundo lugar, lo que este sistema produce no es necesariamente el tipo de bienes que necesitan nuestras poblaciones. Por ejemplo, en el caso de los medicamentos. Este sistema no tiende a producir el tipo de medicamentos que nuestras poblaciones requieren porque nuestras necesidades particulares no son una prioridad. En efecto, todo el conocimiento que sería relevante en nuestros países –sea en agricultura, en salud, en manufactura a pequeña escala– no les interesa y, consecuentemente, este tipo de investigación y desarrollo simplemente no se lleva a cabo. Cosas elementales como hornos solares más eficientes, o formas de conseguir agua en terrenos montañosos donde no llega la electricidad; este tipo de investigación no es de interés para ellos. Ellos no la van a hacer, así que nosotros tendremos que sacarla adelante.

IE: Es interesante que ni siquiera se trata de alta tecnología.

Exactamente.

IE: ¿Y cómo se puede romper el monopolio del conocimiento?

JG: Esta es una tarea muy importante. El problema es que un solo país, actuando por su cuenta, no lo puede lograr; tal vez China por su tamaño y riqueza, pero creo que incluso está dentro de sus intereses trabajar conjuntamente. Se trata de un área absolutamente crítica para la cooperación Sur-Sur.

IE: Usted ha hablado de la necesidad de establecer un sistema de conocimientos compartidos [“knowledge-sharing system”]. ¿Existe algún proyecto de esta naturaleza, aunque sea en forma incipiente?

JG: Yo pienso que sí, que está comenzando; lo que realmente necesitamos hacer es promoverlo masivamente, empezando por intercambios de científicos y académicos. Hay que comenzar juntando a la gente para que se conozca y trabaje conjuntamente en proyectos, aunque sea dos o tres meses. En India, por ejemplo, tenemos un país muy grande. Recientemente, en los distintos Estados se ha comenzado una fuerte cooperación para la gestión de desastres y medidas de control en esta área. Así, la gente que ha tenido experiencias con tsunamis ha colaborado para instalar y organizar sistemas de gestión y prevención en otros lugares, lo cual ha sido muy beneficioso al momento de lidiar con el siguiente ciclo. De modo similar, en Cuba existen realmente excelentes sistemas de salud y agricultura, incluyendo investigaciones muy interesantes, por ejemplo, sobre pesticidas orgánicos. El problema es que ni siquiera sabemos que este tipo de

conocimiento existe porque el sistema está estructurado de tal forma que hemos sido condicionados para mirar siempre a Estados Unidos y Europa, pues creemos que 'allí es donde está el conocimiento'.

IE: ¿Cuáles son las áreas que deberían ser priorizadas en estos sistemas de conocimientos compartidos?

JG: Agricultura, salud y conocimiento tradicional. Este último es muy urgente porque si nosotros no lo hacemos, otros lo harán y habrá biopiratería en grandes proporciones. De hecho, ya la hay.

Lo primero que se debe hacer es codificar y documentar todas las prácticas tradicionales y eso es algo que el Estado tiene que hacer. Por ejemplo, ahora en India hay un departamento especial, compuesto por distintas direcciones dedicadas a variedades de plantas para medicamentos, agricultura y conocimiento tradicional aplicado a la ganadería. La documentación y codificación de estos conocimientos es un trabajo enorme. La codificación, especialmente, significa traducir el conocimiento a sistemas que sean accesibles para la ciencia moderna. Es un proceso que se debe hacer por etapas. Una vez codificado el conocimiento tradicional, se debe dejar claro que ninguno de sus aspectos puede ser patentado por nadie.

IE: ¿Este tipo de documentación, codificación y prohibición de patentes es compatible con el acuerdo TRIPS' de la OMC?

JG: Afortunadamente sí es compatible. Este acuerdo es decididamente detestable, pero tiene algo de flexibilidad, especialmente respecto al conocimiento tradicional –lo que se llama protección *sui generis* para agricultores-. Esto significa que cada país tiene permiso para elaborar sus mecanismos de protección para variedades de plantas, por ejemplo. Efectivamente, se permite que cada Estado prohíba patentar conocimientos tradicionales si así lo decide. La Unión Europea, por ejemplo, lo ha hecho. En el ámbito del conocimiento tradicional, la normativa india es bastante buena, creo que en Argentina también. Entonces, yo sugeriría para países pequeños como Ecuador que, tal vez actuando mediante la Comunidad Andina, emprendan una iniciativa común en torno al tema. Sería factible establecer de manera conjunta un fondo y una institución dedicados a la documentación y el monitoreo. Esto es absolutamente crítico. Actualmente, tenemos estudiantes de universidades agrícolas de Estados Unidos que vienen, toman muestras de plantas y las patentan. Nosotros ni siquiera sabemos lo que sucede porque no hemos codificado esos conocimientos. Sin contar con la codificación, tampoco podemos probar que ha habido robo de propiedad intelectual.

IE: ¿Cómo empezaron este proceso en India, de donde usted viene?

JG: Allí, este proceso comenzó muy temprano, con la patente de dos o tres cosas. Primero fue el caso del árbol de *neem*, un árbol muy tradicional nuestro. Llego un momento en el que 17 características suyas estaban patentadas en EEUU. Luego fue el caso del *turmérico*, una planta que usamos como especia en nuestra cocina, pero que también tiene propiedades purificadoras. Había 32 patentes sobre distintas propiedades del *turmérico*, también en EEUU. El Estado indio tuvo que demandar a ese país, reclamando que este conocimiento formaba parte de nuestra tradición. Afortunadamente, mucho de nuestro conocimiento botánico se encuentra en nuestros escritos antiguos, así que pudimos presentar uno de estos libros del siglo VII como evidencia y, como consecuencia, ganamos. Pero, ¿qué pasa si uno no tiene evidencia textual? Muchas comunidades, incluso en India, cuentan exclusivamente con la tradición oral, y muchas de las variedades de plantas son completamente únicas en esos entornos, entonces tenemos que ser proactivos para proteger estos conocimientos. No es suficiente ‘dejarlos intactos’, sino que es necesario prevenir que sean expropiados de otras formas. Esto tampoco significa que tenemos que patentar esos conocimientos y dirigir las ganancias correspondientes a las comunidades de origen. La idea general es prevenir su apropiación particular con finalidades de lucro.

En Asia –en Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam, India y Sri Lanka-, ha habido grandes discusiones respecto a este tipo de problemas que han dado paso a una amplia gama de respuestas e iniciativas.

IE: Usted ha dicho que la manera en que se comporta el capital del Sur es esencialmente igual a la del capital del Norte.

JG: Sí. A veces se piensa que los capitales del Sur, de Brasil o de India por ejemplo, son de algún modo mejores que los del Norte, de EEUU. No debemos tener este tipo de ilusiones. Desafortunadamente, los capitales indios se comportan del mismo modo, dentro y fuera del país. La diferencia consiste en que algunos capitales no tienen el mismo nivel de control sobre la propiedad intelectual. El capital del Norte parece tener un interés más fuerte en mantener su monopolio.

IE: También ha mencionado que los grandes capitales del Sur están orientando sus esfuerzos hacia el acaparamiento de tierras.

JG: Así es. Unas tres o cuatro compañías indias han comprado miles de hectáreas en Sudán, en Etiopía y Somalia, y los contratos que estos gobiernos han firmado son atroces porque efectivamente otorgan a las compañías el control total sobre el agua. Su comportamiento es predatorio. Se trata de producción para la exportación, los chinos incluso traen sus propios trabajadores; los indios

utilizan trabajadores locales, pero quién sabe bajo qué condiciones. No hay nada de solidaridad en su comportamiento. Así que tenemos que reconocer que el capital siempre se comportará de una forma particular, a menos que lo controlemos y regulemos. El capital es el capital y se comportará siempre como tal. No es su culpa. Simplemente fue diseñado para comportarse de esa forma.

Notas

1. Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio -TRIPS, por sus siglas en inglés-.

UNA CUESTIÓN DE DERECHO Y REIVINDICACIÓN: LOS VÍNCULOS ENTRE LA DEMANDA DE DERECHOS SOCIALES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL SOBERANISTA EN EL ECUADOR DE ENTREGUERRAS.

Valeria Coronel

Durante las dos últimas décadas, los partidos que tiempo atrás promovieron las reformas neoliberales en varios países de América Latina han sido excluidos progresivamente del control del Estado. Nuevos bloques de poder social, en medio de sus diferencias internas, castigaron electoralmente la propaganda sobre la conveniencia de una apertura al capital extranjero y el desmantelamiento del Estado como modelo social -lema con el cual se describía la participación segmentada y desregulada de nichos en el capitalismo global-, reposicionando así la política como razón de Estado. De acuerdo a la correlación de fuerzas existente dentro de cada formación social, los gobiernos retomaron su función social y fortalecieron la noción de derechos. Con distintos apoyos, el Estado subrayó las relaciones sociales precarias como ejes de conflicto y objetivos de intervención, lo cual le valió nuevos vínculos con amplios segmentos de la sociedad, que contribuyeron de manera decisiva en los procesos electorales posteriores. Simultáneamente, estos Estados han forjado relaciones y alianzas internacionales decisivas que permiten visualizar nuevos escenarios de intercambio económico a futuro, pero que por ahora cumplen una función clave en la construcción de una identidad política capaz de legitimar decisiones con un mayor grado de autonomía.

La conjugación de ambos elementos -la construcción interna de un sujeto popular demandante de derechos y la configuración de un internacionalismo alternativo- fue precisamente la estrategia ganadora que permitió ahondar y confrontar la crisis del Estado oligárquico en América Latina durante el período de entreguerras. Mientras en Europa la expansión de partidos de trabajadores y la fragilidad de la social-democracia vieron surgir procesos contrarrevolucionarios de corte fascista, en países latinoamericanos se experimentó un nuevo momento de la integración popular al campo político¹.

La historiografía latinoamericana ha observado cómo la participación del campesinado indígena y afrodescendiente en las guerras del siglo XIX contribuyó a la articulación de visiones subalternas de injusticia y conflictos locales, con nuevas dimensiones de identidad nacional que nutrieron consecuentes agendas de republicanismo radical². Estas demandas informaron sobre los conflictos, pero no lograron impactar en una agenda estatal hasta la década de

1930, cuando los nuevos formatos organizativos de la izquierda se conjugaron con los tejidos sociales insurrectos en varias regiones del continente. Esto, combinado con el ascenso del liberalismo social en las metrópolis, motivó reformas cruciales que forjaron distintos experimentos de Estado social, y sembraron un patrimonio antagónico a los legados oligárquicos en el sistema político del continente³.

Entre la década de 1930 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Ecuador experimentó -al igual que otros países postcoloniales- la entrada de lo popular en los partidos, la construcción de un marco de derechos sociales, y la ampliación de la representación política dentro de un modelo de representación funcional ante la asamblea nacional. Con ello se intentaba introducir reivindicaciones de sectores organizados que se encontraban por fuera de los mecanismos ciudadanos de expresión política. Esta fue la antesala de demandas de universalización de los derechos políticos.

El reconocimiento de sindicatos y comunas como sujetos jurídicos colectivos, demandantes de justicia por parte del Estado, supuso en el momento un paso grande frente a la frágil ciudadanía del siglo XIX. Ello permitía concebir los intereses políticos de la integración nacional como razón superior a la propiedad privada. A finales de la década de 1920, en Ecuador la tierra se redefinía como un patrimonio del Estado ligado al gran problema de la integración de poblaciones secuestradas dentro del espacio gamonal, al tiempo que el propio Ministerio de Previsión Social y Trabajo -MPST- fundado en 1926, estimulaba la sindicalización para poder acoger reclamos en torno a las relaciones laborales⁴. El concepto de lo popular y lo nacional se cobijaba bajo el llamado reformista del liberalismo social, el socialismo democrático y el estímulo a la formación de organizaciones y plataformas populares dado por el partido comunista.

Como en Bolivia, en Ecuador las demandas indígenas habían pasado desde lo local -donde el control era ejercido por las élites-, al plano nacional⁵. Mientras tanto, las comunas indígenas de Guayas reclamaban las tierras perdidas ante los aventureros europeos del siglo XIX, y los campesinos de las provincias de la costa demandaban el reconocimiento de las tierras ocupadas por ellos tras la crisis de la economía cacaotera. Asimismo, de provincias como Esmeraldas provenían reclamos sobre nacionalización de extensos terrenos donados a la corona inglesa como pago por los préstamos hechos en el contexto de la independencia⁶.

Los derechos laborales tímidamente esbozados por la OIT ofrecían en el contexto específico del Ecuador una vía para la intervención del Estado, en terrenos donde tradicionalmente primaba el fuero de las élites terratenientes y las concesiones a transnacionales. El reclamo por el cumplimiento de los mismos, que había encendido la participación popular mediante presentación de demandas y comunicaciones con el Estado, le era funcional a este para intervenir

y marcar públicamente su existencia. El mismo procedimiento que sirvió para que una económicamente frágil clase media junto al campo popular pudiera confrontar los fueros privados de la élite, fue también usado por el Estado para configurar su soberanía frente al capital transnacional, y una posición crítica respecto al imperialismo.

La presentación de demandas desde sindicatos servía de entrada para que el aparato estatal interviniera y pidiera cuentas a las empresas petroleras, mineras y agroexportadoras, principalmente inglesas y norteamericanas, y les impusiera términos menos onerosos para el país que aquellos que dominaban en la economía abierta de los regímenes oligárquicos. Se empezó a regular al capital y al tiempo, a desarrollar un discurso de soberanía, precisamente bajo el argumento de la demanda de intervención por parte de los trabajadores, siendo el Ministerio de Previsión la circunscripción fundamental en este ámbito. Así, Ecuador intervino ante la petrolera Anglo en Santa Elena, y ante la United Fruit Company –UFCO– en 1934. Igualmente multó a la South American Development Company, en medio de un escándalo internacional por incumplimiento de leyes de trabajo, con lo cual se sometió a la empresa minera al pago de impuestos anuales y derechos para los trabajadores⁷.

Para desorientación de muchos analistas contemporáneos, la UFCO fue desfavorecida por el Estado ecuatoriano, cuando en lugar de reprimir las invasiones de tierras por parte de los campesinos –como lo hizo Colombia en ese entonces–, envió abogados e inspectores técnicos afiliados al partido socialista, para entrevistarlos y proponer una redistribución acorde al interés nacional⁸. Lo cierto es que dicha posición estatal, lejos de traducir un momento de precariedad, expresaba un giro de racionalidad. Este puede atribuirse a un cambio en la correlación de fuerzas sociales en el que se sustentaba, y por tanto, a una configuración más política que instrumental.

En efecto, este momento se caracterizó por una salida democratizadora a la crisis del Estado oligárquico. En el punto más alto de dominación del capital financiero sobre los Estados oligárquicos, la crisis azotó el conjunto del sistema: guerra, pestes en los sembríos, crisis financiera y alta conflictividad interna arrasaron con los distintos tipos de Estados liberales del continente. Como lo mostró el magnífico estudio de Flores Galindo sobre la crisis de la *república aristocrática* en el Perú, cada Estado engendraba en sus contradicciones el caos que debió confrontar, así como la simiente de su salida⁹.

Ligada a las transformaciones internas, la historia de las organizaciones internacionales estuvo sujeta a grandes cambios en la primera mitad del siglo XX. La *Primera Conferencia Panamericana* (1889-1890), que fue una iniciativa de EEUU para aumentar su comercio con el resto de América del Sur, contrastó con la *Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz*, celebrada en Buenos Aires en 1936, así como con la *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, celebrada en marzo de 1945

en Chapultepec, México. Entre estas cumbres se puede observar una transformación sustantiva del papel de los países latinoamericanos. Tras la crisis del sistema mundial y en el período de entreguerras, surgió un primer sistema internacional con aspiraciones democráticas, en el que América Latina adelantaba un discurso de soberanía e igualdad.

La racionalidad de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano había cambiado de una lógica oligárquica -cuyo objetivo era la oferta de los territorios tropicales para la explotación de recursos primarios y la creación de infraestructuras comerciales y financieras que facilitarían la exportación al mercado mundial-; hacia una proveniente de Estados acogidos por frágiles capas medias que interpretaban la demanda popular de intervención como una oportunidad para crear bases de sustentación relativamente autónomas de los poderes fácticos. Ello, siguiendo el mandato de fortalecer el papel político del Estado, y controlar el capital con medidas de nacionalización y regulaciones laborales e impuestos. En consecuencia, se veían obligados a adelantar pactos para la legitimación de estas nuevas democracias en contextos postcoloniales.

Esta historia se entiende mejor estableciendo puentes entre los más conocidos procesos de crisis de los países centrales y la guerra internacional, y la transformación de los bloques intranacionales de poder. No es casual que en el contexto de postguerra -cuando se empieza a formar el paradigma de la guerra fría- la conflictividad social dejara de ser percibida como una aliada de los programas de consolidación de las democracias latinoamericanas, para ser definida como *totalitaria* y enemiga de las mismas, descalificando paralelamente el papel de la izquierda y de los movimientos populares en la construcción de los Estados democráticos en el continente¹⁰.

Precisamente en la década de 1930 la integración de las categorías trabajo, etnicidad y género en las políticas públicas estatales, se conjugó con la formación de posiciones críticas frente a las jerarquías imperiales y del capital en política internacional, para forjar un discurso internacionalista democrático de cuya concepción participó activamente la izquierda. Este proceso fue común a la Cuba del socialismo democrático, al Estado indoamericano en formación en Ecuador y Bolivia en el mismo período, y al México cardenista. En torno a tales objetos se dio un fluido intercambio de reflexiones entre funcionarios, dirigentes y pensadores de los distintos países.

El Archivo Histórico de la Cancillería cuenta con un valioso material para abordar esta genealogía oculta de la democracia ecuatoriana. La correspondencia de los delegados del ministerio en el exterior, con sus noticias sobre procesos nacionales de cambio, así como las crónicas de la formación de espacios de confluencia internacional relativamente autónoma de las instituciones más clásicas del sistema político mundial, nos abren una entrada para entender las distintas tácticas y puntos de apoyo de un proyecto de revolución democrática continental en América Latina.

Antiimperialismo, vigilancia del capital y emergente delimitación de lo político en las relaciones internacionales (1927).

La Cancillería es uno de los organismos del Ecuador que ha confrontado las mayores dificultades en el proceso de transformación del Estado al que hemos hecho mención. Por este órgano pasaron las presiones de las compañías petroleras, mineras y frutícolas transnacionales que encontraron apertura durante el régimen liberal, y que reclamaban consistencia con la lógica del Estado oligárquico, en un contexto en el que el país dependía cada vez más de arreglos internos de fuerza política y social. La Cancillería era además un espacio de distinción para las élites de las grandes regiones del país. A pesar de esto, se experimentaron notables transformaciones en ese despacho, pues la orientación política del momento parece haber sido lo suficientemente influyente como para informar sobre nuevas lógicas de representación internacional. Daremos cuenta de ello desde de tres episodios de conflicto internacional a través de la correspondencia entre los cónsules, delegados y embajadores del Ecuador en Bolivia, Perú y México y los ministros de relaciones exteriores del período 1927-1945¹¹.

Luis Robalino Dávila, liberal social que poco a poco devino en intelectual del catolicismo social, era en 1927 representante del Ecuador en Bolivia durante el gobierno de la revolución juliana, encabezado por el médico Isidro Ayora. En su correspondencia al Ministro Homero Viteri Lafrente podemos observar el alineamiento a principios claves del nuevo régimen, y cómo se desarrollaban en el campo de las relaciones internacionales¹².

En episodios críticos de finales de la década de 1920, como la invasión norteamericana de Nicaragua en 1927 y los conflictos por el Chaco entre Bolivia y Paraguay -donde parecían primar los intereses financieros norteamericanos que se escudaban bajo el manto argentino-, el delegado argumentaba a favor de una política de respeto a la soberanía de los países latinoamericanos. Posicionaba la necesidad de respetar la autonomía política de los países por encima de intereses económicos en temas de justicia para los acuerdos internacionales, oponiéndose en su reflexión al imperialismo norteamericano¹³. Ya en este momento de reciente giro político en el Ecuador (la revolución juliana había derrocado al partido liberal 2 años antes) empezaba a configurarse una lógica de identificación internacional entre países que buscaban sus procesos democráticos.

En la correspondencia de Robalino se destaca el reconocimiento a las manifestaciones de internacionalismo de estudiantes de la Universidad de San Andrés en Bolivia, quienes habían contestado fuertemente la intervención de Estados Unidos en asuntos internos de Nicaragua¹⁴. Consideraba propicia la manifestación y su demanda: un movimiento universitario era un actor legítimo capaz de generar opinión y sostener una vigilancia crítica del imperialismo. Así, se daba el trabajo de citar ampliamente el manifiesto de los estudiantes de la uni-

versidad de San Andrés, en el que se evidenciaba una ligazón entre el discurso nacional indigenista y el internacionalista democrático.

La Federación de estudiantes de La Paz considerando que las juventudes intelectuales de América Latina se hallan solidarizadas en un elevado ideal de raza, de origen y de misión histórica; que la fe depositada por los estudiantes bolivianos en el idealismo de las nuevas generaciones de los pueblos de la América Latina, de quienes esperan una eficaz cooperación moral para la solución de sus vitales problemas internacionales, obliga a considerar como ataques a la soberanía de su propia patria los atropellos que sufran los pueblos de este continente por parte de las potencias imperialistas. Que la actitud de los EEUU en Nicaragua confirma la política violenta de este pueblo puesta ya de manifiesto en Panamá, México, Cuba, Haití y Puerto Rico, es un insulto a la dignidad de nuestra raza y un atropello injustificable a los nuevos conceptos del Derecho Internacional¹⁵.

El delegado ecuatoriano advierte al Ministro que en el conflicto por el Chaco entre Bolivia y Paraguay se entrecruzaban los intereses económicos de Argentina, y el desprecio de las élites paraguayas por Bolivia, en detrimento de los derechos políticos de ese país. Su lectura apuntaba a construir una imagen de los conflictos fronterizos como un tema de soberanía, lo cual a Ecuador le resultaba sensible por sus tensiones fronterizas con Perú. El problema limítrofe se entrecruzaba con la idea de una primacía de la política sobre los intereses de otros actores influyentes en la toma de decisiones internacionales.

Esta mirada crítica a la intervención de intereses sobre razones políticas, aplicada al Chaco, era compartida por los sectores involucrados en la reforma estatal ecuatoriana, quienes tomaron como eje fundacional el control de la plutocracia financiera en 1925. Estos sectores continuaron con esa agenda hasta la conformación del Banco Central del Ecuador, con asesoría de la misión Kemmerer, bajo el gobierno de Ayora. Recordemos que el poder bancario -especialmente del Banco Comercial y Agrícola, que prácticamente gobernaba el Ecuador entre 1919 y 1925-, fue un punto crítico para el resquebrajamiento del Estado liberal. Es claro en las comunicaciones mencionadas que Robalino tenía instrucciones de informar a la Cancillería sobre la calidad de la inversión extranjera en Bolivia y comentar sobre el nivel de influencia del capital en las decisiones políticas de ese país, lo que aplicaba también para otras delegaciones diplomáticas. En este sentido Robalino informaba sobre los intereses del capital en Bolivia¹⁶:

El Banco de la Nación Argentina tiene en el Chaco 164.062 hectáreas; el Banco Inglés del Río de la Plata 56.250; el británico de la América del Sud, con asiento en Bsas 50.265; el francés del Río de la Plata 112.500. Gibson e hijos 234.375; Cook y lumb 292.000; Sastre 225.00; Astengo 318750, y Don Estanislao 178.500 hct. Además de esta posesión de tierras, la Argentina ha contribuido recientemente a armar al Paraguay,

pues al comenzar el año 1926 la comisión militar de aquella nación, que recorría diversos países europeos compró en España para el ejército paraguayo varios miles de rifles mauser modelo argentino y una gran cantidad de cartuchos¹⁷.

Derechos sociales pero sin conflicto: impacto de la rebelión de Chayanta en la diplomacia ecuatoriana

La presencia de Robalino en Bolivia confrontó al funcionario con las tensiones internas del Estado ecuatoriano. Este pudo observar la insurrección indígena de Chayanta, que interpretó como la amenaza de empoderamiento de la dirigencia indígena y de las comunidades, por encima de las restricciones y vehículos jurídicos del Estado¹⁸. Las noticias bolivianas alimentaban el temor frente a la posibilidad de que el movimiento campesino se articulara con el de la ciudad creando un proceso de carácter nacional:

Se trata de un movimiento casi general en el sud y peligroso porque los indios de Charcas, Chayanta, Pecoata, Macha, etc. son feroces. La situación (según la prensa 50.000 levantados) presenta el mismo peligro en varios departamentos, en Chuquisaca, en Cochabamba, etc., es posible que se propague aún al departamento de La Paz, donde la sublevación podría tomar el aspecto de una verdadera catástrofe si se considera que la población indígena del altiplano alcanza a 200.000 personas¹⁹.

La imagen del comunismo arrastrando a los indígenas a la insurrección forma parte de este repertorio que provenía, por un lado, de los poderes locales en Bolivia y por otro, de los observadores desde la capital que temían la articulación de los indios rurales, especialmente del Sur, con los de La Paz. Así, citaba al subprefecto de Colquechaca, quien atribuía mucha participación en este movimiento al abogado Hilarión Fernández y a tinterillos comunistas. El ministro de gobierno opinaba que estas sublevaciones indígenas se debían a la activa propaganda hecha por los comunistas en todo el país y que un grave peligro se cernía sobre la república. Luis Navarro -que se decía hermano del Señor Gustavo A. Navarro- fue detenido mientras hacía propaganda entre ‘la indiada’. Gustavo Navarro era conocido como polemista y socialista, bajo el pseudónimo de Tristan Marof. Según el prefecto “dicho señor era empleado de la finca ‘Potolo’, propia del Sr. Arturo Quezada donde solicitó un arma para ir en contra de indígenas sublevados habiéndose pasado a estos para capitanearlos”²⁰.

El historiador Forrest Hylton ha estudiado cómo los intentos de formar un partido independiente del poder oligárquico en Bolivia habían sido solo eficientes a partir de 1927, cuando el Partido Socialista empezó a volverse una organización coherente. Gustavo Navarro había sido sustancial en este proceso. El político pasó de ser un republicano radical a un marxista soreliano, lo que amenazó los intereses económicos de los inversionistas internacionales que

tradicionalmente tuvieron un nicho fundamental en Bolivia: el sector minero²¹. La posición del gobierno de Bolivia era abiertamente violenta, y en la prensa primaba el argumento de que la única forma de proteger vidas y haciendas era matar a los indios. El temor provenía de la experiencia de los indígenas en las milicias: “los indios están armados y conocen el manejo del fusil por haber hecho su servicio militar”. Robalino reconstruía con mucho detalle la alarma social. El presidente había recibido un telegrama firmado por más de treinta hacendados de Cochabamba que intentaban agudizar el temor contra los indios y pedían protección no ya para sus propiedades, sino para sus vidas puesto que “los indios incendian las casas y cometen toda clase de atrocidades con los habitantes”. El ecuatoriano hacía eco de esta posición opinando que el movimiento de indígenas era el resultado de una activa propaganda comunista hecha por agentes políticos durante mucho tiempo, puesto que “la idea predominante entre los 50.000 indígenas que actualmente se encuentran sublevados es la de apropiarse de los terrenos que trabajan, alegando para ello la razón de haber nacido en esas tierras²².”

Ciertamente, Robalino matizaba la perspectiva fóbica del periódico *El País* de Bolivia, con otra proveniente del periódico *La Razón*²³, que hablaba de la insurrección como resultado de la opresión. Sin embargo, estaba claro que la imagen de la insurrección india en Bolivia era para el delegado temible y que su consejo era evitar que algo similar sucediera en Ecuador.

Estas noticias tocaban una fibra muy sensible este país, pues la presencia de conflictos entre comunidades y haciendas había alcanzado un nuevo nivel, desde que el gobierno de la Revolución Juliana pusiera en escena un discurso sobre derechos sociales que fue leído como un instrumento favorable para las comunidades; la fundación de un Ministerio de Previsión Social y Trabajo -encargado de juzgar conflictos laborales y conflictos por tierras- motivó la activación de demandas, tanto jurídicas como procesos de movilización, por parte de las mismas.

El proceso de presión campesina e indígena para la reforma política en el Ecuador del siglo XX es uno de los menos conocidos de la historiografía latinoamericana. No resalta una figura como José Carlos Mariátegui o Tristan Marof. Se ha insistido en el protagonismo de las élites terratenientes en el proceso de modernización del Estado, sin embargo, el Partido Socialista influyó desde 1926 la formación del moderno derecho social, y tuvo a su cargo importantes carteras ministeriales entre los años 1926 y 1945²⁴. La izquierda mostró una capacidad de impacto muy relevante desde la misma Revolución Juliana y su mandato (1925-1931), que amparó la entrada del naciente Partido Socialista a los círculos más altos del gobierno, y estimuló el desarrollo de este partido contra el conservadurismo a lo largo de la década de 1930, y hasta el proceso constituyente de 1945. Al tiempo, la facción comunista de la izquierda ecuatoriana apoyó la formación de un sindicalismo campesino y la articulación de la organización de la Sierra con la de la Costa en plataformas

políticas populares de alcance nacional, lo cual representó más que lo que pudo hacer la izquierda en el Perú, y fue comparable a los procesos sustanciales que condujeron a la revolución boliviana de 1952²⁵.

En contraste con Bolivia durante el año 1927, Ecuador había desarrollado tempranamente vehículos de respuesta, y un marco legal que beneficiaba procesos de redistribución, de los que carecía entonces el Estado boliviano, que privilegiaba el uso de la fuerza. Sin embargo, Robalino utilizaba el discurso de temor de la sociedad boliviana para tratar de influenciar en el gobierno ecuatoriano, respecto a preveer la movilización y la formación de organizaciones indígenas de tipo nacional, que pudieran saltarse los mecanismos legales para reclamar. Este temor expresaba el intento de los intelectuales del liberalismo social de controlar la integración social y los mecanismos de demanda, y por tanto, impedir la expansión horizontal de la organización que se entendía como un resultado de la influencia de la izquierda.

Era el miedo de las élites a que las comunidades campesinas hubieran asumido los cambios como el fin de las jerarquías sociales, y que los socialistas los hubieran instruido en que tenían derecho de quitar las tierras a los hacendados, lo que finalmente amenazó la vía reformista del Estado. Estas habían visto cómo las comunidades indígenas empoderadas por cinco años realizaron demandas exitosas y siempre en nombre de la nación. Asimismo, que entre el año 1928 y 1930 los campesinos de Milagro fueron beneficiados en sus demandas de expropiación de las tierras y la crisis económica había ejercido mayor presión sobre las comunidades de la Sierra, por lo cual ese año ocurrieron varios incidentes de insurrección por parte de *huasipungueros* y las comunidades libres contra las haciendas. A esto se sumaba la reciente vigencia de la Constitución de 1929 que garantizaba, por un lado, mayor incidencia del MPST en la toma de decisiones sobre el problema de la tierra -ya que esta había sido declarada patrimonio territorial del Estado-, así como mayor capacidad de fiscalización de relaciones laborales/serviles; y, por otro, aseguraba la participación de nuevos sectores sociales en la política nacional bajo la fórmula de las representaciones funcionales²⁶.

Las reformas que fundaron el marco jurídico de un nuevo modelo nacional fueron acogidas por las comunidades campesinas y trabajadores de distinta índole, quienes mediante demanda al Estado lograron poner en alarma a la clase propietaria, particularmente al sector terrateniente. El Partido Socialista del Ecuador (PSE), mantenía importantes lazos con las comunidades indígenas de Cayambe. El Senador Maldonado, Ricardo Paredes y Luis Felipe Chávez, en conjunto con las comunidades en conflicto, trataron de formar en 1930 el Congreso de Obreros Agrícolas y Campesinos; pero este no se llevó a cabo por disposición expresa del gobierno. Ese mismo año, en Guayas, los trabajadores de Milagro tenían en sus casas unas banderas rojas que decían “Tierra, Libertad y Trabajo”²⁷.

El discurso de Robalino de 1927 se sumó en 1931 a una gran alarma de la élite terrateniente ante la noticia de que se programaba una reunión de los cabecillas indígenas a nivel nacional. Esta tuvo lugar Cayambe en el mismo año, y llevó a la represión del movimiento. Si 1929 –cuando se promulga una nueva Constitución con fuertes elementos de derecho social y ampliación democrática-, había sido el momento de la reforma más profunda del Estado desde la Revolución Juliana, 1931 sorprendió a los socialistas con una reacción violenta del régimen de Isidro Ayora, contra los cabecillas indígenas que se trasladaban de todas partes del país hacia la conferencia planeada en Cayambe²⁸.

El uso de la represión por parte de un gobierno que era parcialmente socialista, significó para algunos miembros de la izquierda que la colaboración del PSE con las reformas julianas no estaba sustentada sobre una convicción suficientemente profunda del lugar de las clases populares en la nación. Este era el argumento que discutían Nela Martínez y Joaquín Gallegos Lara, fundadores del Partido Comunista en su correspondencia personal²⁹. La represión al encuentro nacional de cabecillas le recordaba a Joaquín Gallegos Lara la masacre de 1922 en Guayaquil, y le advertía del despropósito de la vía del socialismo, pues el propio Ayora había enviado las tropas contra los indios:

Los indios cabecillas comunistas asesinados claman más que ‘El Clamor’ para mí: Yo no soy un socialdemócrata escurridizo, colaboracionista, temporizador, sino un comunista, y un revolucionario. Conservo mi independencia de auxiliar no afiliándome al partido. Pero mi decisión está tomada. Yo no estoy con los intelectuales resbalosos: estoy con los trabajadores³⁰.

La represión de cabecillas indígenas, y el control de la organización campesina del Guayas, eran para algunos claros indicios de que el último gobernante de la Revolución Juliana no permitiría que las expectativas abiertas por la reforma y el marco constitucional de 1929 se tradujeran en un proceso de empoderamiento del sector popular de la sociedad civil. Esta fue una fuerte razón para algunos miembros del socialismo del Guayas y de la sierra que estaban interesados en la organización campesina, para formar ‘tienda aparte’ del socialismo y fundar el partido comunista ecuatoriano.³¹

Hay que decir que durante los siguientes 15 años, ambas izquierdas siguieron colaborando para extender el derecho social, y el diálogo entre organizaciones y Estado se incrementó en lo sucesivo. Sin embargo, la línea comunista fue en ese período promover la formación de un movimiento campesino nacional y relativamente autónomo. Buscaban que tuviera fuerza y capacidad de representación para sustituir las dinámicas de concesión estatal, por unas de exigencia; y se interesaron también en dar un sentido nacional a procesos de interlocución hasta entonces particulares.

Las cartas del embajador en Bolivia apoyaron el uso de la fuerza, pero esa represión generó una división dentro de la izquierda que fue productiva para el avance del proceso de expansión democrática. Mientras los socialistas trabajaban en las carteras del Estado de manera convencida y reformadora, y otros trabajaban en la organización obrero-artesanal y como secretarios de sindicatos, los comunistas avanzaron significativamente en la formación de un movimiento nacional de organizaciones populares³².

Las demandas laborales como una vía para la intervención estatal y la regulación del capital extranjero.

Hacia el año 1938, los intereses de las transnacionales se veían progresivamente confrontados con el discurso de derechos sociales que habían suscrito el pacto cívico militar en el gobierno de Alberto Enriquez Gallo. Este había derrocado a Federico Páez con apoyo de la izquierda, que así detuvo la formulación de un proyecto de empoderamiento de las flamantes cámaras de industria, y un discurso antisindical que intentaba dar un giro autoritario al modelo de democracia corporativista en formación. Enriquez Gallo promovió rápidamente una sistematización de la experiencia legal de demandas contra abusos laborales respuestas de los técnicos socialistas y abogados depositadas en los archivos de justicia del MPST, para el desarrollo de un Código del Trabajo³³.

En este contexto, en febrero de 1938 fue un escándalo internacional la posición del Estado ecuatoriano de exigir el cumplimiento de la ley a todas las empresas extranjeras, bajo el argumento de que estas violaban el código laboral en vigencia. Los contratos de las compañías mineras extranjeras fueron revisados, y se impusieron multas a las que no cumplieran los requisitos de las nuevas leyes que desembocarían en el nuevo Código del Trabajo, como la minera SADCO; en ese año el gobierno impuso a esta una multa de 50.000 sucres y el apresamiento de uno de sus altos administrativos como prenda. La respuesta del gerente de la compañía y del gobierno norteamericano fue desvirtuar los objetivos de esta multa, y tratar de negociar su presencia en el país. En la prensa internacional divulgaron que el Ecuador era tan pobre y necesitado de ingresos, que atentaba contra la inversión norteamericana que podría ayudar a mejorar su economía. En este sentido le atribuían a una irracionalidad romper los contratos existentes. Dicha imagen fue rebatida duramente por el Presidente de Ecuador, con un telegrama muy preciso que el embajador del Ecuador en Washington puso en conocimiento del departamento del Estado norteamericano. El mensaje decía que las exigencias del Ecuador a las empresas en su territorio no constituían un tema de relaciones entre dos Estados. Los convenios internacionales establecen que las empresas deben incorporar las leyes del país en el que se instalan, por lo que este se admiraba de que haya habido una intervención de tipo diplomático desde Estados Unidos. Muy lejos de un asunto de necesidad, la multa impuesta a la empresa minera intentaba sancionar el incumplimiento de la ley por parte

de la empresa, que no había respetado un acápite de la legislación laboral ecuatoriana según la cual no se podía pagar a los trabajadores con bonos rescatables en tiendas de la compañía.

El incumplimiento por parte de la SADCO formaba parte de una serie de facetas en las que el país había sido sometido a contratos ‘atentatorios a la economía nacional, que el militar socialista estaba decidido a revisar. Su comunicación terminaba estableciendo que “el gobierno de Ecuador ni oficial ni extraoficialmente acepta reclamaciones diplomáticas o intervenciones por ser un Estado libre, soberano e independiente y encontrarse las compañías extranjeras sujetas al imperio de sus leyes”³⁴. En esos días el embajador en el Perú, Gonzalo Zaldumbide, se comunicó de forma urgente con el gobierno -como consta en el Archivo de Cancillería-, para comentar la alarma que cundía en ese país y otros de la región, por la sanción impuesta. Zaldumbide hacía notar a Cancillería la alarma con la que se leía en el Estado vecino la decisión de intervenir en la compañía minera³⁵.

El mismo gerente de la SADCO -el Señor Tweedy- insistió en que un arreglo económico era conveniente para las dos partes. Estaba convencido de que las transnacionales norteamericanas contribuían al ‘mejoramiento de la vida económica’ de un país pobre, y hasta ofreció pagar un 3% sobre la producción bruta del oro de Portobelo, así como continuar con el pago de los impuestos sobre la renta. Enríquez Gallo se negó a modificar la posición del Estado ecuatoriano frente a la multa y la revisión del contrato.

El gobierno de Enríquez Gallo en 1938 cobijaba un pacto cívico militar que ambicionaba un nuevo modelo económico. En este fueron complementariamente claves la construcción de las categorías de trabajo y etnicidad como sustento del Estado. La constitución de estos sujetos de derechos permitía ampliar la sociedad civil por fuera de los estrechos límites de la ciudadanía postcolonial, y era esta sociedad la que a través de distintos mecanismos visibles en la época -la movilización, la demanda jurídica, y la representación funcional en la asamblea nacional-, exigía la intervención del Estado para dirimir conflictos en fueros tradicionales, como los de la hacienda o las transnacionales. La obligatoriedad que hacía posible la acción gubernamental sobre el territorio, le dotaba de relativa autonomía para tomar decisiones por fuera de las presiones del capital.

En palabras de Enríquez Gallo, el argumento del Ecuador

se basa en una cuestión de derecho y en el aspecto de reivindicación (demanda de reparación de derechos violados). No era justo que el Ecuador tolerase el aprovechamiento de beneficios por parte de compañías extranjeras, sin que el país dueño del subsuelo cuyas riquezas han venido extrayendo por muchos años tuviera la justa participación que le corresponde³⁶.

Enríquez Gallo marcaba claramente un límite al capital desregulado, y proponía una definición política a la relación entre Estados:

El Ecuador tiene la seguridad de que el gobierno de Estados Unidos, que ha proclamado ante toda la América su política de buen vecino y sus deseos de respaldar la hegemonía de todos los pueblos del conglomerado panamericano, no intentará inmiscuirse en esta cuestión que incumbe únicamente a la nación ecuatoriana, ya que las concesiones hechas a las compañías extranjeras llevan implícita una cláusula renunciando a las reclamaciones diplomáticas, puesto que el Ecuador es un país libre y sobrano y en ningún caso puede admitir la intervención extranjera. Tal cosa, justificadamente, podría restar la confianza que los pueblos de América han depositado en la nueva política internacional de Estados Unidos³⁷.

De hecho en los días de este incidente, el régimen de Enríquez Gallo decidió fortalecer la posición de la Cancillería y reemplazó al ministro liberal social, Homero Viteri Lafronte, por el Dr. Luis Bossano, sociólogo interesado en el tema indígena y campesino, que fuera también Ministro de Previsión Social. El *impasse* diplomático terminó con el pago de la multa de 50.000 sucres y la seguida liberación de los administrativos de la compañía de su retención en la cárcel, sumado a un telegrama del Departamento de Estado norteamericano, comentando que su intervención había sido solo un comentario amistoso, lo cual fue bien recibido por la Cancillería ecuatoriana. Al tiempo, el gobierno convocó a una junta con presencia del nuevo ministro de Relaciones Exteriores para establecer la posición del Ecuador ante las compañías extranjeras. La prensa de varios países, que antes reproducían literalmente lo redactado por United Press de los Estados Unidos, intentó mostrar opiniones propias desde posiciones tibias sobre los derechos de las dos partes: descalificaron “los excesos del nuevo nacionalismo latinoamericano”³⁸; y ostentaron posiciones que reivindicaban la política ecuatoriana como ejemplar para la soberanía³⁹.

En la prensa argentina de izquierda se reproducían fragmentos del discurso de Enríquez Gallo, que la prensa norteamericana replicaba de forma exacta, sumada a otros periódicos latinoamericanos. Efectivamente el gobierno del Ecuador se proponía afirmar enérgicamente la soberanía nacional ante el imperialismo financiero. Los capitales norteamericanos habían sido ‘tan poderosos e insolentes’ como los había calificado Enríquez Gallo:

rechazaron la fiscalización de sus ganancias, engañaron al erario público con datos falsos, introdujeron clandestinamente mercaderías [para ser repartidas entre los obreros, de ahí los bonos con los que se los pagaba] y pagaron impuestos irrisorios en comparación con sus fantásticas utilidades. Por la dignidad del Ecuador este estado de cosas debe terminar. En adelante los capitales extranjeros tendrán que mostrar sus libros, pagar derechos de aduana, y contribuir al fisco con gravámenes proporcionados⁴⁰.

Estas palabras fueron comentadas ampliamente en la prensa latinoamericana de izquierda. Así, el periódico argentino decía: “nos sentiríamos orgullosos si aquí se hiciera algo similar con los cuantiosos intereses extranjeros que ahogan la soberanía argentina”⁴¹.

El país era ya famoso por sus políticas nacionales de control del capital externo, pues también en ese entonces había descartado el llamado de la United Fruit Company a controlar al campesinado que se había tomado tierras sobrantes⁴². En ambos casos el Ecuador marco la relevancia del Estado para los países de América Latina que confrontaban problemas similares y que se encontraban imbuidos en la polémica sobre la soberanía nacional: Cuba, Bolivia y Nicaragua, entre estos⁴³.

En 1934 la denominada Asamblea Campesina de Milagro (Guayas) apoyó el reclamo de los trabajadores de la UFCO e instó a la opinión pública en contra de la transnacional en el periódico *Lucha Popular* (órgano seccional del Partido Comunista), a favor de la expropiación de la Hacienda Milagro y su distribución entre los campesinos.

*Esta funesta compañía que se está adueñando de inmensas extensiones de terreno en Centro América, Colombia y Ecuador, y por cuya culpa se han cometido crímenes espantosos como la masacre de mil trabajadores en las bananeras de Santa Marta Colombia, esta compañía redoblaría las extorsiones sobre la población de milagro y sobre los campesinos. Tal vez muchísimos trabajadores quedaríamos sin hogar*⁴⁴.

El caso se presentó ante el MPST y en la prensa como un abuso laboral:

*La explotación allí es redoblada y se usan todos los medios de engaño y de estafa a los trabajadores...Protestamos contra los abusos de Echeverri, protestamos contra la feroz compañía imperialista United Fruit, exijamos al gobierno que anule la compra de Tenguel...Luchemos porque Tenguel sea entregado a los campesinos desocupados*⁴⁵.

Sin embargo, el programa campesino iba más allá de una reivindicación proletaria; exigía además fortalecer la economía campesina a través de la rebaja del canon de arrendamiento, y comenzar con la entrega gratuita de las parcelas cultivadas por los trabajadores de la hacienda, que para entonces se encontraba ya en manos de la UFCO (La Isla Rocafuerte). Por ello era necesario exigir que estas concesiones no avanzaran. La organización popular de mano del Estado debía luchar contra los carteles del azúcar, formados por los principales ingenios: San Carlos, Valdez, Inés María, etc., que crearon el sindicato, “y ahora unidos, imponen el precio del azúcar a su antojo”⁴⁶. El comité abordó también el problema de los campesinos cultivadores de arroz, quienes arrendaban tierras a cánones altísimos impuestos a voluntad de los latifundistas, que además exigían la entrega de sacos de arroz como pago, imponiendo

precios inconvenientes para los campesinos, para que luego de ser procesados por las piladoras y salir nuevamente al mercado, reaparecieran inalcanzables para el consumo. El semanario denunció la cadena especulativa e intentó que el comité popular obligara al pago de arrendamiento en dinero, estableciera precios fijos al arroz y que los campesinos compraran sus propias piladoras.

En rechazo a la instalación de la bananera UFCO, vista como un peligro nacional, decían que la tarea coyuntural contra el imperialismo estaba en la lucha de los campesinos de ‘la Isla’, y que esta requería del apoyo de toda la organización de trabajadores del país⁴⁷. De la misma forma, para frenar la violencia de la policía rural en el Guayas tendría que construirse un frente de defensa de la clase campesina. La crisis de subsistencia en la que se encontraban los trabajadores de Guayaquil debido a la concentración de la tierra y la inflación llevó a la construcción de otra experiencia del Comité de “lucha contra el hambre”⁴⁸.

El 7 de abril de 1934 se organizó un frente único en Guayaquil en el que participaron casi todas las organizaciones obreras, el comité pro-abaratamiento del precio de las subsistencias, organizaciones femeninas y el partido comunista, que logró arrastrar incluso al socialista. Más de treinta entidades de Guayaquil, que incluían algunos miles de trabajadores, lucharon conjuntamente contra la especulación. Sindicatos agrarios, sociedades obreras del Ingenio Valdéz, la población y los centros deportivos de la juventud trabajadora, y el frente único de Milagro con el comité de unidad de Guayaquil, constituyeron una organización multitudinaria representada por el Comité de Unidad. Un potente movimiento de las masas populares organizadas se desarrollaba en el país y tenía una de las sedes principales en la ciudad.

El 22 de septiembre de 1934 se realizó la quinta Asamblea del Sindicato de Asalariados Agrícolas, Campesinos Pobres y Obreros Rurales del Guayas. Allí se hizo un recuento de las acciones más importantes de los sindicatos del Guayas, mencionando su resistencia a la UFCO como ejemplar, ya que la empresa había despojado a cientos de campesinos de sus tierras en las haciendas Tenguel, Vainillo, entre otras. Sin embargo, se había encontrado con campesinos organizados en Sindicato en la hacienda La Isla Rocafuerte, quienes con apoyo del abogado comunista Neptalí Pacheco León, lograron presentar una demanda ante el Estado y triunfar, en las ámbitos laboral y de propiedad territorial. Luego de ocho meses de lucha se logró que se pagaran indemnizaciones, a partir del avalúo presentado por este abogado. Igualmente se legitimó la toma de tierras por los campesinos en la hacienda La Angélica.

Mientras se organizaba un frente popular, se concebía una “república de trabajadores”⁴⁹. Se veía también la necesidad de pasar de acciones colectivas contra los hacendados, hacia la conformación de una alternativa electoral para arrancar el poder de las élites regionales, y ponerse a tono con el derecho social promulgado por el Estado central. En este sentido, se dedicaron sesiones y espacios públicos a develar a Velasco Ibarra como aliado de las

oligarquías de la costa, y reivindicar la constitución del 1929⁵⁰. Los redactores de *lucha popular* hablaban de la corrupción del consejo, y apuntaban a ganar escaños y participar de la lucha electoral mediante una convocatoria a los trabajadores ‘de todos los partidos’, para que se unieran en contra del consejo de los gamonales⁵¹.

Buscaron acercar los casos de la Sierra con sus propias experiencias para incidir a nivel nacional, y propusieron alianzas entre sindicatos hasta el día de la ‘revolución agraria’ que “expropie a los grandes terratenientes, reparta en parcelas y haga devolver las comunas robadas por los gamonales a los indígenas”⁵². En la campaña presidencial, la Central Sindical Campesina de Milagro postuló a Ricardo Paredes -dirigente comunista ligado a la organización indígena de la sierra- como candidato a la Presidencia de la República. Los comités y la asamblea campesina de la costa también se pronunciaron en apoyo de las huelgas de las industrias textiles de la sierra, donde los abogados socialistas como Juan Genaro Jaramillo elaboraban demandas e informes sobre la complejidad laboral y el uso de la precariedad con las comunidades indígenas en estas empresas. *Lucha Popular* mantuvo activas las páginas de opinión y denuncia, e incluso se movilizó en apoyo de los trabajadores industriales de la sierra⁵³. El objetivo de la unidad nacional se volvió central en la propuesta desde el Guayas, y a partir del año 1935 el periódico de Milagro incluyó partes en quichua, e intentó de manera constante establecer el puente entre las luchas campesinas en esa provincia y las de la sierra⁵⁴.

Rafael Coello Serrano resumía la posición consolidada en 1935, en la cual señalaba que Velasco representaba una tentativa de las clases dominantes para estabilizar la depresión, manteniendo el nivel de explotación de las masas, y vendiendo el país al imperialismo y al fascismo⁵⁵. En este contexto, el Sindicato General de Trabajadores del Milagro anunciaba que su lucha estaba acompañada por la fuerza internacional, como miembros del Consejo Central de los Sindicatos adheridos a la Confederación Sindical Latinoamericana, y se identificaban como un componente sustancial de un Frente Democrático.

Así, cuando el presidente Enríquez Gallo en 1938 proclamaba un marco de interpretación político soberano y distinto al del imperialismo para el caso de la SADCO, expresaba la integración del discurso de la izquierda en un sector clave del ejército que impedía el avance de la nueva derecha ecuatoriana. No era coincidencia que en el mismo año de 1938 Ricardo Paredes publicara *El Imperialismo en el Ecuador: Oro y Sangre en Portobelo*, un libro que abordaba los conflictos laborales en el establecimiento minero norteamericano, y contrastaba la posición socialista del presidente Enríquez con la violencia cómplice que asumían las autoridades locales bajo la influencia de la compañía.

El fortalecimiento del Estado como sujeto en las relaciones internacionales estaba profundamente ligado al proceso de la izquierda y de los movimientos populares, al demandar la intervención del Estado en la relación con los intereses de

las transnacionales. En el caso de la SADCO (1938) varios gerentes de empresas de capital mixto renunciaron, intentando boicotear la revisión de los contratos con empresas extranjeras. Sin embargo, la política de regulación del capital no terminó con el episodio de la SADCO. La siguiente fue la compañía petrolera Anglo-Ecuatoriana Limitada, que recibió una notificación informando que adeudaba 10.000.000 de sucres al Estado, y que además debía doblar el valor de los impuestos que pagaba a los municipios de Salinas y Santa Elena por la explotación petrolera y el refinamiento de gasolina.

Efectivamente los años treinta fueron un período en el que se interrumpieron dos décadas de apertura del territorio a los negocios de los carteles oligárquicos con el capital transnacional. La Revolución Juliana se profundizó en los treinta y cuarenta en un proceso que se nutrió de las demandas surgidas del conflicto social, y de las nuevas visiones de república y de nación provenientes de la organización popular. El episodio de conflicto con la SADCO forma parte de una tendencia latinoamericana también visible en otros países, que tuvo una de las más claras realizaciones en los procesos de expropiación de las compañías petroleras, llevados a cabo por Lazaro Cárdenas apenas un mes después del cambio de la política ecuatoriana, de febrero a marzo de 1938⁵⁶.

En los países latinoamericanos integrados -junto con los EEUU de Roosevelt- a la plataforma internacional de la Conferencia Panamericana, se intentaba formar una organización para mejorar la capacidad de incidencia, mediante la instalación en Sudamérica de un órgano continental y una Suprema Corte de Justicia Interamericana con sede en Caracas. En estas propuestas Ecuador participó activamente, considerando que podía ayudar a evitar la guerra con el Perú, donde veía intereses privados trabajando conjuntamente con sectores derechistas del ejército, para provocar una guerra que impidiera la labor que venía desempeñando el Estado. Los conflictos entre Perú y Ecuador parecían empañar los intentos de un nuevo internacionalismo, y el fortalecimiento democrático de los Estados, conveniendo a la desregulación del capital y al debilitamiento de la posición latinoamericana en las Conferencias Panamericanas. No es casual, sobre todo por los antecedentes antes descritos, que la posición norteamericana en la tensión entre países vecinos haya propiciado muy poco la conciliación⁵⁷. En uno de los momentos fundamentales de avance democrático en el Ecuador estalló precisamente la guerra de 1941 en la frontera sur del país, y el nacionalismo, acompañado de exaltaciones morales, sustituyó a los discursos sobre clase y derechos sociales.

Avanzada la Segunda Guerra Mundial, gran parte de los esfuerzos internacionales se concentraron en el tema bélico y los asuntos cruciales hasta el año 1938 -relativos al control del capital extranjero, a la formación de derechos laborales a nivel internacional y al control del imperialismo norteamericano- fueron aplazados por la primacía de la amenaza fascista. En este contexto, se integraron en frentes antifascistas organizaciones que habían estado en las antípodas, derechas e izquierdas, la Unión Soviética e Inglaterra y EEUU.

Esta colaboración fue en parte responsable de que un movimiento fundamentalmente dirigido por la izquierda, como el de la Revolución Gloriosa de mayo de 1944, colocara en el poder a un personaje de trayectoria conservadora como Velasco Ibarra. Desde su régimen, que coincidió con el fin de la Segunda Guerra Mundial, las cosas empezaron a cambiar. La correspondencia desde México en el año 1945 entre Modesto Jijon -delegado en México-, y el ministro Camilo Ponce Enriquez -futuro fundador del Partido Social Cristiano-, revela cómo había empezado a transformarse la orientación social y soberanista de la Cancillería ecuatoriana. Se firmó un tratado de amistad con la Unión Soviética como país aliado, pero a regañadientes. Se apoyó el rescate de Ferrandiz Alborz -intelectual español que viviera muchos años cercano a la izquierda intelectual ecuatoriana- de la condena a muerte en el contexto del franquismo. Sin embargo, estos eran rezagos de una época anterior. La nueva Cancillería difundía otros valores. Mientras México respaldaba su internacionalismo en la figura de Lombardo Toledano, el nuevo gobierno del Ecuador reprimía al movimiento de izquierda. Este giro es poco conocido, pero produce ruido en las relaciones entre ambos países, lo que podría ser tema de otro esfuerzo de interpretación de los cambios de mediados del siglo XX.

La consolidación del paradigma de la guerra fría contribuirá a sepultar esta memoria, y descalificar a los movimientos populares y a la izquierda en tanto gestores de la democracia⁵⁸. Efectivamente, la formación de la Organización de Estados Americanos en 1948 marcó una distancia, casi insalvable -de no ser por la evidencia contemporánea- en relación a los frentes democráticos multiclassistas y multiétnicos del período de entreguerras, caracterizando al conflicto y a la izquierda como formas de totalitarismo⁵⁹. Este ciclo encontró una piedra de toque a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las trayectorias se separaron ante la agresiva campaña para normativizar el concepto de democracia y el modelo institucional ligado al sistema internacional de la postguerra bajo el control norteamericano. Países como Ecuador, Guatemala y Bolivia, que tenían trayectorias afines, experimentaron procesos contrastantes. La represión con la que se cerró el ciclo de contención y democratización interna en Guatemala ha sido descrita por Greg Grandin como una “última masacre colonial”⁶⁰. Mientras que el proceso afín en Bolivia de los treinta, de iniciativa de los apoderados indígenas y el pacto cívico militar, alcanzó a ser profundizado con la irrupción del sindicalismo minero y las alianzas interclassistas que condujeron a la revolución boliviana en la década del cincuenta.⁶¹

La suerte de Ecuador tras la persecución que Velasco Ibarra hizo de la izquierda y la supresión de la constitución de 1945 -que recogía todos los avances democráticos de varias décadas-, se complementó con la transición hacia un nuevo sistema de partidos que incluían versiones clientelares del ‘populismo’, la fundación de una nueva derecha en el partido Social Cristiano, y un poco exitoso proyecto de plan Marshall para el Ecuador.

Jorge Carrera Andrade, socialista y diplomático de carrera, decía encontrarse consternado de que en 1941 los intereses privados de compañías norteamericanas hubieran primado sobre los pactos políticos democráticos entre el Ecuador y los Estados Unidos. EEUU había apoyado la tesis peruana, cuando en su concepto, Ecuador era un aliado del proceso democrático y el Perú se había identificado como simpatizante y asociado con Japón, miembro del Eje. Asimismo el Ecuador había tenido una ejemplar trayectoria interna e internacional para definirse como *Democrático*, y a la izquierda le correspondía buena parte del reconocimiento por ese proceso. Sin embargo, Estados Unidos había desconocido este lugar para el país en el panteón de la democracia, y había preferido alianzas con otros países más favorables a sus intereses económicos⁶². Los antecedentes se entienden mejor en las tensiones que hemos descrito en las relaciones internacionales del período de entre guerras.

Los procesos actuales de reconstrucción democrática se nutren de nuevos repertorios, pero también de legados históricos que conformaron su identidad política. Las identidades de izquierda, el sindicalismo y hasta el corporativismo, junto con el populismo se constituyeron en poderosas identidades políticas en las más variadas capas sociales, y hoy son retomadas como tema insistente en los regímenes progresistas de América Latina. Estos procesos históricos remiten a la genealogía de una democracia sustentada en la doble estrategia aquí descrita: la conformación de una fuerza popular que avanza en derechos a través de la confrontación con los poderes de facto y en diálogo con el Estado matriz de derechos; y la creación de una política internacional autónoma, centrada en la razón política y reguladora del capital.

Notas

1. No todos los procesos de integración popular y campesina condujeron a resultados democráticos, siendo los casos de mayor contraste México y Bolivia vs. República Dominicana, considerada un caso de inclusión autoritaria; mientras Perú es vista como un caso de integración fallida. Fernando López Alves, *La formación del Estado y la democracia en América Latina 1830-1910* (Bogotá, Editorial Norma, 2003). Florencia Mallon, *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru* (Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1995). Valeria Coronel, *A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943* (New York University, inédito, 2011). Richard Lee Turits, *Foundations of Despotism: Peasants, the Trujillo Regime, and Modernity in Dominican History* (Stanford, Stanford University Press, 2003).
2. Fernando López-Alves ofrece desde la sociología histórica un esquema comparativo de modelos de integración de lo popular en milicias, que contrasta el modelo caudillista a partir de experiencias de integración a partidos políticos y a ejércitos nacionales, para proponer que de estas vías depende en parte el modelo estatal en diversos países. Fernando López Alves, *La formación del Estado y la democracia en*

América Latina 1830-1910 (Bogotá, Editorial Norma, 2003). El tema ha sido también crucial en la historiografía, véase por ejemplo la obra de Ada Ferrer sobre Cuba, James Sanders sobre Colombia, y una amplia literatura sobre México y Ecuador interesada en la revolución liberal.

3. Sobre el proceso de reforma estatal impulsado por el intercambio entre movimientos campesinos y clases medias radicalizadas, véase Laura Gotkowitz, *A Revolution for Our Right, Indigenous Struggles for Land and Justice in Bolivia, 1880 – 1952* (Durham, Duke University Press, 2007). Gregory Grandin, *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation* (Durham and London, Duke University Press, 2000). Para una lectura del socialismo democrático de la década de 1930 en el caso de Cuba, véase Julio Cesar Guanache, *El santo Derecho a la herejía. La idea del socialismo cubano en Raúl Roa García de 1935 a 1958* (La Habana, Ruth Casa Editorial, 2010). Para un análisis de su legado en el marco jurídico del Estado contemporáneo, véase Juan Valdez Paz *El Espacio y el Límite* (La Habana, Ruth Casa Editorial, 2009).

4. Coronel, Op. Cit., Ver Ley de Patrimonio Territorial del Estado, RO N° 467, 20 de octubre de 1927. Decreto supremo del 13 de octubre de 1927.

5. Gotkowitz, Op. Cit.

6. Coronel, Op. Cit., Manuel Chiriboga, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925)* (Quito, Consejo Provincial de Pichincha, 1980)

7. *Ibíd.*

8. El historiador Steve Striffler, por ejemplo, califica esta posición del Estado ecuatoriano como incoherente, y la explica como efecto de cierta ineficiencia administrativa, véase: Striffler, *In the shadows of state and capital: the United Fruit Company, popular struggle, and agrarian restructuring in Ecuador, 1900-1995* (Durham, Duke University Press, 2002).

9. Alberto Flores Flores Galindo, *Apogeo y crisis de la República Aristocrática* (Lima, Rikchay, 1991).

10. Véase por ejemplo el discurso del presidente ecuatoriano Galo Plaza en 1955. *Problems of Democracy in Latin America. Conference on the University of North Carolina, 1948*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

11. Las conferencias de 1947 y 1948 apuntan ya a otro tipo de agregación y objetivos políticos recuperados de los Estados Unidos como potencia mundial, a principios de la guerra fría. Véase *Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente*, realizada en Río de Janeiro en 1947 y IX Conferencia Panamericana de 1948 en Bogotá.

12. Homero Viteri Lafronte había sido funcionario de la educación pública liberal, y pasó a formar parte de la revolución juliana al integrar junto con Julio E. Moreno, Isidro Ayora, Humberto Albornoz y Adolfo Hidalgo, la Junta civil de 1926 que sucedió a la Junta militar en el gobierno.

13. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 24 de enero de 1927: Mensaje de Bolivia sobre la ocupación americana de Nicaragua; C. 4.2., La Paz, 25 de enero de 1927: La cuestión boliviana-paraguaya y la intervención de Argentina; C. 4.2., La Paz, 29 de septiembre de 1927: Relaciones Bolivia-Paraguay en Buenos Aires.

14. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 24 de enero de 1927.

15. *Ibíd.*, el manifiesto fue firmado según consta en el documento en la sala de sesiones de la Federación de Estudiantes de La Paz, 14 de enero de 1927.

16. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 22 de noviembre de 1927: El capital extranjero en Bolivia.

17. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 25 de enero de 1927.

18. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 17 de agosto de 1927: Sublevación indígena en Bolivia.

19. *Ibíd.*
20. Ostría Reyes era prefecto de la localidad, y su telegrama fue publicado, para luego ser recortado por Robalino Davila en su dossier enviado al Ministro Homero Viteri Lafronte.
21. Forrest Hylton, “Tierra común: Caciques, artesanos e intelectuales radicales y la rebelión de Chayanta,” en Forrest Hylton, et. al., *Ya es otro tiempo el presente. Cuatro momentos de insurgencia indígena*. (La Paz, Muela del Diablo editores, 2003), p. 135-198.
22. AHMRECI, C. 4.2., La Paz, 17 de agosto de 1927
23. *Ibíd.*
24. Coronel, Op. Cit.
25. Véase Coronel, Op. Cit., Alberto Flores Galindo. 1989. *La agonía de Mariátegui*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario; Gotkowitz, *A Revolution of Our Rights...*
26. Coronel, Op. Cit.
27. AIFP, fondo MPST, caja 218, Informe de la Gobernación del Guayas al MPST, dirigida por el Comisario Nacional del Cantón Milagro, 19 de agosto de 1930.
28. Marc Becker, *Indigenous Communists and Urban Intellectuals in Cayambe*. (Quito, IRSH 49, 2004).
29. AMM, Correspondencia Nela Martínez-Joaquín Gallegos Lara, 1930-1938.
30. AMM, J-19310427.
31. Valeria Coronel. *La fragua de la voz: cartas sobre revolución, subjetividad y cultura nacional-popular*. Quito: AMM e IMP, en prensa. Véase otras razones de esta separación ligadas a la adopción o no de la normativa de la internacional comunista en Alexei Páez Cordero, *Los orígenes de la izquierda ecuatoriana*, (Quito, Abya-Yala, 2001.)
32. Todos confluyeron a finales de la década del treinta hacia la legitimación del Código del Trabajo, la formación de la Confederación de Trabajadores del Ecuador y la Federación Ecuatoriana de Indios, y en la década del cuarenta el frente popular antifascista del Ecuador. Coronel, Op. Cit.
33. Código del Trabajo, RO N° 78-81, del 14-17 de noviembre de 1938. Decreto supremo N° 210, del 5 de agosto de 1938.
34. *Ibíd.*
35. AHMRECI, C.35.51. 9 de febrero de 1938.
36. AHMRECI, C.35.51. 9 de febrero de 1938.
37. AHMRECI, C.35.51., Lima, 9 febrero de 1938.
38. Periódico *La Noche del Perú*
39. *Ibíd.*
40. *Ibíd.* Es casi imposible identificar la fuente exacta de la que proviene la visión que a continuación reproducimos, ya que es un fragmento recortado por Robalino Davila para informar a Homero Viteri Lafronte sobre las diversas opiniones que se emiten ante la posición del Ecuador, pero forma parte de un portafolio de recortes depositado en el AHMRECI.
41. *Ibíd.*
42. Striffler, Op. Cit.
43. Coronel, Op. Cit.
44. *Ibíd.*, p 2.
45. *Lucha Popular*, 23 de junio de 1934, N° 9, p. 4.
46. *Ibíd.*, p. 4.
47. *Ibíd.* Segunda quincena de febrero de 1934, N° 1, p. 4.
48. *Ibíd.* 17 de marzo de 1934, N° 2, p. 1, 4.

49. *Ibíd.*, 22 de septiembre de 1934, N° 12, p. 2.
50. *Ibíd.*, 22 de septiembre de 1934, N° 12, p. 4.
51. *Ibíd.*, 27 de octubre de 1934, N° 16, p. 1.
52. *Ibíd.*, 22 de diciembre de 1934, N° 23, p. 2.
53. *Ibíd.*, 24 de marzo de 1934, p. 1.
54. *Ibíd.*, 24 de febrero de 1935, N° 31, p. 4-5.
55. *Ibíd.*, “La política del país a comienzos del 35” por Rafael Coello Serrano, 24 de febrero de 1935, N° 31, p. 10.
56. AHMRECI, C. 27.7, México, 20 de marzo de 1938: Expropiación de la industria petrolera; AHMRECI, C. 27.7, México, 14 de abril de 1938: Reclamación inglesa por expropiación petrolera; AHMRECI, C. 27.7, México, 6 de mayo de 1938: Expropiación petrolera. AHMRECI, C. 27.7, México, 16 de mayo de 1938: México rompe relaciones con Gran Bretaña; AHMRECI, C. 27.7, México, 24 de noviembre de 1938: Arreglo entre México y EUA sobre expropiaciones.
57. AHMRECI, C. 27.10, N° 49, México, 23 de mayo de 1941: Mediación de Argentina, Brasil y EUA en el conflicto Ecuador/Perú.
58. Grandin, Op. Cit.
59. Véase Valeria Coronel y Mireya Salgado Gómez, “Galo Plaza Lasso, un ‘Liberal del siglo XX’. Democracia desarrollo y cambio cultural en el Ecuador de postguerra”. *Serie Documentos, Museo de la Ciudad*, n. 7, Quito, Museo de la ciudad, 2006.
60. *Ibíd.*
61. Eduardo Arze, *El Programa del MNR y la Revolución Nacional. Del movimiento de Reforma Universitaria al ocaso del modelo neoliberal (1928-2002)* (Bolivia, Plural Editores, 2002). Forrest Hylton y Sinclair Thomson, *Revolutionary Horizons: Past and Present in Bolivian Politics* (New York/London, Verso, 2007).
62. Jorge Carrera Andrade, *El volcán y el colibrí: Autobiografía*. (Quito, Corporación Editora Nacional, 1989).

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Abril 1 de 2011 a Agosto 31 de 2012

Andrés Naranjo – Vinueza*

Abril

Abril 2 de abril de 2012

El Taller de Cónsules ecuatorianos acreditados en el exterior se inició el lunes 2 de abril y finalizó el 13 del mismo mes. Este fue organizado con miras a mejorar la gestión política y técnica de los servicios consulares, e impulsar la coordinación interinstitucional –a nivel nacional e internacional–, para potenciar así las acciones de atención y protección a los ecuatorianos residentes en otros países.

3 de abril de 2012

El Canciller Ricardo Patiño manifiesta la decisión de no asistir a la Cumbre de las Américas, respondiendo a los principios de soberanía y dignidad.

El Ecuador considera que, en esta etapa de la historia de América Latina, es absolutamente injustificable que los países puedan tener capacidad de veto, que puedan obligarnos a asistir a una Cumbre habiendo vetado la presencia de uno de nosotros; bien podía haber sido el Ecuador. Estas fueron sus declaraciones en el contexto de la exclusión de Cuba a la cita. “Creemos que es tiempo de levantarnos de esa situación de sometimiento a la que hemos estado acostumbrados durante tanto tiempo”, señaló adicionalmente.

3 de abril de 2012

La Delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con la Comunidad Andina, presidida por Luis de Grandes Pascual, abordó temas de política internacional, integración latinoamericana y subregional, comercio, migración, ambiente, entre otros, con las autoridades de las Relaciones Internacionales ecuatorianas.

El Canciller Patiño ratificó que Ecuador ha decidido “caminar con sus propios pies y pensar con su propia cabeza”, lo que conlleva necesariamente a diversificar las relaciones con el mundo.



4 de abril de 2012

Con la entrada en vigor del Banco del Sur ratificado por Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, Suramérica está generando las bases para consolidar una nueva

*Dirección de Comunicación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

arquitectura financiera regional, permitiendo la promoción de proyectos de desarrollo social, y dando impulso a sectores clave de la economía.

4 de abril de 2012

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Alexander Aleinikoff, avaló los proyectos implementados en este ámbito en el país. También compartió su decisión de desarrollar una campaña de reconocimiento mundial a la labor del Ecuador en materia de refugio.

11 de abril de 2012

Se realizó en Quito el segundo Consejo Económico, que concluyó con la decisión de sus miembros de capitalizar el Banco del ALBA, acordando la entrega de desembolsos, plazos, y montos para el financiamiento de la institución. En cuanto al avance en la instrumentación del Sucre, se recordó que la meta de comercialización para el 2012 es de aproximadamente 1.000 millones de dólares.

Asimismo, se acordó que durante el proceso de transición y reestructuración del Banco del ALBA se establezca una *Unidad de Proyectos*, que estará conformada por funcionarios de alto nivel, nominados por cada Gobierno.

11 de abril de 2012

“Por fin hay una diplomacia que refleja la riqueza, la pluralidad, la diversidad de nuestra Nación. La representación diplomática del Ecuador se pinta de colores” destacó el Presidente Rafael Correa, durante la ceremonia de incorporación de 70 nuevos diplomáticos y diplomáticas del Servicio Exterior ecuatoriano.

Por su parte, el Canciller Ricardo Patiño enfatizó: *aquí está el fruto de un transparente concurso, hombres y mujeres preparados con títulos académicos de tercer y cuarto nivel que emprenderán el futuro, rompiendo viejos esquemas y prejuicios. Nunca más, nadie deberá cambiarse el apellido o su identidad para ser parte del Servicio Exterior ecuatoriano.*

13 de abril de 2012

La iniciativa por una movilidad limpia y saludable en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración surgió gracias a la invitación realizada por la Ministra de Salud, Carina Vance, a propósito del *Día Mundial de la Actividad Física*. Esta es una propuesta para promover el uso de la bicicleta, no solamente como una modalidad recreativa, sino como transporte diario para desplazarse a los lugares de trabajo.

A partir de ese día, y una vez por semana, alrededor de cien funcionarios de la Cancillería se movilizan desde el ciclo-puente Isla Tortuga, hasta el Ministerio. “El deporte es necesario para la vida, nos mantiene sanos y en esas condiciones uno puede vivir mejor” destaca el Canciller Patiño.



17 de abril de 2012

Se puso en marcha una agenda comercial con Japón. Esta se enmarca dentro de la estrategia de diversificación de mercados y está liderada por la Cancillería, en busca de la dinamización de las relaciones comerciales y de inversiones, como también la resolución de temas puntuales de acceso a mercados para la oferta exportable ecuatoriana a este país.

En la reunión se destacó la excelente participación del Ecuador en Foodex, una de las más importantes ferias de alimentos del mundo, en especial por la presentación de productos con valor agregado, altamente atractivos para el consumidor japonés.

26 de abril de 2012

El Vicepresidente Lenin Moreno asume la presidencia del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad –Ceddis– de la OEA. El cargo tiene una duración de dos años. Los votos de los países de América se dan como reconocimiento a su compromiso con los temas de discapacidad y a las actividades que ha emprendido para la evolución del desempeño de políticas, tanto a nivel nacional como internacional.

27 de abril de 2012

El Senado de Estados Unidos confirmó a Adam Namm como Embajador en el Ecuador. La votación se efectuó dentro de un paquete de nominaciones de la Administración Federal, que habría pasado por todos los escrutinios del Senado.

La Embajadora Cely mostró su complacencia con la confirmación de

Adam Namm como nuevo Embajador, y le auguró éxito en su misión diplomática.

Mayo

3 de mayo de 2012

En España migrantes ecuatorianos con capacidades especiales se benefician de la misión ‘Manuela Espejo’. Se estableció una delegación para realizar la evaluación de las necesidades de los ecuatorianos y ecuatorianas, que incluyó la prestación de servicios médicos generales y el levantamiento de datos para desarrollar políticas sociales de apoyo y defensa de sus derechos en el país ibérico.

La visita a Madrid de la Misión Manuela Espejo contó con la colaboración de la Embajada ecuatoriana y la representación de la Secretaría Nacional del Migrante.

7 de mayo de 2012

Periodistas chinos visitan Ecuador por doce días, en el marco de las excelentes relaciones políticas y comerciales que se han profundizado y dinamizado en los últimos años entre los dos países. Los periodistas pudieron conocer a fondo el proceso político que vive el Ecuador, los principales proyectos de desarrollo que cuentan con el apoyo chino, el potencial de inversiones y comercio, así como las atracciones turísticas nacionales.

Los corresponsales pertenecientes a la Agencia de Noticias Xinhua, Diario del Pueblo, Radio China Internacional, China Central Televisión y Beijing Daily Group, mantuvieron entrevistas con el Presidente Rafael

Correa, el Canciller Ricardo Patiño, y otras autoridades nacionales.

8 de mayo del 2012

El Canciller Ricardo Patiño inauguró el taller de capacitación para los 40 nuevos funcionarios que se incorporarán al trabajo en las Oficinas Comerciales del Ecuador en el Exterior –OCES–. Allí hizo un llamado a que los nuevos funcionarios utilicen su potencial y conocimiento para lograr la visión del desarrollo que necesita el Ecuador.



9 de mayo de 2012

En el XI Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, realizado en Nueva York se posicionaron los logros y avances el Gobierno Nacional en la promoción y protección de los Derechos Humanos, con especial atención en los derechos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

La Organización de Naciones Unidas, por medio de la Secretaría competente, destacó en sus informes la experiencia positiva obtenida en el Ecuador en relación a los mecanismos para el diálogo con los pueblos indígenas, la Constitución de 2008, y el financiamiento por medio de contribuciones a los proyectos relacionados con el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

10 de mayo de 2012

José Miguel Insulza, tras su cita con el Presidente ecuatoriano, expresó: *tuve una reunión muy grata, estoy muy contento, uno de los encuentros más gratos que he tenido en los últimos tiempos, el ambiente fue excelente y fraternal. Espero que podamos seguir trabajando juntos.*



18 de mayo del 2012

Durante la visita a Irán, el Canciller Ricardo Patiño mantuvo un encuentro con el Presidente Mahmud Ahmadineyad y su homólogo Ali Akbar Salehi. Los temas tratados fueron: la transformación integral del Sistema de Naciones Unidas, asuntos industriales, comerciales, minería, vivienda, entre otras cuestiones de interés bilateral.

Realizó además una visita a Sudáfrica, donde participó en la Cumbre 'África y su diáspora': un pasado, presente y futuro compartido, como representante del Presidente Rafael Correa. En varias sesiones se analizaron temas de interés social, como la eliminación de la discriminación racial y el acercamiento del país con el continente africano.

21 de mayo de 2012

Durante el Examen Periódico Universal, el Vicepresidente Lenin Moreno presentó ante la Organización

de Naciones Unidas el Informe Nacional de Derechos Humanos, que contiene los logros más importantes del país en esta materia. Además, socializó el cumplimiento de las 10 recomendaciones formuladas por el Consejo al primer informe presentado en el año 2008.

El Canciller de la República manifestó que Ecuador es un pionero y modelo en el tratamiento de las políticas de refugio, señalando que ahora más de 50.000 personas con este estatus en el país se encuentran integradas plenamente en las dinámicas económicas y sociales de las comunidades que los acogen.

22 de mayo de 2012

Ecuador se adhiere a la convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La decisión fue tomada por la Asamblea Nacional con una amplia mayoría de 81 votos a favor -luego de largos debates y análisis-, como un hecho histórico por su trascendencia para los intereses del país. La Convención garantiza al Ecuador la libertad de navegación y, consecuentemente, la libre movilidad del comercio internacional que se realiza en mayor porcentaje a través del mar. Para el Ecuador, un país marítimo por excelencia, la adhesión a la Convención supone incorporarse a un régimen jurídico universal, que garantiza la protección y el ejercicio efectivo de sus derechos de soberanía y jurisdicción sobre los espacios marítimos, así como sobre los recursos naturales contenidos en el mar. Aprobada la Convemar, sus espacios podrán sobrepasar el 1.300.000 Km², sumando casi 300.000 Km² de plataforma continental adicionales.



Junio

4 de junio de 2012

El Presidente Rafael Correa defiende la propuesta de reformar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esto durante su participación en el pleno de la 42° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en Cochabamba, donde cuestionó el silencio que ha mantenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en varios temas regionales, en los que se violaron la libertad de expresión y los derechos humanos.

El Mandatario enfatizó que “no es casualidad que la única relatoría independiente y con plata de sobra sea la de libertad de expresión”. También mencionó la falta de atención que se les ha dado a los casos de censura existentes en medios de comunicación privados que han sido debidamente documentados por varias instituciones, en los que los periodistas se han visto expuestos a amenazas.

6 de junio de 2012

Ecuador analiza alternativas de Desarrollo Sostenible. En su intervención en la inauguración de la Conferencia Internacional Alternativas de Desarrollo Sostenible, el Ministro Patiño indicó que este espacio es fruto del trabajo colectivo, y su fin es

dar a conocer a los ecuatorianos y al mundo lo que está sucediendo en el país y en América Latina: “no se trata de un activismo cualquiera, se trata de conceptualizar, de teorizar, de entender estratégicamente lo que estamos haciendo” dijo.

7 de junio de 2012

Con el propósito de fortalecer las relaciones con los países del Golfo, la Delegación ecuatoriana -conformada por los Ministros Jorge Glas, de Sectores Estratégicos; y Pedro Jaramillo, de Desarrollo Urbano y Vivienda-, acompañada por el Embajador del Ecuador en Qatar, Kabalan Abissad, mantuvo múltiples reuniones con representantes del más alto nivel en el Estado de Qatar y a los Emiratos Árabes Unidos para tratar temas de inversión, transferencia de tecnología y vialidad.

11 de junio de 2012

El Canciller Ricardo Patiño participa en ceremonia de traspaso de la Secretaría General de Unasur. La ceremonia inició con las palabras de bienvenida del Presidente colombiano Juan Manuel Santos, quien ratificó la importancia del Organismo regional como eje coordinador de políticas que permitan mayor prosperidad y equidad para los ciudadanos y ciudadanas de la región suramericana.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur manifestó su reconocimiento y aprecio a la Secretaria General saliente, María Emma Mejía, por su labor durante el período 2011-2012, su dedicación y compromiso a favor de la Unión, y el fortalecimiento de sus agendas sectoriales y de proyección internacional de la organiza-

ción. Además, se expresó una cálida bienvenida al Doctor Alí Rodríguez, augurándole éxitos en su gestión al frente de la Secretaría General.

13 de junio de 2012

Los Cancilleres de Ecuador y Colombia ratifican el punto de inicio del Límite Marítimo: *el día de hoy con mucha alegría nos complace presentar a nuestros pueblos la conclusión exitosa de las negociaciones para la demarcación del punto de inicio de la frontera marítima, en la boca del río Mataje*, expresó el Canciller Ricardo Patiño durante la ceremonia de suscripción de la Declaración Conjunta, realizada en la Base Naval de San Lorenzo, el 13 de junio.

18 de junio de 2012

La Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, Michelle Bachelet, cumplió una agenda de trabajo con autoridades del Gobierno ecuatoriano a fin de visibilizar los avances en materia de equidad de género en el Ecuador.

Durante su visita a Quito, Bachelet mantuvo una serie de reuniones, empezando con el Presidente Rafael Correa, para posteriormente tratar diversos temas con el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño, Ministros y Ministras de Estado, así como con representantes de organizaciones sociales de mujeres del país. Además, la funcionaria de Naciones Unidas fue declarada ‘ciudadana honoraria’ por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

21 de junio de 2012

En la Cumbre de Río+20, el país abordó las responsabilidades que ha asumido en el impacto ambiental, trabajo social, regeneración de sistemas de energía, concepto del Buen Vivir, derechos de la naturaleza, etc. Además, recalcó la ausencia de los Jefes de Estado de algunos países -como Estados Unidos, Japón, Italia, Alemania-, lo que demuestra poco interés en temas ambientales de su parte.

En el evento la Iniciativa Yasuní-ITT tuvo un stand en el que se explicó a los participantes los alcances de la iniciativa ecuatoriana, y cómo el mundo puede contribuir para ejecutarla.

23 de junio de 2012

El Presidente de la República de Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, se reunió con su homólogo Rafael Correa, acordando profundizar el diálogo político bilateral y fortalecer las relaciones económicas, comerciales y de inversión.

Los principales acuerdos a los que se llegaron, a través de dos Memorandos de Entendimiento, fueron promover el comercio y la inversión, desarrollar la cooperación económica recíproca -basada en el principio de beneficio mutuo-, y fortalecer las comunicaciones y consultas para la cooperación en todos los aspectos de las relaciones bilaterales, ampliando sus intereses mutuos en los asuntos regionales e internacionales.

28 de junio de 2012

Ecuador y Belarús suscribieron seis convenios, en el marco de la visita del Presidente Alexander Lukashenko al Ecuador.

El primer convenio trata sobre el desarrollo de cooperación en materia de educación superior, investigación científica, tecnológica e innovación; así como un Memorando para el establecimiento de la Comisión de Comercio y de Cooperación Económica Ecuatoriano-Belarusa.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comité Estatal Militar Industrial firmaron un acuerdo con el objeto de promover la cooperación en asuntos relativos a la defensa, con énfasis en las áreas de capacitación, educación, entrenamiento, fortalecimiento e intercambio de información. También se suscribió uno respecto a la exención de visa para los titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales o de servicio.

Finalmente, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador y el Ministerio de Arquitectura y Construcción de Belarús acordaron promover beneficios mutuos e intercambio de experiencias e información relacionada con sus funciones.

29 de junio de 2012

La Cumbre del Mercado Común del Sur -Mercosur- finalizó con la decisión de suspender temporalmente a Paraguay del Organismo, debido al golpe de Estado reciente. Se decidió también convocar a todos los países de América del Sur a una reunión en Brasil el 31 de julio, para la incorporación de Venezuela como miembro pleno.

Los Presidentes y Presidentas del bloque consideraron que los países de Unasur deben acompañar el proceso electoral en Paraguay, para

garantizar que sea respetada la voluntad del pueblo paraguayo, sea cual sea. La Presidenta argentina, Cristina Fernández, señaló que el Mercosur y la Unasur aceptarán el resultado de esas elecciones.

Julio

6 de julio de 2012

El Canciller Ricardo Patiño participó en el XVIII Encuentro del Foro de Sao Paulo: *Los pueblos del mundo contra el neoliberalismo y por la paz, realizado en Caracas* y que congregó a más de 600 delegados internacionales de 100 organizaciones progresistas y de izquierda de los cinco continentes.

Como invitado especial, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, desarrolló algunas actividades en el evento.

11 de julio de 2012

El Presidente Michel Martelly expresó que “Ecuador está en el corazón de todos los haitianos”. Durante su encuentro, los Jefes de Estado destacaron los lazos de amistad existentes entre los dos países y dialogaron sobre temas de interés bilateral y multilateral. Además, se suscribieron dos convenios de cooperación, uno básico de cooperación científica y técnica, y el otro para apoyar a la reconstrucción del país caribeño.

12 de julio de 2012

Obras del maestro Oswaldo Guayasamín viajaron a Brasilia vía valija diplomática, como parte de la exposición *Retrospectiva de Oswaldo Guayasamín*, que se inauguró en el Museo Nacional de esa ciudad.

13 de julio de 2012

El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño, mantuvo varias reuniones de trabajo en Cuba, Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana para fortalecer la cooperación bilateral, desde el lunes 16 hasta el viernes 20 de julio.

Su agenda inició en Cuba, donde abordó temas en el área de salud, agricultura y electricidad.

Mientras que en Trinidad y Tobago, Surinam y Guyana, estableció un acercamiento con las autoridades para diversificar la política exterior del Ecuador, y mantuvo un diálogo cercano sobre la integración regional. Además se promovió la oferta exportable del Ecuador en dichos países.

24 de julio de 2012

España expresó su apoyo al Ecuador para el reinicio de las negociaciones comerciales con la Unión Europea. El diálogo se realizó al finalizar la visita del Canciller español José Manuel García, al Ministro Ricardo Patiño. Destacó que en la reunión bilateral se solicitó que España se convierta en un puente de comunicación con los funcionarios que tienen a cargo la posible negociación de un Acuerdo Comercial entre Ecuador y la Unión Europea.

“España será el Embajador más fiel que puede tener el Ecuador en estas negociaciones y haremos todo lo posible para que pronto un acuerdo entre la Unión Europea y Ecuador sea una realidad” afirmó el Ministro español.

24 de julio de 2012

Se inició la segunda edición de la Escuela de Verano del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración: *El modelo del Desarrollo del Buen Vivir Ecuatoriano y la perspectiva de integración latinoamericana*. Su objeto es difundir entre jóvenes estudiantes de diversas nacionalidades el proceso de desarrollo humano alternativo que se realiza en el Ecuador.

Esta edición cuenta con la participación de 65 estudiantes, 25 ecuatorianos y 40 procedentes de diferentes países del mundo como: Argentina, Italia, Brasil, República Dominicana, Colombia, Canadá, Polonia, Venezuela, España, Malasia, Inglaterra, Alemania, Bulgaria, Francia, China, Costa Rica, Holanda y Cuba.



30 de julio de 2012

El Ecuador asume la Presidencia *pro-témpore* de la CAN. En este contexto, el Ministro Ricardo Patiño indicó que el reto fundamental para este periodo es impulsar un proceso de reingeniería de la institución, que permita reorientarla: “queremos trabajar en una propuesta que ya ha sido desarrollada en la Presidencia *pro-témpore* de Colombia, sobre la reingeniería, y se realizará una consultoría para su reestructuración”.

En la reunión también se decidió prorrogar las funciones del Secretario General (e) de la CAN, Adalid Contreras, durante el tiempo que dure este proceso.

El Canciller Ricardo Patiño señaló que el tema que identifica a la CAN está relacionado con el comercio; sin embargo, hay otros aspectos importantes que se deben tratar, como por ejemplo: la movilidad humana, la minería y la legislación. En esta reunión los Cancilleres de los cuatro países acordaron un convenio para coordinar acciones en contra de la minería ilegal. El periodo de gestión de la Presidencia *pro-témpore* es de un año.

30 de julio de 2012

La madre de Julian Assange reiteró el pedido de protección para su hijo. El Canciller Ricardo Patiño indicó que la Sra. Christine Assange vino al Ecuador personalmente para agradecer la protección que brinda el país a su hijo, y para poner a consideración del Presidente Rafael Correa la situación que él enfrenta, y cómo esto afecta a su familia y allegados.

El Canciller informó que el Gobierno ecuatoriano inició conversaciones con las autoridades británicas sobre el caso, en un marco de respeto mutuo “hemos manifestado nuestra preocupación por su seguridad y su integridad” dijo.

La señora Assange, por su parte, manifestó sentirse abandonada por su propio Gobierno e indicó que Julian Assange y Wikileaks están haciendo algo bueno, y que tienen millones de personas que los apoyan: “es un tema de justicia, y sobre el futuro y la

libertad de prensa. Somos luchadores, como ustedes en Latinoamérica, y no vamos a aceptar a quienes nos quieran maltratar y abusar, esa es una de las razones por las que Julian escogió el Ecuador”, concluyó.

Agosto

15 de agosto de 2012

El gobierno británico envía una aide memoire, tanto a la Cancillería ecuatoriana como a la misión ecuatoriana en Londres, en la que, entre otros temas, expone que:

Deben estar conscientes de que hay una base legal en el Reino Unido -la Ley sobre Instalaciones Diplomáticas y Consulares de 1987 (Diplomatic and Consular Premises Act 1987)— que nos permitiría tomar acciones para arrestar al Sr. Assange en las instalaciones actuales de la Embajada. Sinceramente esperamos no tener que llegar a este punto, pero si Ustedes no pueden resolver el asunto de la presencia del Sr. Assange en sus instalaciones, esta ruta está abierta para nosotros.

Como respuesta a dicha comunicación, el Canciller Ricardo Patiño realiza una conferencia de prensa denunciando la posición adoptada por el Reino Unido, y reafirma la inviolabilidad de las instalaciones diplomáticas de cualquier país, tipificada en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

16 de agosto de 2012

El Gobierno del Ecuador, a través de un anuncio realizado por el Canciller, Ricardo Patiño, concede asilo diplomático a Julian Assange.

Ese mismo día, pasadas algunas horas después del anuncio por parte del Gobierno del Ecuador, el Gobierno del Reino Unido, por medio de su Secretario de Asuntos Exteriores, William Hague, hace pública su ‘decepción’ por el anuncio del Gobierno ecuatoriano, y muestra su determinación de extraditarlo por las acusaciones de delitos sexuales formuladas por la fiscalía sueca. Confirma, además, que el Reino Unido no concederá el salvoconducto a Julian Assange.

17 de agosto de 2012

La Asamblea Nacional del Ecuador condena, a través de una resolución unánime, la amenaza de asaltar la delegación diplomática del Ecuador en Londres formulada por el Gobierno del Reino Unido.

Asimismo, el Consejo Permanente de la OEA aprueba una resolución presentada por la delegación ecuatoriana para convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el día 24 de agosto, que tratará sobre la inviolabilidad de los locales diplomáticos del Ecuador en el Reino Unido. La votación fue apoyada por 23 delegaciones, y solo tres países votaron en contra: EEUU, Canadá, Trinidad y Tobago.

18 de agosto de 2012

El Consejo Político del ALBA emite una declaración a favor del Ecuador, respecto a la “inviolabilidad de la misión diplomática del Ecuador en Londres, y de apoyo al derecho soberano de otorgar asilo diplomático al ciudadano Julian Assange”.

19 de agosto de 2012

El Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de Unasur emite una declaración a favor de Ecuador, declarando, entre otros puntos:

1. Manifestar su solidaridad y respaldar al Gobierno de la República del Ecuador ante la amenaza de violación del local de su misión diplomática, 2. Reiterar el derecho soberano de los Estados de conceder asilo” y “6. Reiterar la vigencia de las instituciones del asilo y del refugio para proteger los Derechos Humanos [...].

Se produce la primera intervención pública de Julian Assange desde su entrada en la embajada ecuatoriana en Londres. En su alocución desde el balcón de la embajada en Knightsbridge, Assange agradeció al Presidente Rafael Correa, al Canciller Ricardo Patiño y al pueblo ecuatoriano la concesión del asilo diplomático. Conminó al presidente de los EEUU, Barack Obama, a terminar la “cacería de brujas” contra Wikileaks, e instó a la “administración de los EEUU a terminar la guerra contra las organizaciones de denuncia (whistleblowers)”. También reclamó la puesta en libertad del soldado estadounidense Bradley Manning.

23 de agosto de 2012

Un día antes de la reunión de cancilleres de la Organización de Estados Americanos, el Gobierno del Reino Unido envía una comunicación oficial a diplomáticos del Ecuador (así como a la presidencia de la OEA), subrayando que “en ningún momento hubo amenaza alguna contra el Ecuador” y mostrando su predisposición a reanudar los diálogos para la salida adecuada al caso Assange.

24 de agosto de 2012

El Canciller Ricardo Patiño interviene en la Reunión de Cancilleres de la OEA y denuncia la amenaza de reino Unido. Asimismo, argumenta las razones por las cuales se concedió asilo diplomático al señor Julian Assange.

A la conclusión de esta reunión, la Organización de Estados Americanos emite una Resolución de solidaridad y respaldo a Ecuador ante la amenaza del Reino Unido de irrumpir en su sede diplomática en Londres para arrestar a Julian Assange, quien goza de estatus de asilado diplomático.

Ese mismo día, en cadena nacional, el Presidente Correa interpreta la nota enviada por el Gobierno del Reino Unido el día 23 de agosto como una “retractación de la amenaza, lo cual acogemos con alegría”. Con esta declaración, da por cerrada la polémica por la amenaza de incursión en la delegación

Política Editorial

LINEA SUR, la Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración recibe artículos durante todo el año, siempre y cuando se ajusten a las normas de publicación y traten temas vinculados al ámbito de las relaciones internacionales, preferiblemente enfocados en el Ecuador, la Región Andina y América Latina. Puede tratarse de ensayos, avances de investigaciones y análisis de coyuntura que se encuentren debidamente soportados con referencias bibliográficas, y que posean la necesaria claridad argumentativa y expositiva.

Se reciben artículos para cada una de las siguientes secciones:

Dossier: Incluye artículos en torno a un tema central, definido para cada número por el Consejo Editorial.

Agenda Estratégica e Integración: Incluye artículos de temáticas como seguridad, cooperación y desarrollo, soberanía y buena vecindad, medio ambiente, ciudadanía universal, derechos humanos y en general, política exterior y relaciones internacionales.

Coyuntura: Esta sección se enfoca en el análisis geopolítico y geoestratégico del contexto internacional contemporáneo.

Entrevista: Recoge diálogos con actores claves de la política nacional e internacional y personalidades claves del pensamiento político contemporáneo.

Los manuscritos recibidos serán sometidos a un proceso de selección a través de dos instancias. El Comité de Redacción se encarga de garantizar que los artículos cumplan con las normas de publicación, la política editorial y la línea temática de la revista. El Consejo Editorial, conformado por académicos de reconocida trayectoria, diplomáticos de carrera e integrantes del equipo asesor de la Cancillería, se encarga de dar el visto bueno definitivo a los artículos y de ser el caso, realizar las sugerencias de forma y fondo para que los textos puedan ser publicados.

La Revista de Política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración se publica cuatrimestralmente, los meses de enero, mayo y septiembre.

Envío de artículos, información, distribución: revista@mnrree.gob.ec
Dirección: Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto, Quito-Ecuador
<http://www.mnrree.gob.ec/>
Teléfonos: +593-2 299-3200
Línea Sur: revista de política exterior del Ministerio de Relaciones
Exteriores, Comercio e Integración
Quito - Ecuador, 2011