

LÍNEASUR 4

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR **ENE/ABR 2013**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio
e Integración del Ecuador

N. 4, enero-abril, 2013

ISSN 1390-6771

Vol. II, Issue 4, January-April, 2013

Quito, Ecuador.



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

Ricardo Patiño Aroca

Director de Línea Sur

Viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política

Marco Albuja Martínez

Editora de Línea Sur

Andrea Almeida Villamil

Asistentes Editoriales

Santiago Rubio C.

Sergio Benítez P.

Consejo Editorial

Fernando Bustamante, Jorge Forero, Txema Guijarro, Juan Pablo Cadena, Magdalena León, Guillaume Long, Eduardo Mangas, Carol Murillo, Iván Orosa, Eduardo Paredes, Carlos Prieto, Jorge Orbe, Franklin Ramírez, Isabel Ramos, Milton Reyes, Pablo Villagómez.

LÍNEASUR 4

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR **ENE/ABR 2013**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio
e Integración del Ecuador

N. 4, enero-abril, 2013

ISSN 1390-6771

Vol. II, Issue 4, January-April, 2013

Quito, Ecuador.



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

LÍNEASUR

Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

Número 4, enero/abril 2013 (Vol. II, Issue 4, January-April, 2013)
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, Rodrigo Jiménez,
Ramiro Mosquera, Pablo Roldán, Diana Veloz,
Mireya Murgueytio, Shyryn Barham**

Portada principal y portadas de sección

Pablo Gamboa Santos

Diseño gráfico

RisperGraf - Eduardo Bayas S.

Impresión

RisperGraf

v. : il. ; 25 cm.

Enero-abril 2013

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 Aroca</i> _____	9
PALESTRA	
<i>Juan Pablo Cadena Gómez</i> _____	14
PRESENTACIÓN DEL DOSSIER	
<i>Iván Orosa Paleo</i> _____	24
DOSSIER	
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL PROBLEMA DE LA PAZ	
<i>Pablo Villagómez Reinel</i> _____	32
LA AMENAZA DE UN CUARTO REICH ALEMÁN A LA SOBERANÍA EUROPEA Y GLOBAL	
<i>Leonidas Vatikiotis y Petros Kosmas</i> _____	68
PROCESOS EMANCIPATORIOS Y MILITARIZACIÓN DE NUESTRA AMÉRICA EN EL SIGLO XXI	
<i>Ana Esther Ceceña</i> _____	85
GEOESTRATEGIA PARA UN CAMBIO DE ÉPOCA	
<i>Telma Luzzani</i> _____	104
EL DECLIVE DE LA HEGEMONÍA GLOBAL ESTADOUNIDENSE: ¿LA EMERGENCIA DE UN MODELO MÁS EQUITATIVO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES?	
<i>Chandra Muzaffar</i> _____	116
AGENDA ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN	
MERCOSUR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA DEL SUR: LAS DEBILIDADES EN LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN	
<i>Michel Leví Coral</i> _____	140
AMPLIAR EL CAMPO DE LO POSIBLE: LA EXPERIENCIA DE UNASUR	
<i>Ana María Larrea Maldonado</i> _____	148
EL USO DE LA FUERZA MILITAR EN SUDAMÉRICA: CONSIDERACIONES PARA EL MULTILATERALISMO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL	
<i>César Cedeño</i> _____	157





LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA BAJO LA PERSPECTIVA BRASILEÑA: DEL MERCOSUR A LA UNASUR <i>Pedro Silva Barros y André Calixtre</i>	172
--	-----

COYUNTURA

ISRAELÍES Y PALESTINOS DESPUÉS DE LA VOTACIÓN EN NACIONES UNIDAS <i>Pedro Brieger</i>	190
---	-----

EL FIN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN COLOMBIA, OPORTUNIDAD Y ALIVIO PARA AMÉRICA LATINA <i>Álvaro Efrén Córdoba Obando y Carol López</i>	199
---	-----

ENTREVISTA

LA SOBERANÍA LEGÍTIMA, SIGNIFICADO, ALCANCES, PROYECCIONES: ENTREVISTA A SANDRO MEZZADRA <i>Sergio Benítez Perea</i>	214
--	-----

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CANCELLERÍA

DE ALFARO A LA ACTUALIDAD, ¿QUÉ HA CAMBIADO EN REALIDAD? <i>Alberto Flórez M.</i>	221
---	-----

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES <i>Mayra Gabriela Mejía</i>	232
---	-----

Fotografía en portada: Serie de ensamblajes, Memorandum (2011)
Pablo Gamboa Santos

Artista plástico y visual. Ha participado en cerca de una treintena de exhibiciones individuales y colectivas, dentro y fuera del Ecuador. Director de arte, de teatro, danza y música. Ejerce como catedrático en Teoría de la imagen y del color, y participa como creativo en proyectos heterogéneos.
<http://www.pblogamboasantos.blogspot.com>

COLABORADORES DE ESTE NÚMERO:

Pablo Villagómez | Subsecretario de América del Norte y Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Leonidas Vatikiotis | Profesor de Economía en la Universidad Libre de Varna. Periodista, analista financiero y comentarista, especialmente en temas de relaciones internacionales y economía internacional. Es el editor científico de los documentales: *Deudocracia* y *Catastroika*. En el 2011 obtuvo el certificado de Auditor de Deuda Pública, otorgado por el Instituto para la Capacitación e Investigación de las Naciones Unidas (Unitar, por sus siglas en inglés). Ha sido elegido por dos ocasiones (2007, 2010) para el Consejo de la Cámara Económica de Grecia.

Petros Kosmas | Cientista en el Instituto de Tecnología de Chipre. Tiene un doctorado en Economía Laboral y una maestría en Desarrollo Sostenible. Es especialista acreditado en Auditoría de la Deuda Pública, por la ONU. Trabaja como investigador en proyectos de investigación a nivel nacional y europeo.

Ana Esther Ceceña | Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y profesora del Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, ejerce como Directora del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.

Telma Luzzani | Periodista y escritora, especializada en temas de política internacional. Licenciada en Letras en la Universidad de Buenos Aires, tiene un posgrado en la Universidad de Michigan. Ha cubierto acontecimientos de gran trascendencia como la caída de la URSS y la guerra entre el Líbano e Israel. Entre otros, ha publicado el libro *Territorios vigilados: cómo operan las bases norteamericanas en Sudamérica* (2012). Es columnista de *Visión 7 Internacional* (Canal 7), columnista en *Radio Nacional* y editora de la revista *Caras y Caretas*.

Chandra Muzaffar | Activista social y académico. Presidente del Movimiento Internacional por un Mundo Justo -JUST-, organización no gubernamental internacional con base en Malasia, que busca hacer una crítica a la injusticia global, desarrollando una visión alternativa para una civilización compasiva. También es el Presidente de la Junta de Fideicomisarios de la Fundación “1 Malaysia”. Ha publicado una gran variedad de documentos en temas relativos al diálogo de civilizaciones, política internacional, religión, derechos humanos y la sociedad malasia.

Michel Leví Coral | Coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Ana María Larrea Maldonado | Antropóloga, Magíster en Desarrollo Local, con mención en movimientos sociales. Fue Subsecretaria General de Democratización del Estado, Subsecretaria de Reforma Democrática del Estado, Asambleísta Alterna por la provincia de Pichincha, Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos y miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), en representación de Ecuador, Colombia y Venezuela. Ha asesorado a varios Gobiernos locales indígenas del Ecuador en temas relacionados con la participación social y el desarrollo local. Sus principales publicaciones versan sobre desarrollo, Buen Vivir, transformación del Estado, pueblos indígenas, Gobiernos locales, participación social y movimientos sociales. Ejerce funciones como Rectora encargada del Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN.

Pedro Silva Barros | Doctorando por el Programa para la Integración de América Latina de la Universidad de San Pablo (Prolam - USP) y Técnico de Planificación e Investigación del Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil -IPEA-. Es Jefe de la Misión de IPEA en Caracas-Venezuela.

André Calixtre | Doctorando por el Programa de Historia Económica de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) y Técnico de Planificación e Investigación del IPEA. Es Jefe de la Asesoría Técnica de la Presidencia del IPEA.

César Cedeño | Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Casa Grande en Guayaquil. Es Analista militar de la Dirección de Análisis Político del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Ha sido beneficiario de los programas de Becas de la Comisión Fulbright y Senescyt.

Pedro Brieger | Periodista y sociólogo argentino, titular de la cátedra de Sociología de Medio Oriente de la Universidad de Buenos Aires. Colabora en diferentes diarios porteños, como *Clarín*, *El Cronista*, *La Nación*, *Página/12*, *Perfil*; y en las revistas *Noticias*, *Somos*, *Le Monde diplomatique* y *Panorama*. Es columnista de política internacional de *Visión siete*.

Álvaro Efrén Córdoba Obando | Licenciado en Filosofía y Letras. Experto en tratamiento de conflictos y no-violencia. Exasesor del Programa Presidencial para la Reinserción –PPR– en los procesos de paz de los años noventa en Colombia. Socio fundador de la Corporación Nuevo Arco Iris, organización no gubernamental surgida del acuerdo de paz con la Corriente de Renovación Socialista –CRS–. Es Director Regional de la Corporación Viva la Ciudadanía en Antioquia.

Carol López Pazmiño | Socióloga internacionalista. Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Analista política del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, en temas sobre geopolítica y cambio climático.

Sergio Benítez Perea | Estudiante de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas –UDLA–; asistente de investigación del Centro de Investigaciones de Política y Economía –Cipec–. Trabaja como asistente editorial en la revista de política exterior *Línea Sur*.

Alberto G. Flórez-Malagón | Profesor asociado en el Departamento de Historia y en la Escuela de Desarrollo Internacional y Estudios Globales de la Universidad de Ottawa. Su experiencia previa incluye su trabajo en el Programa de Paz, Conflicto y Desarrollo en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá –IDRC–, así como su vinculación como profesor asociado en las universidades Javeriana y Los Andes en Bogotá, Colombia, país en donde además se desempeñó como Jefe del Programa Nacional de Ciencias Sociales en el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología –Colciencias–. Ha publicado varios libros y artículos académicos acerca de las dinámicas locales de conflicto en sociedades rurales, historia ambiental, historiografía, estudios culturales y transdisciplinariedad. Su trabajo de investigación se desarrolla alrededor de las relaciones entre la cultura y el poder, principalmente alrededor de las estrategias para la construcción histórica de ideologías e identidades con énfasis en Latinoamérica.

Mayra Mejía | Licenciada en Comunicación Social para el Desarrollo de la Universidad Politécnica Salesiana, con especialización en Comunicación Corporativa de la Universidad Técnica Particular de Loja. Actualmente es Tercera Secretaria del Servicio Exterior ecuatoriano.

MENSAJE DEL CANCELLER

I

Cuando empezamos la idea de hacer una revista sobre política exterior, sabíamos que el reto era ambicioso y duro, pues no solamente queríamos un producto que hablara de temas diplomáticos y sus similares, sino que abordara los diferentes tópicos de las relaciones internacionales modernas. Y digo modernas porque el siglo XXI empezó precisamente con cambios profundos en la geopolítica mundial y regional, y sobre sus alcances, condicionamientos y características poco se hablaba y se estudiaba en una revista especializada.

Por fortuna, nuestra revista Línea Sur camina a paso firme y hoy ustedes tienen en sus manos la cuarta entrega, que con gran esfuerzo y rigurosidad el equipo editorial que la conforma ha trabajado en los últimos meses.

Estamos consolidando los ámbitos de sus contenidos en cada número y, además, se trazan allí las coordenadas analíticas y críticas de las nuevas tendencias en las relaciones internacionales.

La América Latina que nos ha tocado vivir, desde hace una década, ya no es la misma de aquellos años sombríos en que los organismos regionales existían solo para el protocolo y la retórica diplomática. Ahora nuestros países han marcado el paso y el horizonte de una integración múltiple: en lo político, en lo económico, en lo cultural. En fin, en una nueva institucionalidad que interpreta las demandas internas y externas de los países del Sur.

Con ese cometido, entidades como Unasur, ALBA y Celac se están consolidando de manera rápida y efectiva. Y todo ello teniendo como telón de fondo la recuperación de la soberanía de nuestros Estados y su oposición a los embates imperialistas y neocolonialistas de las potencias del Norte.

A todo ello ha ayudado el hecho de que en nuestros países hay Gobiernos comprometidos con sus pueblos y hay una ciudadanía que exige transparencia en los asuntos públicos. Es decir, ha vuelto con fuerza la idea de la emancipación política y económica para nutrir la dinámica de las nuevas instituciones regionales y, además, se ha afianzado el reto de crear y ampliar una democracia de nuevo tipo.

Hoy es innegable que vivimos otra geopolítica regional impulsada precisamente por los líderes progresistas de nuestros países. En la triste y larga noche neoliberal de décadas pasadas, el continente americano era un botín para las empresas

transnacionales que se aprovecharon del entreguismo y la corrupción de los Gobiernos de entonces, para hacerse con las fuentes de riqueza nacionales mediante los procesos de privatización impulsados por el FMI y el Banco Mundial. Además, los intereses nacionales en la región quedaron supeditados a los intereses de otras naciones, que aprovechando la desunión de nuestros países, impusieron sus agendas políticas y económicas con la complicidad de las oligarquías locales. Sin embargo, la llegada de Gobiernos populares, patriotas, comprometidos con el bienestar de sus pueblos, y con nuevas visiones humanistas y sociales de la economía y la política, logró generar la necesaria ruptura con las dinámicas perversas existentes y enrumbo nuevamente a Latinoamérica y el Caribe hacia el desarrollo.

Para ello, los nuevos líderes ejecutaron dos acciones de recuperación de la soberanía, sin las cuales nada de lo que se ha conseguido sería posible. La primera, recuperar la unidad de la región, generando espacios de integración alternativos, que incorporaron en su arquitectura y en su misión las nuevas visiones políticas y sociales de la izquierda latinoamericana. La segunda, la recuperación de los espacios estatales, sociales y económicos perdidos por la aplicación de las políticas neoliberales. El camino ha sido largo y tortuoso, pero con acciones emblemáticas, la soberanía de los latinoamericanos ha venido recuperándose.

Desde la recuperación del Canal interoceánico por parte de Panamá en 1999; la oposición de Venezuela, Brasil y Argentina a la constitución de un área de libre comercio hemisférica bajo la tutela de Estados Unidos, en 2005; la constitución de la ALBA como bloque político y económico anti-imperialista, que funge además como interlocutor entre Latinoamérica y el Caribe anglófono, también en 2005; la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia por el Gobierno del Presidente Evo Morales, en 2006; la salida en Ecuador del FMI, en 2007, y la recuperación de la Base de Manta, en 2009, entregada infamemente a los Estados Unidos diez años antes; la anulación de contratos de empresas transnacionales que no cumplen con sus obligaciones en Bolivia, Argentina y Ecuador; hasta la renegociación de la deuda externa por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana, todas las acciones reivindicativas de la soberanía nacional han permitido a la región entrar en un nuevo período histórico de esperanza y progreso.

Una de las características de la integración Sur-Sur es la solidaridad, y hemos comprobado que sin ella no es posible hablar de un equilibrio geopolítico de acuerdos y compensaciones en los ámbitos específicos de cada país. La creación de Petrocaribe es un muy buen ejemplo de esa solidaridad, y todos sabemos que en su funcionamiento ha sido fundamental nuestro hermano país Venezuela y la decisión del Presidente Hugo Chávez. Por eso, hoy, cuando en Venezuela se oyen voces criticando la actitud solidaria del Gobierno venezolano y se culpa a su líder de ayudar a otros países, nosotros agradecemos al Comandante Chávez por establecer una política de solidaridad como requisito esencial de esta nueva integración regional.

II

Hoy es más notoria la influencia de las nuevas entidades regionales creadas con el objetivo de romper con las viejas visiones de la integración, esas que nos imponían desde el Norte y que consideraban al mercado como objetivo y fin. Recién en la reunión de Chile, en la que fue elegida Cuba para que se encargue de la Presidencia *pro tempore* de la Celac, pudimos notar cómo los latinoamericanos y caribeños hemos ido recuperando nuestros propios espacios y cómo nos hemos ido ganando el respeto de la comunidad internacional por adoptar decisiones soberanas, pese a la presión de potencias detractoras. Desde aquel día en que el Presidente Rafael Correa dijo que sin Cuba no puede funcionar un organismo hemisférico como la OEA, ha corrido mucha agua bajo el puente de los detractores de la libertad de los pueblos, y hoy ese país comparte una misma tribuna con sus pares, a través de la cual puede hacerse ver y escuchar en el escenario regional. No más exclusiones de hermanos latinoamericanos por presiones ideológicas y políticas de agentes externos. No más tutelajes de naciones que bloquean procesos políticos endógenos y soberanos.

III

En el pasado, la política exterior de cada país –sobre todo en las Américas– no solo que estaba signada por el modelo imperial del Norte, sino que el estudio de esa política, su teoría y su praxis, pertenecían a las academias diplomáticas tradicionales del siglo XX.

Nosotros queremos que nuestros lectores y lectoras sepan que la geopolítica regional y global se ha transformado radicalmente, y también proponemos –en cada dossier de Línea Sur– analizar y complejizar los elementos que confluyen en las modificaciones o rupturas del antiguo orden mundial y sus repercusiones concretas en nuestro continente, región o bloque de países latinoamericanos. Acostumbrados solamente a leer los temas que los centros de poder distribuyen por doquier, nos hacía falta desentrañar y contextualizar los cambios de la geopolítica global, en el marco de nuestra propia perspectiva política y académica. ¡Ya hoy lo estamos haciendo desde el Sur!

IV

Por eso, era imprescindible complementar las acciones políticas internacionales que estamos haciendo –a nivel de Gobiernos– con el análisis de los especialistas. Es responsabilidad nuestra plasmar directamente los cambios de la diplomacia ecuatoriana para fortalecer uno de los pilares de la revolución ciudadana: una política exterior soberana. Y es responsabilidad de los analistas internacionales observar y estudiar estos cambios para contextualizar su incidencia en la región y en el mundo.

Desde el principio concebimos a la revista Línea Sur como un aporte fundamental para la comprensión de los procesos internacionales dentro y fuera de nuestro continente. De modo que esa comprensión nos liberara de los dogmas diplomáticos de antaño. Más aún hoy, cuando las tecnologías comunicacionales dejan al desnudo, en muchas ocasiones, los intereses que se esconden tras una decisión de bloqueo económico, de guerra, de invasión territorial, de corrupción política, de tráfico de influencias, de desvío de fondos públicos o de la crisis hipotecaria en España sufrida principalmente por nuestros migrantes. Incluso allí se incluyen los cables *Wikileaks* que asombraron al planeta hace dos años y que todavía guardan información valiosísima para analizar y comprender el funcionamiento de las entrañas del sistema. Todos esos debates han sido tratados en nuestra revista y seguirán siendo parte de la agenda editorial en el presente y en el futuro, porque su presencia devela los entresijos del poder de algunas potencias intervencionistas y el cinismo o ceguera de algunos Gobiernos de países pequeños que no defienden el interés nacional.

V

Situándonos en nuestro país, vivimos un proceso electoral en el que la oposición política y mediática quiso echar por la borda todas las conquistas de nuestro Gobierno. Pero, el resultado electoral del 17 de febrero, en el que la Revolución Ciudadana ganó por una amplia e incuestionable mayoría, ratifica que nuestros compatriotas no quieren retornar a ese pasado. No quieren vivir en un país en el que las viejas élites reniegan de la patria porque ya no pueden usufructuar del Estado. Nuestros compatriotas no desean tener funcionarios leales a los intereses ajenos y diferentes a los propios. Ese país del desencanto, del descreimiento y de la apatía ya no existe.

Ahora, en el exterior, nuestro país es respetado. Se ha convertido en un referente político y económico para muchos países y pueblos hermanos. Los medios internacionales no pueden ocultar que la palabra del Presidente Rafael Correa es escuchada con atención y respeto en importantes escenarios del viejo continente. Y el ecuatoriano más sencillo lo sabe y se enorgullece.

En este proceso electoral hemos aprendido una vez más que lo que más le duele a la oligarquía local es que logramos sacar a nuestro país del anonimato internacional, es que pudimos impulsar otras estrategias de integración, es que hemos coadyuvado, sin descanso, en el diseño de la nueva arquitectura financiera regional, ¡es que nos propusimos crear y consolidar una institucionalidad del Sur, eficiente y con futuro!

Y una de las cosas que más nos enorgullece: hemos trazado políticas para que nuestros migrantes puedan retornar a la patria sin miedo y con esperanza. A nuestro haber tenemos mucho trabajo, mucho coraje, mucha dignidad. Valores que nuestro pueblo exhibe y aprecia en sus autoridades.

VI

Al presentar este cuarto número de la revista Línea Sur siento que estamos cumpliendo con una tarea primordial: dar sustento y continuidad a los temas que incumben tanto a los diplomáticos cuando a los lectores del Ecuador y de los países vecinos.

También es importante recalcar que una revista con estos alcances requiere de pensadores y analistas críticos, y que sus reflexiones penetran en las causas y dispositivos políticos que han provocado fenómenos como la globalización, el apareamiento de bloques de poder, el declive de hegemonías, la multipolaridad, las nuevas oleadas migratorias, etc.

En este número ustedes podrán encontrar una serie de artículos que profundizan en varias temáticas de actualidad. *La responsabilidad de proteger y el problema de la paz*, de Pablo Villagómez Reinel; *El declive de la hegemonía global estadounidense: ¿la emergencia de un modelo más equitativo de las relaciones internacionales?*, de Chandra Muzaffar; *La amenaza de un Cuarto Reich alemán a la soberanía europea y global*, de Leonidas Vatikiotis y Petros Kosmas; *Procesos emancipatorios y militarización de Nuestra América en el siglo XXI*, de Ana Esther Ceceña; *Geoestrategia para un cambio de época*, de Telma Luzzani; el excelente análisis económico de la sección *Palestra*, de Juan Pablo Cadena, son algunos de los contenidos de este número.

Esperamos que nuestra revista complemente y despeje algunos asuntos que por fuerza de su complejidad no siempre son apreciados en su real dimensión, ya sea porque los medios tradicionales no los tratan en sus espacios o ya sea porque no interesa penetrar en sus variables y determinaciones tanto políticas como económicas.

Es muy satisfactorio para mí que podamos ofrecerles a todos ustedes, donde quiera que se encuentren, este producto, que esperamos abone a la reflexión y el debate de la agenda internacional.

Ricardo Patiño Aroca

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador

Palestra

*Juan Pablo Cadena Gómez**

El 11 de noviembre de 2011, el Primer Ministro de Grecia, el socialista Yorgos Papandreu, anunció su dimisión del cargo de Jefe de Estado, bajo presiones políticas de la Unión Europea (UE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE), grupo que actualmente recibe el nombre de Troika. Papandreu quien había llegado al poder con el 75% del apoyo popular en las urnas en 2009 —en los albores de la crisis de deuda soberana europea—, cayó en desgracia ante la Troika, tras haber propuesto un referendo para consultar al pueblo griego su deseo de continuar en la Zona Euro. La propuesta era completamente justa, legítima y necesaria, toda vez que la continuidad en la Unión Monetaria y Económica le significaba a Grecia el embargo de su riqueza nacional y de su crecimiento futuro, a través de un masivo endeudamiento, en forma de paquetes de rescate proporcionados por la Troika. Además, les significaba a los griegos un deterioro generalizado de su bienestar y de su calidad de vida, resultado de las condiciones vinculadas a los paquetes de ayuda: recortes a la seguridad social y al gasto e inversión públicos; congelamiento y reducción generalizada de los salarios, flexibilización laboral e incremento del desempleo; aumento de los impuestos al consumo, a la propiedad y a la renta; y, la venta de las empresas estatales al capital privado extranjero. Sin embargo, una respuesta negativa del pueblo griego a someterse a tales condiciones habría significado poner en riesgo la finalidad de todo el mecanismo de choque: asegurar el pago de las obligaciones soberanas de Grecia a la banca privada internacional. En consecuencia, la propuesta de Papandreu, de que sea el pueblo griego el que soberanamente decida las políticas económicas y fiscales de su Estado, era inaceptable para los burócratas de la Troika y para el capital financiero transnacional al cual evidentemente responden.

Tras la salida de Papandreu, el Parlamento griego nombró como Primer Ministro a Lukas Papademos, un economista, tecnócrata, ex-Presidente del Banco Central griego y ex-Vicepresidente del BCE, quien contó con el decidido apoyo de la Troika y de los principales partidos griegos con representación en el Legislativo: el conservador Nueva Sociedad y el social-demócrata Pasok. De esta forma, al pueblo griego se le impuso un Gobierno ilegítimo disfrazado con el eufemismo de ‘unidad nacional’, con un Jefe de Estado no electo por votación popular, que adoptó todas las políticas económicas exigidas, y elaboradas en Bruselas,

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

Washington y Frankfurt, no en base a las necesidades de Grecia, sino a las del capital financiero transnacional. De esta manera, Papademos implementó severas políticas de austeridad fiscal y ajuste estructural que sumieron a la sociedad griega en la peor crisis de su historia reciente.

La crisis que vive Europa en la actualidad comenzó siendo económica y financiera, pero inmediatamente transmutó en una crisis política, de representatividad y de violación a la soberanía. Los primeros afectados fueron Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda. Estos países han experimentado problemas de deuda soberana desde 2009, cuando reventaron las burbujas inmobiliarias, financieras y bursátiles que se generaron a inicios de la década pasada y que les valieron importantes tasas de crecimiento económico. Al entrar a formar parte del Euro, a finales de la década de 1990, recibieron un flujo importante de créditos privados, a los que en el pasado no tenían suficiente acceso por la desconfianza del mercado¹, y que no se invirtieron en el sector productivo de sus economías sino que, a través del sistema financiero doméstico, se dirigieron a financiar el consumo de importaciones y a la especulación financiera, bursátil y de bienes raíces. En consecuencia, con el impacto de la crisis financiera en Estados Unidos, vieron los flujos de créditos privados reducirse, sus problemas estructurales aflorar, las tasas de interés de su deuda soberana dispararse y la necesidad de recurrir a rescates del FMI, la UE y el BCE. Al igual que en el caso de Grecia, la clase política de estos países se ha desmarcado de los intereses de sus legítimos mandantes, que los eligieron en las urnas, y ha impuesto medidas sumamente costosas en términos sociales y humanos, respondiendo de forma exclusiva a las exigencias de la Troika.

Lo que llama la atención de la situación europea es que, tal como sucedió en América Latina, África y Asia, en las décadas de 1980 y 1990, los problemas de endeudamiento soberano insostenible han sido utilizados por las instituciones financieras internacionales (IFI) como una gran oportunidad para continuar con el fortalecimiento de la agenda neoliberal en el mundo. Sin importar las causas de las crisis de deuda externa en la Zona Euro, la Troika ha implementado la misma receta de ajuste estructural, austeridad fiscal, liberalización de los mercados de bienes y servicios, y reducción del tamaño del Estado, que en su momento adoptaron los países en desarrollo que acudieron al FMI y al Banco Mundial en busca de rescates. El objetivo, tras el discurso puramente dogmático y cuestionable de racionalizar la función del Estado, fue permitir al capital transnacional nuevos espacios de injerencia y de generación de renta. A través de la liberalización comercial y la flexibilización laboral, las empresas transnacionales pudieron invadir mercados, abaratar sus costos laborales, acabar con la producción manufacturera local y con las empresas locales de servicios, y repatriar sus enormes ganancias. Gracias a la liberalización financiera, los capitales internacionales lograron entrar y salir a conveniencia de los mercados financieros domésticos, de acuerdo a las oportunidades de renta ofrecidas, mientras se desestabilizaba la economía cuando migraban hacia el siguiente mercado atractivo. La austeridad fiscal y el endeudamiento soberano con las IFI aseguraron la continuidad de los pagos de deuda, en detrimento del desarrollo de los pueblos. Y finalmente, la privatización generó

oportunidades de negocio insuperables para el capital extranjero, al adquirir empresas estatales rentables a precios muy por debajo del valor de mercado.

Sin embargo, para poder ejecutar la agenda neoliberal, el capital transnacional debía secuestrar la política. Tal como se evidencia ahora en Atenas, Madrid o Roma, las intervenciones de las IFI en los países con problemas de deuda siempre conllevan un rompimiento del pacto social existente en los países ‘rescatados’ y procesos *destituyentes* que institucionalizan el nuevo molde de acumulación, blindándolo así de los movimientos sociales reaccionarios. Para ello, además, el capital transnacional entabla relaciones incestuosas con las élites económicas locales, haciéndolas partícipes de una pequeña parte de la expropiación de la riqueza nacional, de modo que esta recibe los incentivos necesarios para hacerse con el poder y precautelar la continuidad del modelo. Utilizan todos los medios a su disposición, en particular los de comunicación, los creadores de opinión, pero también la educación formal privada, para desprestigiar lo público y lo colectivo, ensalzar el individualismo y la codicia como valores universales, y dibujar al Estado como ineficiente y corrompido. Para disciplinar a las masas (Anisi, 1995), la nueva clase política recurre a todos los mecanismos de violencia de que dispone el aparato estatal: la violencia de tipo policial y militar para desarticular a los movimientos sociales reaccionarios, y otros mecanismos más sutiles y perversos como la marginalización y exclusión de las masas de la vida política y económica del país, principalmente a través de la desinversión en salud y educación pública, la monopolización de la vida cultural, la destrucción del sindicalismo y cualquier forma de organización obrera, los despidos masivos, el rompimiento de la protección laboral...en fin, el empobrecimiento sistemático de las mayorías.

De esta forma, la ofensiva neoliberal de los centros de poder financiero y corporativo, que ya no responden a un Estado o una jurisdicción en particular, sino que gracias a los avances en las tecnologías de la comunicación y la información, y a la liberalización y desregulación comercial y financiera, han adquirido una naturaleza no-espacial –que les provee de absoluta autonomía y anonimato, además de poder global descentralizado–, ha encontrado en la crisis europea la oportunidad para arremeter contra los últimos reductos del keynesianismo y del Estado de Bienestar que quedan en el mundo industrializado, aplicando la terapia de choque, exitosa en el mundo en desarrollo en el pasado.

A pesar de la ofensiva del capital transnacional y su intento de homogeneizar los regímenes de acumulación en el mundo, la reacción progresista no se ha hecho esperar. La historia nos enseña que el capitalismo, una vez que sus fuerzas se consolidaron y liberaron en la Europa del siglo XVII, mostró ser un sistema sumamente inhumano que destruye el tejido social de la comunidad (local, nacional y global), que necesitaba ser constreñido. Por ello, si el sistema ha logrado perdurar y no fenecer como lo pronosticaba el marxismo clásico, ha sido por la existencia de fuerzas sociales opuestas, que con altos costos sociales y humanos, han logrado contener sus efectos destructivos (Polanyi, 1989). Y sin embargo, los incentivos del sistema hacen que las arremetidas ortodoxas aparezcan esporádicamente, aprovechando, sobre todo, las crisis económicas.

Es en este contexto que germinaron en América Latina los nuevos movimientos de la izquierda progresista, a inicios del nuevo milenio. Tras haber sufrido el embate neoliberal, las terapias de choque y la desarticulación de la política de la sociedad, nuevos movimientos y partidos políticos emergieron para construir sociedades y Estados posneoliberales. En este sentido, en 2007, llegó al poder en el Ecuador un Gobierno progresista que planteó un modelo de desarrollo posneoliberal, que rompe con las tradicionales concepciones economicistas del pensamiento occidental, y trata de encontrarse con nociones locales de los pueblos originarios del país. Así, abrazó la concepción del Sumak Kawsay o Buen Vivir. La lógica de esta visión de desarrollo está basada en el bienestar integral del ser humano y su sostenible convivencia con la naturaleza, contraponiéndose a la visión neoliberal que busca la multiplicación y concentración del capital.

Asimismo, el Sumak Kawsay se sustenta en los valores de la colectividad y no del individualismo occidental. De esta manera, concibe al bienestar como el estado material que los individuos alcanzan colectivamente, entendiéndose a la colectividad como un todo inseparable, del que las generaciones futuras forman parte intrínsecamente. El bienestar no puede existir cuando hay grupos sociales marginados y excluidos, ni cuando el bienestar material presente compromete el bienestar material de las generaciones por venir. Por ello, combate la concentración de la riqueza y la visión utilitarista de la naturaleza del pensamiento liberal.

Esta concepción del bienestar fue abrazada por la población ecuatoriana, al haber sido incorporada en la Constitución de la República aprobada en 2008. Pero para ser aplicada, había que recuperar al Estado, re-institucionalizarlo y devolverle su rol de planificador y supervisor económico, redistribuidor de la riqueza y promotor del bienestar social. Sin embargo, esto no podía hacerse si se permitía continuar la injerencia de Gobiernos extranjeros y de la burocracia internacional vinculados a los intereses del capital transnacional. En consecuencia, el primer paso que dio el Gobierno ecuatoriano fue la recuperación de la soberanía nacional. Para ello, ejecutó tres acciones trascendentales que han permitido liberar al país de la injerencia externa, y adoptar políticas económicas y sociales, soberanas y tendientes a alcanzar el Buen Vivir.

La primera acción fue la renegociación de la deuda externa del Ecuador. El Presidente Rafael Correa, desde sus funciones como Ministro de Economía y Finanzas, durante la Presidencia de Alfredo Palacio en 2006, se había manifestado en contra del pago de la deuda pública con acreedores internacionales, por haber indicios de que algunos tramos eran ilegales, ilegítimos y odiosos. Por ello, a inicios de su mandato presidencial, en 2007, una de las primeras medidas económicas que adoptó fue la ejecución de una auditoría integral de la contratación y renegociación de la deuda pública, para determinar su legitimidad desde varios parámetros.

Para el fin, se dispuso la creación de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), en julio de 2007, que contó con la participación de

organizaciones sociales nacionales y extranjeras e instituciones de investigación y desarrollo. La auditoría concluyó que los procesos de endeudamiento y renegociación, entre 1976 y 2006, afectaron a los intereses del Ecuador y solamente beneficiaron al sector financiero y a empresas transnacionales, con la colusión de las IFI. Existió una clara injerencia en la soberanía del país; se violentó su jurisdicción y se vulneró su derecho a la defensa y reclamación, a través de sucesivos acuerdos –entre ellos, el infame *Tolling Agreement*, que consistió en la renuncia unilateral del Ecuador a la prescripción de la deuda externa comercial; y, los planes *Brady* y *Global* cuya instrumentación viciada por ilegalidad llevó a capitalizar los intereses impagos, y cuyos bonos de deuda soberana se comercializaron por valores superiores en 75% y 80% a su valor en el mercado secundario, respectivamente–. Asimismo, se violentaron los estatutos del FMI y del Banco Mundial, y leyes de los Estados prestamistas y prestatarios, y se evidenciaron procesos de reestructuración no transparentes, influenciados por acreedores privados.

En razón de las evidencias de ilegitimidad, el Gobierno del Ecuador decidió suspender los pagos de su deuda y convocó a una subasta inversa de bonos *Global* 2012 y 2030. La renegociación fue exitosa y permitió la recompra del 91% de los bonos (3 210 millones de dólares) a un 35% de su valor nominal, con una inversión de 900 millones de dólares. Como resultado, la deuda externa del Ecuador bajó de USD 17 475 millones en el 2008 a USD 13 686 millones en mayo de 2011, lo que dejó un saldo de deuda pública de USD 8 705 millones a mayo del 2011, equivalente a 14% del PIB. Con ello, el Gobierno ha podido disminuir significativamente el presupuesto destinado al servicio de la deuda, de 9,1% del PIB en 2006, a 3,1% en 2011.

Para no repetir las anomalías y perjuicios del pasado contra el pueblo ecuatoriano, la Constitución de 2008 estipula que el endeudamiento público se dará únicamente cuando los recursos fiscales y de cooperación internacional sean insuficientes, pero en condiciones que no menoscaben la soberanía, el Buen Vivir y la preservación de la naturaleza. Además, la norma constitucional estipula que la deuda servirá únicamente para financiar proyectos de infraestructura y prohíbe el refinanciamiento si no es en condiciones más beneficiosas. También se prohíbe la estatización de las deudas privadas, evitando así pasajes lamentables de la historia del país como la *sucretización* de 1983; y, la prescripción de responsabilidades de los funcionarios públicos que gestionen el endeudamiento.

La segunda acción fue la renegociación de los contratos de explotación de hidrocarburos fósiles con las empresas privadas. El objetivo era incrementar la participación del Estado ecuatoriano en los excedentes petroleros generados por la importante alza de los precios del crudo en el mercado internacional, que se quedaban casi en su totalidad en manos de las empresas privadas, sin que el país se beneficie de la coyuntura.

En 2010, a través de la adopción de una nueva Ley de Hidrocarburos, las empresas del sector tuvieron que renegociar los contratos que mantenían con el Estado ecuatoriano, pasando de una figura de *participación en la explotación* a una de

prestación de servicios para la exploración de hidrocarburos, con tarifa. Esta nueva figura contractual le aseguró al Estado ecuatoriano el control del 100% de la producción y una renta del 80%, frente al 18% que recibía con el anterior esquema. Por otra parte, las nuevas disposiciones exigieron la reinversión de las ganancias privadas en el país, con lo cual el Gobierno aseguró inversiones por USD 1 385 millones. Finalmente, gracias a la renegociación contractual, el Estado ecuatoriano recibe USD 46 millones adicionales por cada dólar de aumento del precio del barril en el mercado internacional. A cambio, el Ecuador paga a las empresas una tarifa que fluctúa entre 35 y 41 dólares por barril. De esta manera, en 2011, el Ecuador logró obtener unos USD 2 125 millones extras en ingresos fiscales en la comercialización de los hidrocarburos.

La decisión soberana, legítima, legal y sobre todo justa, de reformar la Ley de Hidrocarburos y dar por terminados los contratos que incumplían con la norma, fue denunciada por algunas empresas como Occidental Petroleum (OXY) de Estados Unidos, como supuesto abuso de poder y falta de seguridad jurídica en el Ecuador. Las denuncias han sido presentadas ante cortes de arbitraje, en particular ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, el que, respondiendo a los intereses de estas empresas, ha fallado en contra del Ecuador, imponiéndole sanciones pecuniarias con montos desproporcionados que amenazan con desequilibrar las cuentas fiscales del país y afectar la inversión social. Dichos fallos están siendo apelados por el Ecuador, por la clara injusticia que representan para los pueblos que buscan equilibrar las enormes ganancias del gran capital con los beneficios que reciben los países dueños de los recursos naturales.

Finalmente, el Gobierno de Ecuador, llevando los principios de la acción colectiva contenidos en el concepto del Sumak Kawsay, ha promovido y apoyado decididamente nuevos mecanismos de integración financiera en América Latina, con la finalidad de romper con la dependencia a las IFI para la obtención de financiamiento externo y apoyo en épocas de crisis, y así mantener la independencia de la región que es el requisito indispensable para que el Gobierno ecuatoriano pueda mantener su modelo de desarrollo soberano. En este sentido, el Ecuador está trabajando por la consolidación de la Nueva Arquitectura Financiera Regional que, a su vez, tiene tres pilares: el Banco del Sur, el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE); y, el Fondo del Sur.

El Banco del Sur, en cuya constitución y ratificación el Ecuador jugó un rol protagónico, tiene la finalidad de canalizar las reservas internacionales, que actualmente están invertidas en el sector financiero del mundo industrializado, hacia el financiamiento del desarrollo económico y social de los países de Unasur. De esta manera, se busca eliminar la dependencia a los créditos de las instituciones multilaterales tradicionales, que incluyen condiciones en el manejo económico de quien los recibe. El Ecuador promueve en la región el financiamiento para el desarrollo soberano, respetando las visiones y programas económicos de cada Estado.

Por su parte, el SUCRE es un sistema de compensación que, desde 2010, el Ecuador mantiene con Venezuela y Cuba. Su objetivo principal es disminuir los costos de transacción al permitir la realización de las operaciones de comercio exterior entre los países usando las monedas locales. Además, el sistema evita la dependencia al uso de divisas libremente convertibles como el dólar y el euro, con lo cual se precautelan también las reservas internacionales de cada país.

Por último, el Ecuador ha propuesto la creación del Fondo Monetario del Sur, que aún se encuentra en fase de análisis. A través de este fondo, el Gobierno ecuatoriano busca generar un mecanismo de apoyo financiero a países que enfrenten problemas de liquidez y de balanza de pagos. Nuevamente, este mecanismo respetará la soberanía de los pueblos, al no condicionar la ayuda a la adopción de políticas diseñadas por burócratas internacionales sobre la base de visiones dogmáticas del manejo económico. La coyuntura para un mecanismo de este tipo es inmejorable, puesto que se constituiría con las considerables reservas internacionales con las que cuenta la región. Basta con decir que en el primer trimestre de 2012, las reservas internacionales de América Latina y el Caribe alcanzaron los 796 878 millones de dólares, de acuerdo a estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

La recuperación del Estado, la reivindicación de la soberanía y la aplicación de la visión socialista y progresista del desarrollo y del bienestar, han permitido que desde 2007, el Gobierno ecuatoriano avance hacia la consecución de una sociedad más equitativa e incluyente. Los hechos más destacables han sido el incremento en la inversión social, que pasó de USD 1 980 millones, en 2006, a USD 5 197 millones, en 2011; la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, que pasaron de 37,6% y 16,9%, en 2006, a 25,3% y 9,4%, en 2011, respectivamente; la reducción de la desigualdad en la sociedad, evidenciada por una caída del coeficiente Gini por ingresos, de 0,54 puntos en 2006, a 0,47 en 2012; y, el mejoramiento del bienestar general de los ecuatorianos, demostrado por el Índice de Desarrollo Humano, que en 2011 alcanzó 0,720 puntos.

Todos estos resultados muestran que el Ecuador va por buen camino y que, después de haber sufrido el atraco de las IFI y del capital corporativo y financiero transnacional en las décadas de 1980 y 1990, la recuperación de la soberanía y la adopción de un modelo de desarrollo posneoliberal, han hecho posible el avance hacia una sociedad más igualitaria, solidaria, racional y respetuosa del medio ambiente. El ejemplo ecuatoriano bien puede ser útil para los pueblos en Grecia, España, Italia, Portugal, Irlanda, e incluso los de Francia, Alemania y Gran Bretaña, que están enfrentando la radicalización del modelo neoliberal, a través de su terapia de choque, con los costos sociales y humanos que conlleva. En este sentido, el presente número de Línea Sur se ha propuesto elevar el debate político y académico que en su momento se llevó a cabo en el Ecuador, y que resultó en la adopción de la Constitución de Montecristi, a un público más amplio: la sociedad internacional. Esperamos que las visiones expuestas en el presente documento alimenten a la discusión sobre la soberanía y el rol del Estado en un mundo globalizado bajo el imperio del capital transnacional.

Referencias

1- Por ejemplo, entre 1980 y 1990, la prima de riesgo de los bonos soberanos de estos cinco países pasó de promediar 550 puntos básicos, sobre las primas de las economías fuertes como Alemania, a 10 en 1999. En Dadush *et al.* (2010).

Bibliografía

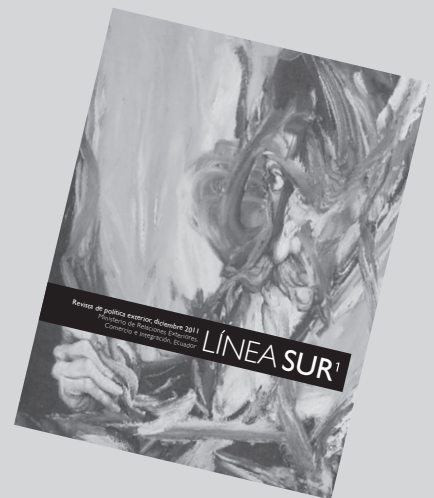
Anisi, David (1995). *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*. Madrid: Comercial Grupo Anaya.

Dadush, Uri (2010). *Paradigm Lost: The Euro in Crisis*. Washington DC: Carnegie Endowment for Peace.

Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.

LÍNEASUR I
REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR DIC/MAY 2012

Revolución ciudadana y política exterior
www.lineasur.gob.ec



Presentación del Dossier:

La soberanía en el proceso de cambio político

Iván Orosa Paleo*

En el Dossier número 4 de Línea Sur, titulado “La soberanía en el proceso de cambio político”, se ofrecen algunas reflexiones y propuestas analíticas para abordar el estudio de los procesos de recuperación de soberanía y su importancia, no solo en la consolidación del cambio político en Latinoamérica, sino también en la construcción de un mundo multipolar, más equitativo y más justo.

A la hora de sistematizar y presentar los distintos textos contenidos en el Dossier, es conveniente fijar la atención en un concepto central en el cuerpo académico, dedicado al estudio del concepto de soberanía. Desde los tiempos de la Ilustración, uno de los debates centrales se ha desarrollado en torno a la determinación de la fuente de dicha soberanía, o en otras palabras, a la *legitimidad* de los poderes públicos (del Estado) para su ejercicio. Se establece una distinción analítica entre *soberanía externa* –relacionada con el concepto de lo nacional– y *soberanía interna* –relacionada con el concepto de lo popular–. En el primer caso, entendida como no injerencia, de un tercer Estado, en los ámbitos de jurisdicción y autoridad de otro. En el segundo caso, es la relación que media entre el gobernante y el pueblo, del que emana la autoridad del Gobierno en base a un consentimiento más o menos expreso.

El Estado, como depositario de la soberanía nacional respecto de las relaciones que puede o debe establecer una sociedad con actores externos, debe estar dotado de legitimidad, interna y externa, para poder desempeñarse de forma efectiva. De todos los aspectos que se relacionan con la legitimidad, quizá el más interesante es el *proceso* por el cual un agente la adquiere: el *proceso de legitimación*.

Para explicar este término, sin una complicación que no requiere, se pueden utilizar algunas ideas que provienen de una rama de la teoría institucional, en particular de la tradición sociológica denominada *teoría organizacional*. Los analistas en esta tradición han explicado, de forma esclarecedora, determinados fenómenos sociales, desde la emergencia de las instituciones que regulan la vida social, hasta el modo en que las organizaciones se ven afectadas por normas, regulaciones y concepciones culturales, vigentes en un determinado ámbito institucional. E,

* Economista, Doctorando por la Universidad de Groningen. Actualmente es Consultor internacional de la Fundación CEPES.

incluso, cómo un determinado actor, con suficiente poder y capacidad, puede modificar el orden institucional¹.

Si comprendemos las *instituciones*, en el sentido propuesto por Richard Scott (2008), como instrumentos “formados por elementos regulatorios, normativos, y cognitivo-culturales que, junto con actividades asociadas y recursos, dotan a la vida social de estabilidad y sentido” (2008: 48), podremos definir con mayor precisión los ámbitos particulares en los que tienen lugar los procesos de legitimación. A partir de la definición de Scott, podrían comprenderse ‘democracia’, ‘Estado’, ‘orden internacional’, ‘relaciones internacionales’, ‘mercado’, como instituciones que regulan las relaciones entre los distintos elementos y actores del sistema social.

En el ámbito institucional, regulado por una serie de normas, reglas y concepciones culturales, es, entonces, donde se articula la vida social. Los agentes insertos despliegan estrategias para ocupar posiciones, en particular disputando los espacios *centrales* con los agentes consolidados dentro del sistema social –en la distinción clásica entre *centro* y *periferia*, o entre centro y *márgenes*–. En esa disputa tienen lugar procesos específicos, idiosincráticos, que Bourdieu llamó ‘procesos de acumulación de capital’, resultantes en la *legitimación* de actores, de sus prácticas y discursos, frente a otros.

La *legitimación*, en sentido dinámico, frente al estatismo del concepto *legitimidad*, es un proceso que afecta a distintos elementos de un sistema social, entendiendo este último como el ámbito (institucional) donde se ubican agentes y sus posiciones sociales (Bourdieu, 1993). De lo anterior se desprende que: la *legitimidad* con la que un actor cuenta un determinado actor determina su *poder*, su capacidad de obtener resultados (Giddens, 1984: 257).

Giddens también acerca a la definición de *estructuras sociales*, como una suerte de patrón de relaciones o fenómenos sociales (Giddens, 1984:16). Se trataría de un ‘orden virtual’ (Giddens, 1984: 17), creado a partir de la repetición de prácticas sociales, en el sentido en que Berger y Luckmann (1967) describían el proceso de *construcción* de las instituciones. Un actor con legitimidad podrá disputar el espacio *central*, construir relaciones, sentidos y diseminar prácticas de acuerdo a sus intereses.

¿Por qué es importante distinguir *legitimidad* de *proceso de legitimación* a la hora de estudiar el concepto de soberanía? En un mundo contemporáneo, globalizado, interdependiente, estamos constantemente confrontados con situaciones que, de una u otra manera, ponen en cuestión los principios, reglas, prácticas y discursos considerados como *aceptados* o, en términos gramscianos, *hegemónicos*. Hoy, no es posible pensar en el concepto de *soberanía* sin pensar en cómo sus depositarios *construyen* la legitimidad necesaria para seguir ejerciéndola. En otras palabras, es difícil concebir un ejercicio pleno de la soberanía sin comprender los *procesos de legitimación* de determinados actores, del orden internacional vigente, del sistema en su conjunto.

En estos parámetros analíticos, es posible caracterizar la crisis sistémica del capitalismo como una *crisis de legitimidad*, tanto de actores hegemónicos –a nivel global– como de las élites gobernantes locales, de las instituciones *legítimas*, de discursos, de prácticas establecidas. Su incapacidad para sostener su posición en el centro del sistema resulta de su incapacidad para reproducir y reposicionar sus prácticas y discursos. La distancia creciente con la voluntad popular (expresada no solo a través de las urnas, sino en múltiples manifestaciones que el sistema democrático liberal no es capaz de canalizar) deviene en una interrupción de los *procesos de legitimación*. A ello contribuyen dos factores: primero, la evidencia de que las respuestas ante la crisis del sistema capitalista se producen por fuera del sistema político y en contra de los acuerdos entre ciudadanía y Gobierno. Segundo, la constatación de que quienes ejecutan esas respuestas son *otros* actores, ajenos al acuerdo social, que nunca han contado con legitimidad para hacerlo.

En la ausencia de democracia, y ante la nulidad efectiva del pacto social que instituye las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, no hay posibilidad de alimentar el *proceso de legitimación*, así las instancias encargadas no contarían con legitimidad suficiente, no ya para ejercer la soberanía del país, sino para representar la voluntad popular en ámbito alguno. En ese contexto, la erosión de la legitimidad de ciertos actores, organizaciones e instituciones resulta, a nivel global, en un escenario de crisis del sistema.

En varios de textos de en este Dossier se aborda la cuestión de la reorganización estratégica del poder militar, como elemento fundamental sobre el que se sustenta la hegemonía de ciertos actores (Estados). La reflexión que sugiere Pablo Villagómez en *La responsabilidad de proteger y el problema de la paz* se enfoca en la estrategia de legitimación de la injerencia bélica, en un ámbito cognitivo y de confrontación discursiva, utilizando como justificación un concepto jurídico de nuevo cuño, el *derecho a proteger* a la población civil. Dicha estrategia, articulada en la acción coordinada y sostenida de una pléyade de actores ubicados en el centro del sistema –Estados, gobiernos, medios de comunicación privados, organismos financieros–, pretende incidir no solo en la acción (o la omisión) de los organismos internacionales, sino sobre todo en la interpretación y aplicación de las normas y las leyes del derecho internacional que afectan al significado de la soberanía, la paz, la seguridad, la acción humanitaria y la intervención militar (denominada *guerra preventiva*). Se busca, así, resignificar la intervención bélica para legitimar el recurso a las acciones militares agresivas, ilegales en tanto contrarias a los principios del derecho internacional, y lesivas hacia la soberanía nacional de los Estados periféricos.

Se parte de la premisa de que “[...] los Estados, con sus leyes e instituciones, no están en condiciones de proteger ni garantizar los derechos y las libertades de sus propias poblaciones” (p. 14). Así, se alimenta esa ‘nueva moralidad global’ de la que hablaba Žižek, comprendida como un esquema cognitivo al servicio de los intereses hegemónicos que, por un lado “conmina a la comunidad internacional a ‘imponer un mínimo código’ que impida a los Estados cometer crímenes contra

la humanidad fuera o dentro de su territorio” y, por el otro, confiera legitimidad a la intervención militar (guerra de conquista) por parte de la hegemonía, en una renuncia interesada e hipócrita de la aplicación de los principios y normas básicas para la resolución pacífica de los conflictos.

El autor disecciona de forma meticulosa el conjunto de acciones coordinadas que a partir de (o contribuyendo a) el triunfo por la batalla discursiva, respecto de la intervención militar, coadyuvan a la realización de los intereses de los actores hegemónicos: apoyo a grupos *rebeldes* con armas, tropas y recursos, campañas mediáticas de desprestigio, injerencia política en distintos niveles, abuso de poder en los organismos internacionales... El caso más tangible es, por supuesto, la utilización del Consejo de Seguridad de la ONU, la manipulación informativa, orientada a minimizar la presencia en los medios de la parte agredida y a magnificar los episodios catalogados como ‘abusos a los derechos humanos’, etc.

El autor concluye su texto con un alegato a favor de la aplicación estricta de los principios y procedimientos contenidos en el derecho internacional, como única garantía de igualdad entre Estados y de una paz justa. Citando la frase con la que cierra el texto, “[...]es imprescindible que las leyes repriman las ambiciones de los poderosos, animen a todos a participar en la comunidad política como *sui iuris* y les conmine a trabajar unidos en la formulación de un derecho cosmopolita que afiance la *paz perpetua* de la *civitas gentium*, *civitas maxima*” (p. 30).

De forma complementaria al poder militar, el poder político y económico de los Estados hegemónicos, así como el de las élites financieras globales, son armas poderosas para la imposición de los intereses.

El caso de los países de la periferia europea es paradigmático, tal como fue el caso de América Latina en los años noventa. Aunque son muchas las coincidencias (por ejemplo, el rol de los organismos internacionales en la gestión de la crisis), las especificidades del caso europeo reflejan una fase distinta y ulterior de la estrategia neoliberal para la redefinición del pacto social, por fuera de la política, y de la liquidación de los últimos rescoldos del Estado de bienestar. En este contexto, Leonidas Vatikiotis y Petros Kosmas ofrecen, en su artículo *La amenaza de un Cuarto Reich alemán a la soberanía europea y global*, un análisis de la trágica experiencia del pueblo griego, víctima del apoderamiento de su Estado e instituciones por parte de la Unión Europea, la Troika y el Gobierno alemán, en el contexto de la gestión neoliberal de la crisis capitalista de finales de década.

Los autores analizan e ilustran, con este caso de estudio, las amenazas externas a la capacidad de los Estados periféricos de ejercer su soberanía, y distinguen tres ámbitos desde los cuales enfocar los mecanismos y estrategias para la consolidación de la dominación: nacional, regional y global.

En un ámbito nacional, la imposición de las políticas draconianas de austeridad acarrearán el derrumbe de los modelos de gestión territorial, poniendo en suspenso

los procesos de convergencia interregional, que fueron clave en la consolidación y legitimación de la Unión Europea en los noventa. Así, argumentan los autores, se promueve la fragmentación de países frágiles y se anula la capacidad del Estado para gestionar los conflictos regionales, lo que resulta en la supresión de la soberanía nacional y en la creación de las condiciones para la imposición de una agenda externa desde los centros de poder regional –Berlín y Bruselas.

En un ámbito regional, los autores señalan la importancia del diseño institucional de la propia Unión Europea –desde la creación de la CECA, pasando por la ratificación del Tratado de Maastricht y el proyecto del euro– para la articulación de los intereses de Alemania, como Estado y como base de la oligarquía financiera regional. El proceso de cesión de soberanía, que se consolidó de forma paralela (y necesaria) a la institucionalización de la Unión Europea, facilitó la imposición de una agenda neoliberal, favorable a los intereses de las élites económicas y de las empresas multinacionales del centro de la región; estrechamente asociada con lo que los autores denominan el ‘revitalizado imperialismo alemán’ (p. 1). El incremento de las tensiones políticas –manifestadas de forma recurrente en las tensiones nacionalistas de ciertas regiones y en la desafección por la política comunitaria de la población– crea una situación explosiva, alimentada con la gasolina de la crisis financiera y la imposición de la agenda de austeridad. La progresiva amputación de la soberanía nacional deja a la ciudadanía sin recursos para oponerse a la ofensiva neoliberal, articulada en torno a la acción de los organismos europeos, el FMI y el Gobierno alemán, con la complicidad de gobiernos serviles y accesorios a dicha estrategia. Ante esta situación, se produce el estallido social y se articula la resistencia ciudadana. Pero también emergen opciones políticas que suponen una amenaza para la democracia –como el extremismo de derecha del partido Aurora Dorada–.

Por último, a escala mundial, la Unión Europea como institución supone una amenaza a la soberanía de países periféricos en otras regiones del mundo, esta vez en la lógica de la lucha hegemónica con otras potencias globales. En el caso de Latinoamérica, se ponen en juego estrategias políticas para la redefinición de las relaciones con ciertos países, en un afán por fragmentar y dispersar los esfuerzos de integración económica y comercial. Esta estrategia es complementaria a las acciones desarrolladas en el contexto europeo y, como aquellas, están encaminadas al reposicionamiento de la agenda neoliberal.

La Unión Europea, la más reciente ganadora del premio Nobel de la Paz es, concluyen los autores, “la mayor amenaza en los presentes días para la soberanía” (p. 17).

A pesar de los esfuerzos de parte de las potencias globales por sostener su poder hegemónico, existen casos recientes donde ese poder ha sido abiertamente contestado y contrarrestado, a través de experiencias exitosas de insurgencia y de construcción de un marco institucional contrahegemónico, como es el caso reciente de Latinoamérica.

En *Procesos emancipatorios y militarización de Nuestra América en el siglo XXI*, Ana Esther Ceceña analiza en perspectiva los procesos de lucha contrahegemónica en el continente americano, así como la respuesta de los Estados Unidos, basada en la reconfiguración de su poder militar.

La autora plantea que la respuesta insurgente y la contestación al proyecto hegemónico estadounidense, desde la sociedad civil organizada y la ciudadanía en sentido amplio, ha sido un elemento necesario para la modificación de los equilibrios geopolíticos en el continente. En los últimos años, esta respuesta ha escalado hasta el punto de poder disputar el Gobierno a las élites locales. Cuando esa disputa abre la posibilidad de la refundación constituyente de los Estados, podemos hablar de una nueva fase en la disputa geopolítica en el continente.

Y esto es así porque, una vez consolidados los Gobiernos progresistas (que, además, por primera vez han podido frenar los intentos desestabilizadores por arrancarlos del poder), se da paso a una nueva fase, la de la institucionalización de diversos mecanismos –la ALBA, Petrocaribe–, de articulación política y de integración social y económica. Se contesta de forma efectiva los intentos hegemónicos de integración en zonas de libre comercio (como el ALCA) o los grandes proyectos de articulación espacial y logística (PPP, Iirsa). Alimentado por un ejercicio efectivo de la soberanía a nivel nacional, este proceso se traduce en un incremento de la soberanía a nivel regional.

La respuesta del *hegemón*, sostiene la autora, viene como estrategias en clave militar para recuperar su hegemonía, como complemento a las líneas de actuación desplegadas en los ámbitos político, económico y comercial. Desde las alianzas con Estados afines (el Plan Colombia), el despliegue de nuevas bases militares en puntos estratégicos del continente, hasta la firma de acuerdos regionales (el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte), se reconfigura la acción geoestratégica estadounidense en torno a los conceptos de *seguridad*, *guerra al narcotráfico* y *guerra asimétrica*, para la “recuperación de la capacidad de control y ofensiva de las fuerzas del Pentágono en la región latinoamericana y caribeña” (p. 16).

En este punto, es donde confluyen esas dos fuerzas contrapuestas que, en un sentido dialéctico, escenifican el conflicto entre un orden antiguo y un orden nuevo. Esa disputa entre una institucionalidad antigua que, en un contexto de crisis estructural, intenta generar una nueva legitimidad y seguir sosteniendo unas prácticas y sentidos para la reimposición de un marco de relaciones hegemónicas, choca con una nueva lógica, soberana y emancipadora. En esa “disputa cotidiana por territorios, por riquezas y por los sentidos que mueven al mundo” (p. 22), la autora adivina el triunfo final de un proceso de transformación radical, que altere y reconfigure no solo las propiedades estructurales del sistema, sino las prácticas, los sentidos y las formas de relacionamiento –basadas en la soberanía, y no ya en la dependencia– entre los distintos actores en disputa.

Avanzando en el análisis de la estrategia de reposicionamiento militar de EE.UU. en América del Sur, a través del texto de Telma Luzzani, *Geoestrategia para un cambio de época*, se exponen las causas de la presencia militar norteamericana en torno a tres factores: la autonomía creciente de (los países de) Sudamérica, la batalla por el control de los recursos naturales y la lucha de EE.UU. por el control hegemónico global ante la pujanza de otras potencias emergentes.

Los EE.UU. se han visto obligados a responder a los procesos de reorganización geoestratégica en el subcontinente, partiendo de la premisa de que, sin el control sobre sus recursos naturales y humanos, es incapaz de mantener su posición hegemónica en el mundo. La mayor autonomía de los países sudamericanos se está materializando no solo en proyectos exitosos de integración (sin el concurso de Washington), como Celac y Unasur, sino en la implementación de agendas soberanas de establecimiento de alianzas, lo que ha abierto la puerta a la penetración de potencias extrarregionales emergentes en el ámbito latinoamericano (con énfasis en el posicionamiento de China en el plano económico y militar), antaño controlado por el entramado económico, militar y político de los EE.UU.

El alcance global de dichos procesos (que extiende el ámbito geoestratégico de confrontación más allá de la región, a África o el Sudeste Asiático) es, según la autora, el factor que explica la conspicua expansión militar estadounidense. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que, si bien Washington continúa disponiendo del poder militar más formidable del planeta, la complejidad de las interdependencias en lo económico (siendo China el principal acreedor de los EE.UU.), comercial y político, así como los procesos de recuperación de soberanía de distintos actores en la periferia del sistema, crean las condiciones para un cambio estructural, un cambio de época.

Para cerrar este dossier, el profesor Chandra Muzaffar plantea, en *El declive de la hegemonía global estadounidense: ¿la emergencia de un modelo más equitativo de las relaciones internacionales?*, un examen de las propiedades estructurales y las instituciones que gobiernan el orden internacional hegemónico, así como de las prácticas y estrategias de actores particulares. En su texto, el autor plantea la posibilidad de configuración de un orden alternativo, como resultado de una combinación de factores: el declive del *hegemón* (Estados Unidos), fruto de la incapacidad para seguir ejerciendo el control sobre otros actores e instituciones en distintos ámbitos –particularmente, la “economía global” (p. 6), articulada en torno a los organismos surgidos de Bretton Woods–, acentuada por las estrategias de resistencia de otros actores no hegemónicos y la desaparición de las condiciones estructurales que lo sostenían en el poder. Remarca, a la vez, el ascenso de actores de la periferia del sistema y su acción para reconfigurar el orden institucional existente.

Dicha posibilidad se materializa en la emergencia de nuevos centros de poder, nuevos actores capaces de disputar la hegemonía y la emergencia de nuevas instituciones, a nivel regional y global. Así, el resultado del proceso dialéctico “poder

de las élites (del *hegemón*)—resistencia al poder (del *hegemón*)—emergencia de nuevos centros de poder” (pp. 11-13) alimenta la construcción de un mundo pos-hegemónico y la consecución de un orden mundial más justo y equitativo.

El Profesor Muzaffar ofrece algunos elementos para avanzar en la construcción de una agenda de emancipación, en clave histórica y, de forma más relevante, en clave analítica. En primer lugar, introduciendo una distinción fundamental, a saber, entre propiedades estructurales del sistema y el comportamiento de ciertos actores en el seno del sistema. En segundo lugar, y de forma transversal, planteando como herramienta de análisis el estudio de la confrontación entre lógicas institucionales distintas y contrapuestas, en un proceso continuo de desinstitucionalización, reinstitucionalización y reposicionamiento de distintos actores.

A partir de la lectura del dossier que presentamos a continuación, planteamos la necesidad de alimentar una agenda analítica, de acumular evidencia empírica —referida al estudio de las experiencias, exitosas o no, de recuperación de soberanía desde una perspectiva antiimperialista, contrahegemónica, antineoliberal y emancipadora—. Desde estas páginas animamos a incrementar el cuerpo de conocimiento, para apuntalar el proceso de cambio político y social que hoy vive nuestra América, superando la fase de resistencia, de apuntalamiento de diques de contención frente a la agenda neoliberal. Hace apenas dos décadas, era impensable formular estos términos. La resistencia exitosa de aquellos años sentó las bases para la construcción de la integración, la soberanía y la emancipación que hoy guían la agenda de los países progresistas/socialistas de América Latina. Ahora, en la arena política, social, económica, hemos pasado a la ofensiva. Ahora, también en el ámbito de la producción de conocimiento, es el momento de tomar la iniciativa.

Referencias

1- Para una introducción clásica, ver Powell, W. W., DiMaggio, P. J. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1993). *The Field of Cultural Production*. Cambridge, UK: Polity Press.
 Bourdieu, Pierre (1980). *The Field of Cultural Production*. California: Stanford University Press
 Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. California: The University of California Press.
 Scott, W. Richard (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. London: Sage
 Powell, Walter. W., DiMaggio, Paul J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press

La responsabilidad de proteger y el problema de la paz

Pablo Villagómez Reinel

Las guerras –incluso las que se libran en defensa propia o por motivos idealistas– siempre le han abierto las puertas a la dominación sobre los otros mediante la fuerza, en otras palabras, el imperialismo
(Mead, 2009: 70).

Las potencias occidentales invocan una vaga “moral” internacional, parecida a la que imperó en el siglo XIX, a la vez que obvian el derecho internacional al que consideran, si acaso, como un simple conjunto de procedimientos
(Charvin, 2012)¹.

Agonía del derecho internacional

El filósofo norteamericano George Herbert Mead (1863-1931) confiaba en que la Unión podría contribuir al progreso general, apoyando los esfuerzos de la humanidad para erradicar el uso de la fuerza de las relaciones internacionales. Por ello, juzgó positiva la decisión de su país de participar en la I Guerra Mundial (1914-1918), pues,

[...] una nación sin disposición para el imperialismo, que ha dejado atrás deliberadamente la tentación del gobierno y el dominio imperiales, que no tiene un objetivo mundial que imponer mediante una diplomacia basada en amenazas de fuerza; que no está comprometida con ninguna política internacional, excepto la de excluir al imperialismo europeo de este hemisferio; que no ha buscado su consciencia de sí misma en el miedo que inspira en otros pueblos y, sin embargo, una nación que es parte tan esencial de la sociedad de las naciones, y que debe ingresar a la contienda en contra de sus propias tradiciones; una nación semejante puede luchar con determinación implacable y la voluntad de agotar todos los recursos de que dispone, en vidas y posesiones, tan solo si su objetivo es acabar con la guerra como árbitro de la vida internacional. Si este es el objetivo de la guerra, Estados Unidos la librará hasta el fin
(Mead, 2009:70).

Tal era el *destino manifiesto* que este pensador consideraba digno de los Estados Unidos de América, tan diferente de aquel que apareció en una nota publicada en *The United States Magazine and Democratic Review*, de julio de 1845, en la cual

se anunciaba “el cumplimiento de nuestro destino manifiesto de esparcirnos por todo el continente dado por la Providencia para el libre desarrollo de nuestros millones de habitantes que se multiplican de año en año”. Muy pronto, el enunciado pasó a ser la consigna de los miembros del Congreso, “partidarios de la expansión, que querían la guerra con México, la solución de la cuestión de Oregón y la adquisición de California” (Palmer, 1971: 88).

Ajeno a las *subjetividades* del naciente poder hegemónico y apartándose *de lo que es real*, Mead llegó a pensar que la paz:

[...] es un tema verdaderamente estadounidense porque nuestra democracia está construida sobre la actitud de gobernar con el consenso de los gobernados, y las guerras –incluso las que se libran en defensa propia o por motivos idealistas– siempre le han abierto las puertas a la dominación sobre los otros mediante la fuerza, en otras palabras, el imperialismo [...]. No es parte de la naturaleza de los estadounidenses promover sus propios intereses controlando y gobernando a otros (Mead, 2009: 70).

Pero los ideales del filósofo no tenían asidero en la realidad y fueron ignorados por las élites gobernantes que no escatimarían en medios, incluyendo el recurso de la guerra, para lograr el predominio global y cumplir los designios de la providencia de imponer la democracia a todas las naciones y ser el modelo del mundo.

A pesar de la terminante prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, desde los años noventa el mundo debe convivir con la *guerra preventiva* y la *injerencia humanitaria*, dos formas de guerra moderna basadas en doctrinas convenientemente forjadas con el ánimo de adjudicar a estos conflictos la legitimidad y el crédito que no pueden obtener en los hechos ni en las leyes. En el primer caso, las potencias occidentales luchan contra organizaciones terroristas y contra los Estados acusados de albergar y proteger a estas bandas criminales. No intentamos negar o afirmar que estos entes del terror existan o no realmente, pero es evidente que el ciudadano común no tiene forma de comprobarlo. En el segundo, se les imputa la comisión de graves violaciones de los derechos humanos. Los términos *injerencia humanitaria*, *protección debida*, *deber de proteger o intervenir*, *ayuda humanitaria*, se aplican a este tipo de conflictos, aunque las Naciones Unidas hayan optado por *responsabilidad de proteger*, tal como consta en documentos oficiales de la Asamblea General que se citan más adelante. Se trata, en cualquier caso, de una acción pretendidamente coercitiva de carácter militar, cuyo verdadero objeto no guarda relación con la *doctrina* sino con el predominio de una hegemonía yerma, pero con inmensos intereses que defender.

La invasión a Iraq, iniciada en marzo de 2003, es un buen ejemplo de esta guerra asimétrica de carácter preventivo. Los argumentos para justificar este ataque resultaron ser falsos y el verdadero motivo de la guerra fue el petróleo. Algo parecido puede decirse de la guerra contra los talibanes en Afganistán, acusados de dar cobijo a Al-Qaeda, la organización terrorista de Osama Bin Laden, a quien

se atribuyen los atentados en Nueva York y Washington, del 11 de septiembre de 2001. Ambos conflictos se enmarcan en la *guerra infinita contra el terrorismo*, en la que están implicados países estratégicamente ubicados en zonas de importancia geopolítica para los Estados occidentales. La doctrina Bush, que es el telón de fondo de estas guerras asimétricas, sostiene que una correcta interpretación del concepto de autodefensa debe incluir el derecho a tomar acciones preventivas, de manera que sea posible adelantar un ataque contra un potencial enemigo a fin de neutralizarlo. Esta doctrina se aplicó al caso iraquí, pero pronto quedó claro que Iraq no era una amenaza real o potencial para Estados Unidos, lo cual restó credibilidad a este argumento, el mismo que no puede ser aceptado por la comunidad internacional, pues, ello significaría una regresión al *ius in bellum*, es decir, al imperio de la fuerza y la supresión del derecho.

La guerra de los Balcanes es un ejemplo de intervencionismo humanitario, al igual que la más reciente guerra asimétrica de este tipo ocurrida en Libia. El conflicto de Bosnia-Herzegovina empezó en abril de 1992 y concluyó en noviembre de 1995. Fue el hecho más violento desde la Segunda Guerra Mundial y un caso flagrante de guerra de depuración étnica emprendida por Serbia con el fin de crear dos Estados homogéneos desde el punto de vista étnico, uno en Croacia, otro en Bosnia-Herzegovina. Los Estados Unidos y sus aliados occidentales no intervinieron en este conflicto a lo largo de tres años y medio, y solo ante la repulsa internacional provocada por la evidencia de los campos de concentración, las masacres, torturas y deportaciones masivas de civiles, llevaron al Consejo de Seguridad a conformar en La Haya, en febrero de 1993, un tribunal internacional para procesar a las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en la antigua Yugoslavia. En julio de 1995, la OTAN intervino en Bosnia-Herzegovina para reemplazar a la fallida misión de la ONU. Sin embargo, la intervención de la OTAN en este y en otros conflictos, está sembrada de dudas, pues, se trata de una organización militar claramente identificada con los intereses geoestratégicos de los países occidentales, lo cual contradice expresas disposiciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional general, a lo que se debe añadir que este bloque militar no es signatario de los Convenios de Ginebra de 1949 ni del Protocolo I (Gutman y Rieff, 2003:108-113; 338-340).

El caso de Kosovo ilustra muy bien el significado real del intervencionismo humanitario para proteger a presuntas víctimas. El breve pero brutal conflicto de Kosovo, que se produjo entre febrero de 1998 y junio de 1999, llevó a la Alianza Atlántica a intervenir, mediante una acción militar a gran escala. La decisión de que sea la OTAN la que entre en el conflicto kosovar, obedecía, según sus promotores, a un imperativo político y moral por las masacres de civiles que estaban ocurriendo en la provincia serbia. Pero, si bien las disposiciones del derecho internacional humanitario obligan a los Estados a castigar las infracciones graves que se cometan contra sus normas, no está claro si esta obligación puede llegar a interpretarse como una autorización para utilizar la fuerza armada contra un Estado. Esta contradicción se hizo patente cuando la OTAN resolvió, en marzo de

1999, bombardear Yugoslavia para “defender el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario” (Gutman y Rieff, 2003: 296 - 299), lo cual provocó la protesta del Estado yugoslavo que consideró el ataque aliado como un acto hostil que violaba la soberanía del país. La actitud de la OTAN podría entenderse como parte de la decisión del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) que, en mayo de 1999, emprendía acciones legales contra Slobodan Milošević, Presidente de Yugoslavia, acusado de crímenes de guerra. No obstante, esta interpretación parece demasiado amplia si se consideran las implicaciones que tiene la operación militar de una fuerza extranjera frente a la adopción de medidas legales para juzgar a Milošević. La decisión de procesar al Presidente serbio no podía comportar la violación del derecho internacional, menos aún en la escala que significó la incursión armada de la Alianza, cuyos bombardeos sobre Kosovo alcanzaron, en varias ocasiones, convoyes de civiles kosovares y edificios en los que estaban confinados los prisioneros del Ejército de Liberación de Kosovo (UCK). En Serbia, las bombas cayeron sobre instalaciones industriales, puentes, redes eléctricas urbanas, entre otros objetivos, incluyendo las instalaciones de la radiotelevisión serbia (Gutman y Rieff, 2003: 269-299). Por lo tanto, es evidente que ninguna de estas acciones podía estar comprendida dentro de las *medidas legales* dispuestas por el Tribunal contra el Presidente serbio ni podrían calificarse de *asistencia humanitaria*.

La polémica que se produjo en torno a la intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo incluye el hecho de que nunca hubo una resolución del Consejo de Seguridad autorizando la operación militar que ejecutó la Alianza Atlántica en la ex-Yugoslavia; la misma que tampoco habría podido aprobarse si no es con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas que establece claramente los procedimientos que deben observarse para la adopción de acciones de coerción colectivas cuando a juicio del Consejo de Seguridad se presenta una situación susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

A este respecto, el filósofo esloveno Slavoj Žižek (2009) pone de relieve no solo la ilegalidad de estas operaciones sino el cinismo de sus promotores. Žižek empieza resaltando que la *ayuda humanitaria* pretende presentarse bajo la forma de una “nueva moralidad global” que conmine a la comunidad internacional a “imponer un mínimo código” que impida a los Estados cometer crímenes contra la humanidad fuera o dentro de su territorio. Para explicar su punto de vista, Žižek cita al intelectual y político checo Václav Havel, autor del ensayo *Kosovo y el fin del Estado-nación* (1999), quien justifica los bombardeos de la OTAN señalando que esta acción coloca a los derechos humanos “por encima de los derechos del Estado”, y aun cuando la misma tuvo lugar sin autorización de la ONU, no se hizo “irresponsablemente, como un acto de agresión o de falta de respeto por el derecho internacional”, sino a partir del “respeto a la ley, de una ley que tiene un rango superior a la que protege la soberanía de los Estados” como es el “respeto a los derechos humanos” (Žižek, 2009: 75).

Este es, sin duda, el *argumento altruista* que los países intervencionistas esgrimen para legitimar lo que a todas luces constituye una clara violación de la legalidad

internacional. Inclusive, prosigue Žižek, el político checo llega a afirmar que los derechos y libertades “tienen sus raíces...fuera del mundo sensible” y “mientras el Estado es una creación humana, los seres humanos han sido creados por dios”, con lo cual, concluye el filósofo esloveno, las fuerzas de la OTAN han actuado en estricta obediencia de una *ley superior* “emanada del propio dios”, lo que nos sitúa frente a “un caso claramente definido de *fundamentalismo religioso*”, o ante lo que Ulrich Beck (citado por Žižek) ha denominado “humanismo pacifista” o “pacifismo militarista”, el cual, añadimos, describe la realidad paradójica en la que se debate el problema de la guerra y la paz, pero cuyo objetivo final no puede ser otro que *fixar* el predominio de los intereses de la clase hegemónica, los cuales han trascendido las fronteras del Estado-nación y deben imponerse a escala global. Para estos fines prácticos, se construye el *sueño ideológico* (Žižek), es decir, la fantasía en que se sustenta la realidad. Aquí, los derechos humanos son un mero *instrumento de la política*, en tanto que la *población civil*, debidamente *victimizada*, es útil al objetivo militar (Žižek, 2009: 76-77).

Es verdad que no todos los elementos que dan pie a la responsabilidad de proteger son meras invenciones, pues, por lo general se trata de Gobiernos que no podrían presentarse como *modelo de democracia*, con lo cual ofrecen la excusa perfecta que finalmente pone en marcha el proceso que culminará con la instalación de un Gobierno que favorezca los intereses de las potencias intervencionistas. Para lograr este cometido, el poder refuerza la fantasía del sujeto sobre cuestiones en las que *cree más allá de su propia experiencia o que están en contra de su experiencia*, que le están indicando algo distinto, pero que el sujeto ya no ve, por cuanto, como anota Žižek, “[u]na ideología en verdad triunfa cuando incluso los hechos que a primera vista la contradicen empiezan a funcionar como argumentaciones en su favor” (Žižek, 2010: 80).

Pero además las *acciones redentoras* de las *potencias protectoras* permiten constatar cómo los valores más preciados de la civilización han sido transformados por la ideología dominante en un conjunto de ritos moralistas que pretenden hacer de la *injerencia humanitaria* una acción noble y elevada, puesto que se atribuye la defensa de los derechos y libertades fundamentales de toda la humanidad. No se sabe si detrás de estos alegatos morales, presentados en nombre de la comunidad internacional, se esconde un gesto final de pudor, o si con ellos se quiere demostrar que el cinismo ha sustituido a la política. Y es que, como anota el filósofo,

[...] la paradoja final de los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia, no ha sido, pues, aquella de la que se quejaban los pacifistas occidentales (al bombardear Yugoslavia para impedir la limpieza étnica en Kosovo, la OTAN desencadenó en realidad una limpieza étnica en gran escala y creó así la misma catástrofe humanitaria que pretendía impedir), sino una paradoja más profunda incluida en la ideología de la victimización: el aspecto clave que hay que poner de manifiesto es que la OTAN dio primacía a la facción kosovar moderada [...] frente al “radical” Ejército de Liberación de Kosovo (ELK). Y esto quiere decir que la OTAN estaba bloqueando activamente *la resistencia armada a gran escala de los propios albaneses* (Žižek, 2010: 78 y 79).

De este modo, prosigue Žizek, “mientras la OTAN intervenía para proteger a las víctimas kosovares tomaba, al mismo tiempo, las medidas para que siguieran siendo víctimas, habitantes de un país devastado, con una población pasiva, no una fuerza político-militar activa, capaz de defenderse a sí misma”. Era la forma de evitar que los albaneses tomaran las riendas de su destino y se conviertan en “un sujeto político soberano y entregado a sus propias fuerzas”, un sujeto capaz de prescindir del “protectorado” de la OTAN (Žizek: 79).

Por tanto, nos dice el filósofo, la estrategia de la OTAN “era, pues, perversa [...] ella misma era (co)responsable de la calamidad frente a la cual se ofrecía como remedio”, con lo cual generaba otra aporía de la victimización: “el Otro al que hay que proteger es bueno *mientras sigue siendo víctima*”, pero si trata de defenderse por sí mismo “se convierte de inmediato, mágicamente, en otro terrorista/fundamentalista/traficante de drogas”. Por tanto, en esta “ideología de la victimización” es en donde “ejerce su papel lo Real del capital”, de lo cual se infiere que el funcionamiento del capitalismo global “no se altera para nada” (Žižek, 2009:73-83). Y, como bien anota el propio Žižek, “la legitimación puramente ético-humanitaria *despolitiza* por completo la intervención militar y la convierte en *intervención en una catástrofe humanitaria*, fundada en razones puramente morales, no en una lucha política bien definida” (Žižek, 2009: 76-77), en la cual quedarían expuestas las causas reales de las *injerencias salvadoras* que, según la teoría sobre el imperialismo de Lenin, están vinculadas a la constitución de los grandes monopolios financieros que son el resultado de la concentración de la producción y el capital; de la fusión del capital bancario con el industrial de donde surge el capital financiero y la oligarquía financiera; de la exportación de capitales; de la formación de grandes asociaciones monopólicas de capitalistas que se reparten el mundo; y, del reparto del mundo entre las potencias capitalistas más importantes (Andreev, 1997: 317, 318), las cuales asumen el rol que más convenga a sus intereses, pero procurando, ante todo, actuar como aliados eficaces.

La *guerra preventiva antiterrorista* y la *intervención humanitaria* seguramente van a tener una fuerte incidencia en el futuro del derecho internacional general y en el derecho internacional humanitario, cuyas instituciones han sido sacudidas por las actitudes fácticas de las potencias de Occidente. En todo caso, se trata de unas normas y principios que no van a evitar que dichos países cumplan sus objetivos nacionales, de manera que el futuro no es halagüeño para la paz. Con la escalada de *conflictos asimétricos*, los países occidentales buscan lograr que la *correlación de fuerzas* se incline a favor de las potencias imperialistas EE.UU.-UE-Japón, mientras las potencias emergentes, Rusia-China-India-Brasil, se resignan a un rol subsidiario en la globalización capitalista *consolidada*. El teatro de las operaciones es y será la periferia, pues, allí se localizan los *Estados canallas*, germen del terrorismo, el crimen transnacional organizado y de la violación de los derechos humanos, y poseedores, a la vez, de las materias primas y recursos energéticos que las economías desarrolladas requieren para continuar funcionando; el centro donde se toman las decisiones sobre la paz y la guerra seguirá siendo Washington, Nueva York, Londres o París. Estamos en el *mundo perfecto* de la

economía liberal, en la que todo y todos se someten a la lógica del capital y a las determinaciones de la poderosa oligarquía financiera, que dirige a su antojo los destinos del planeta.

Pero podría ser que este escenario no fuese del todo real y que las potencias emergentes lograran establecer una correlación de fuerzas distinta, que coloque a los conflictos internacionales por el control de las fuentes de abastecimiento energético en una perspectiva alterna, y no precisamente la que más conviene al imperialismo. La verdad, empero, es que cualquiera de estos escenarios comporta un grave peligro para la paz, pues, en ambos están involucrados países con armamento nuclear. En este sentido, no se puede descartar la posibilidad de que Estados Unidos, por poner un caso, decida usar su armamento nuclear, “según se desprende del documento del Pentágono, titulado: *Doctrina de Operaciones Nucleares Conjuntas*, de marzo de 2005”, en el cual se señala que “la continua proliferación de armas de destrucción masiva y los medios para emplearlas aumentan la posibilidad de que algún día sean usadas por un Estado o un terrorista...En estos casos puede fallar hasta la disuasión basada en la amenaza de destrucción masiva, por lo que EE.UU. debe estar dispuesto a usar armas nucleares si es necesario” (Cairo y Pastor, 2006: 35, 36). En otro documento:

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América...de 16 de marzo de 2006, marca un intento de adaptación a la nueva coyuntura internacional mostrando la voluntad de aplicar una estrategia idealista en los fines, realista en los medios” que por un lado tenga en cuenta la adopción de iniciativas unilaterales, y, por otro, la disposición para mantener una “cooperación sostenida con los aliados (Cairo y Pastor, 2006: 36, 37).

China, por su lado, parece empeñada en impedir el dominio global estadounidense, según se infiere de la política de los *cuatro no* (no a la hegemonía; no a la política de fuerza; no a la política de bloques; no a la carrera armamentista), y un renovado “panasianismo” que neutralice a Japón, mientras afianza sus relaciones con la India (Cairo y Pastor, 2006: 36).

De lo señalado hasta aquí, ya puede inferirse que es ilegal el *deber de proteger*, por cuanto:

1. Las potencias extranjeras que proporcionan armas y dinero a los grupos *de la oposición* para que depongan al Gobierno, se arrogan el derecho/poder de intervenir militarmente en el presunto Estado *infractor* a fin de *proteger a la población civil*;
2. Se organiza una campaña mediática para desprestigiar al Gobierno ‘hostil’, al que se acusa de violaciones masivas de los derechos humanos, lo cual determina que se planifique y ejecute la *responsabilidad de proteger* a los civiles inocentes;
3. Los medios se encargan de *sensibilizar* a la opinión pública con imágenes impactantes sobre las víctimas propiciatorias cuyas vidas deben ser protegidas;

4. Con el auspicio de las potencias extranjeras se constituye un *Gobierno de transición en el exilio*, el cual es *reconocido* de inmediato por las potencias intervencionistas;
5. El Consejo de Seguridad aprueba la consiguiente resolución de sanciones (a menos que uno de sus Miembros permanentes ejerza el veto);
6. Las sanciones coercitivas que implican uso de la fuerza se ejecutan sin tomar en cuenta el derecho humanitario ni las disposiciones del derecho internacional que prohíben el recurso de la fuerza;
7. El Consejo de Seguridad aprueba la *intervención humanitaria* y encarga la ejecución de esta medida a una entidad ajena al sistema de NN.UU. como es el caso de la OTAN (entidad con fines militares y nada imparciales), cuando la gestión humanitaria debe encargarse al Comité Internacional de la Cruz Roja o sus similares;
8. No llegan a aplicarse las normas previstas en la Carta de la ONU (conformación del Comité de Estado Mayor y de la fuerza de paz que actúe en el país infractor bajo su mando);
9. Es evidente que las acciones militares no están respaldadas por el *communis consensu*;
10. El apoyo a bandas armadas para desestabilizar a un régimen constituido representa la violación de varios principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, considerados normas del *ius cogens*, como el de soberanía, no intervención, respeto a la integridad territorial de los Estados y el derecho de autodeterminación de los pueblos. Así lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia en su sentencia en el *caso Nicaragua contra EE.UU.*, de 27 de junio de 1986 (www.icj-cij.org);
11. La cuestión de los derechos humanos es utilizada con fines políticos a fin de justificar el uso de la fuerza. En consecuencia, el sistema de los derechos humanos pierde credibilidad y vigencia, en cuanto se transforma en una herramienta más que el poder hegemónico utiliza a fin de lograr que prevalezcan sus propios intereses;
12. No se realiza una investigación y evaluación del conflicto y de la situación de los derechos humanos a cargo de entidades como la Comisión Internacional de Encuesta, o el Comité Internacional de la Cruz Roja²;
13. No se recurre a los medios de solución pacífica de los conflictos internacionales;
14. El país intervenido es poseedor de importantes recursos energéticos sobre los cuales las potencias extranjeras quieren ejercer el control, por lo cual la intervención militar de éstas carece de sustento y legitimidad;
15. La *responsabilidad de proteger* se convierte en *guerra de conquista* con la subsecuente ocupación militar del país agredido;
16. La injerencia humanitaria viola el derecho internacional por cuanto el Estado o grupo de Estados que se arroga el ‘deber’ de proteger, persiguen con sus actos una evidente intención política;
17. La versión de los hechos que procede del *Estado infractor* no alcanza mayor difusión en la *prensa libre*, creando la impresión de una *culpabilidad asumida*;

18. La propaganda oficial y los medios que la difunden convencen a la opinión pública de que se trata de una guerra justa basada en un indudable fin moral.

Para que pueda reclamar un grado mínimo de legitimidad, la figura de la *responsabilidad de proteger* debe demostrar siempre que la causa y el objeto de la intervención son lícitos y que cuenta con el respaldo de la comunidad internacional en su conjunto. Pero, además, las acciones respectivas han de consistir en una verdadera asistencia humanitaria que debe ser definida de este modo por el Estado objeto de la misma, que la solicita y la consiente. Establece su forma y contenido, y la plantea soberanamente a fin de atender necesidades apremiantes de su población afectada por una situación que sobrepasa las capacidades asistenciales de ese mismo Estado. Sin embargo, en un mundo donde predomina el pragmatismo, esta medida es siempre sospechosa, por lo que su adopción exige de la comunidad internacional un examen serio, exhaustivo y bien documentado, tanto como de resoluciones que establezcan mandatos claros y precisos acerca del contenido y alcance de la misma. En este sentido, es clave la actuación de los organismos internacionales que tienen competencia en materia de derechos humanos y el derecho de Ginebra, los cuales deben verificar la legalidad de la medida, un control de legalidad que es urgente e indispensable, y que podría ser una de las competencias de la Corte Internacional de Justicia.

Las *guerras de intervención humanitaria* emprendidas hasta ahora tienen serios visos de ilegalidad, en la medida en que contravienen el derecho de gentes, los tratados internacionales y la jurisprudencia de los más altos tribunales del mundo, y, algo que no deja de ser preocupante: buscan sentar precedentes para una nueva *práctica internacional universalmente aceptada*, lo que supondría retroceder a un *ius in bellum* que creíamos superado, según el cual los Estados tienen el derecho de recurrir a la fuerza armada para resolver sus diferencias. Si llegara a admitirse semejante regresión al *estado de naturaleza*, la sociedad internacional quedaría a merced de quienes no creen en el derecho internacional y piensan que la paz puede romperse si así lo exige la defensa de sus intereses.

El *ius in bellum* moderno nació tras los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Por lo tanto, la doctrina del Presidente estadounidense antes referida se ajusta muy bien a las palabras de Slavoj Žižek, para quien dichos presupuestos se basan “en la afirmación violenta de la lógica paranoide del control total de las *futuras* amenazas...ahora se evoca la posibilidad de un acto terrorista devastador para justificar continuos ataques preventivos...” (Žižek, 2005: 31-32), de lo cual se infiere que nos encontramos inmersos en un mundo marcado por la *lógica del terror*, lo que en un momento dado puede significar que las potencias hegemónicas desaten un conflicto armado contra cualquier país que en su opinión represente un riesgo para su seguridad nacional.

El hecho más perturbador, incluso más terrible que la guerra misma, ha sido la *indeferencia hacia la paz* que se ha hecho patente en el mundo. Si bien en 2003 los prolegómenos fraudulentos de la guerra de Iraq provocaron indignación y repudio en todo el mundo, al poco tiempo de iniciado el conflicto “el movimiento

por la paz desapareció completamente y los Estados europeos occidentales que se habían opuesto a la guerra” (Žižek, 2005: 33) se apresuraron a reconciliarse con los Estados Unidos y no tardaron en cerrar filas para combatir juntos contra el terrorismo. Entre tanto, el *ciudadano de la sociedad opulenta* continúa con su ritmo de vida habitual, mientras el Gobierno de su país hace lo indecible con el fin de eliminar cualquier amenaza que pudiera afectar *su bienestar* o interrumpir su indolencia.

Ciñéndose a los hechos, el filósofo esloveno puede afirmar que “somos conscientes de que, al menos por ahora, todas las predicciones manifestadas como la justificación de la guerra son falsas” y que el “triunfo” militar en Iraq “es la prueba definitiva de que la oposición a la guerra estaba *justificada*, de que Iraq no era una amenaza para Estados Unidos” (Žižek, 2005: 34). Por lo tanto, prosigue Žižek, “deberíamos tener mucho cuidado y no librar falsas batallas... La atención se debería concentrar en lo que de hecho ocurre en nuestras sociedades, en qué tipo de sociedad está apareciendo *aquí y ahora* como resultado de la guerra contra el terror. El resultado último de la guerra será un cambio de nuestro orden político”(2005: 37-38), el cual, de todas formas, se encuentra asediado por guerras reales y potenciales conflictos armados, el desprecio por la legalidad internacional, la amenaza del uso de la fuerza, una escasa utilización de los medios de solución pacífica de las controversias, armamentismo, violaciones masivas de los derechos humanos y depredación ambiental, problemas que se han convertido en la característica más sobresaliente de la globalización.

El caso libio (2011) es un buen ejemplo de las implicaciones que la *responsabilidad de proteger* tiene para la legalidad internacional. Los países que se atribuyen el *derecho de injerencia humanitaria* trasladan con premura el tratamiento del tema al ámbito multilateral, con el fin de que las resoluciones respectivas sean aprobadas por el Consejo de Seguridad, de modo que estén conformes, al menos en apariencia, con lo que dispone la Carta de las Naciones Unidas en su Capítulo VII, procedimiento con el cual se busca dar visos de legitimidad al plan intervencionista. Concretamente, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, la cual se fundaba en el *deber de proteger a la población civil*, sin que este argumento impidiera al Consejo expresar, al mismo tiempo, su respeto a la soberanía e independencia de Libia. La resolución tenía por objeto poner fin a las hostilidades y a todas las violencias, para lo cual se comprometía a facilitar el diálogo, en tanto se declaraba la exclusión aérea sobre Libia. La OTAN, bajo el mando de Francia y Gran Bretaña, se encargó de dar cumplimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Pero las indicadas resoluciones adolecen de serias limitaciones que ponen en duda la actuación del Consejo de Seguridad, así como la real aplicación del Capítulo VII de la Carta de la ONU sobre la manera de afrontar situaciones susceptibles de poner en riesgo la paz y seguridad internacional. El jurista Robert Charvin encuentra que el primer elemento negativo de las resoluciones es su “ambigüedad extrema”, el “deber de proteger preventivamente a la población civil” está muy

cerca de la “legítima defensa colectiva”, mera elusión de la prohibición de agredir. Asimismo, no hay precisión en cuanto a los civiles teniendo en cuenta que existen algunos de ellos que están armados (Charvin, 2012: 3).

En palabras de Charvin, la guerra de Libia “redujo la legalidad a una medida procesal”, y añade que este conflicto ha dejado muy maltrecho al derecho humanitario. La protección de la población civil no pasó de ser una noción abstracta... Las operaciones de la OTAN y los bombardeos no cesaron durante ocho meses (marzo a octubre de 2011) y causaron varios miles de víctimas” (Charvin, 2012: 4). A todo esto se debe agregar lo que el mismo autor califica de *imperturbabilidad* de los juristas de países occidentales que se han vuelto *ultraciceronianos* al defender a ultranza la máxima ¡*Summum ius, summa iniuria!*!, que Cicerón pronunciaba para indicar que el *exceso de derecho acarrea las peores injusticias*. Para estos juristas cínicos “cuando el derecho internacional limita demasiado el *mesianismo*, aunque sea guerrero...destruye los valores civilizadores de que es portador. En realidad admiten de forma implícita que los Estados occidentales se regulen a sí mismos en interés del Bien Común” (Charvin, 2012: 5).

Por tanto, nos dice Charvin, para los juristas que defienden el *statu quo*, “es la *moral* la que debe prevalecer sobre el *juridicismo estrecho*; el positivismo debe claudicar ante el descriptivismo y el realismo”, al tiempo que “hay que aceptar que las disputas doctrinales pertenecen al pasado”. Con estas posiciones, tan apartadas de la política y despojadas de toda ética, los juristas mantienen una actitud “acrítica y complaciente”, enfocada a “legitimar sin reservas” la política exterior de las grandes potencias. Son asimismo los defensores de la doctrina *científica*, destaca Charvin, muy *occidentalocéntrica*, y que “está en sintonía con los grandes medios”. En esta virtud, “al adoptar la doctrina de los derechos humanos y la seguridad de que hacen gala las potencias occidentales, que quebranta el conjunto del derecho internacional...los juristas aceptan el desdoblamiento funcional autoproclamado de la OTAN y sus miembros portadores de valores *euroestadounidenses* y *civilizadores*” (Charvin, 2012: 7-8).

Los juristas cortesanos, prosigue Charvin, justifican las guerras calificándolas de *justas*, de manera que algunas tesis que surgieron en el siglo XIX tienen plena aplicación hoy en día, como aquella que sostiene que *cuando se atenta contra las bases sobre las cuales descansan el orden y el derecho de la humanidad*, el recurso de la fuerza está justificado (Wheaton). Además el jurista nos recuerda que “el Institut de Droit International *no compartía la utopía de quienes quieren la paz a cualquier precio*”. De nada vale que “haya surgido un elemento nuevo, los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, en cuyo cumplimiento se han comprometido solemnemente todos los países. En este contexto, las potencias occidentales, presionadas por sus propias circunstancias, “e incapaces de solucionar sus grandes contradicciones económicas y financieras, tienden a desarrollar una política exterior agresiva para recuperar en lo posible los recursos que les faltan y al mismo tiempo distraer a sus opiniones públicas”. Esta *política de urgencia*, como la denomina el mismo Charvin, describe un *modelo* conocido que se va desarrollando en “etapas cada vez más cortas” (Charvin, 2012: 9):

1. La primera etapa consiste en “una operación de descrédito sistemático del régimen que se quiere eliminar”;
2. En la segunda etapa se busca “sensibilizar y movilizar a la diáspora, en especial con la ayuda de los medios de comunicación”;
3. En la tercera etapa se recaba el apoyo internacional, “que es crucial para legitimar la intervención militar y disimular formalmente su aspecto neo-colonial”;
4. En la cuarta etapa se obtiene “la cobertura de la ONU”, lo cual no es óbice para que las potencias “vulneren el espíritu de las Naciones Unidas y las disposiciones del Consejo de Seguridad y de la propia Carta”;
5. La quinta etapa consiste en la operación militar “que se lleva a cabo con el consentimiento de una opinión pública prefabricada”;
6. Finalmente, “la falsa moral aducida para justificar” estas guerras de agresión “se caracteriza por un primitivismo de lo más básico y una enorme vulgaridad ideológica [...] que lógicamente incluye la violencia *justa* contra el *enemigo*” (Charvin, 2012: 9).

A manera de conclusión, Robert Charvin expone dos ideas importantes. La primera, sobre “el significado general: la crisis global que afecta a la economía mundial bajo la hegemonía occidental provoca una huida hacia delante y puede originar otras operaciones de la misma naturaleza contra varios *enemigos* ya designados, si fracasan los intentos de desestabilización interna, pero *asistidos* desde el exterior”. La segunda, resalta que “para los pueblos afectados esto significa, una vez más, la desaparición de la soberanía nacional y de la independencia en nombre de una *modernidad* de tipo imperial” (Charvin, 2012: 10).

El análisis de Charvin y estas advertencias finales reflejan hasta qué punto el derecho internacional y el sistema multilateral, representado en las Naciones Unidas, han acumulado el inevitable descrédito causado por la conducta arbitraria y funcionalista de las potencias occidentales; empecinadas estas en poner al servicio de la guerra un sistema diseñado –con sus limitaciones y defectos– para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, conducta que supone la persistente violación del derecho internacional, y que, por lo mismo, es incompatible con los principios y propósitos en los cuales se fundan sus instituciones. Todo esto sin desconocer las importantes contribuciones de Occidente a la formación del derecho internacional moderno, pero al cual miran con desdén y que sin disimulo quisieran convertir, como mucho, en un instrumento funcional a las exigencias de los poderes fácticos que, hoy por hoy, son los que definen la *razón de ser* y la *praxis* de la denominada *cultura occidental*.

En medio de este panorama tan desalentador, los poderes omnímodos se muestran decididos a imponer su hegemonía a cualquier precio, aun cuando ello signifique llevar al planeta al límite de su existencia, es decir, hacia una confrontación de proporciones apocalípticas, perfectamente factible si se tiene en cuenta el arsenal de armas atómicas que poseen las potencias implicadas en la escalada de conflictos que podemos observar en el mundo. En el ínterin, asistimos a la *agonía del derecho*, cuyo real significado no se refiere al colapso inminente del orden

jurídico sino a la *lucha por el derecho*, que alude a un esfuerzo mancomunado por lograr la preponderancia final y definitiva de las instituciones jurídicas forjadas según las determinaciones de la voluntad general.

La responsabilidad de proteger y las Naciones Unidas

Persisten serias dudas acerca de la legalidad de la responsabilidad de proteger, dudas con respecto a la buena fe de los protagonistas de la protección, dudas ante las verdaderas intenciones de la injerencia humanitaria. Dudas no solo de quienes definitivamente no respaldan tanto *altruismo descentralizado* y demandan el imperio del derecho como forma civilizada de convivencia.

El *principio de injerencia humanitaria* fue mencionado por el Vaticano durante la guerra civil yugoslava a principios de los años noventa. La *doctrina* (conocida también como *responsabilidad de proteger* o *protección debida*) atribuye a las Naciones Unidas el deber de intervenir en un país que no respeta los derechos humanos, o que no tiene los medios para enfrentar una crisis humanitaria, de manera que con sus actos la ONU no hace otra cosa que perseguir los fines comunes. Asimismo, cada Estado tiene el deber primario de proteger a su propia población de violaciones graves y continuas de los derechos humanos, así como de las consecuencias de las crisis humanitarias provocadas por la naturaleza y el hombre. El principio de la “responsabilidad de proteger” prevé “el reconocimiento de la unidad de la familia humana y la atención de la dignidad de cada hombre y mujer”. Según los defensores de esta doctrina, no se puede “confiar de manera exclusiva” a los Estados, con sus leyes e instituciones, la responsabilidad última de “ir al encuentro de las aspiraciones de las personas”, pues, excluye “la posibilidad de un orden social respetuoso de la dignidad y los derechos de las personas” (Algañaraz, 2008).

Pero el *deber de intervenir* que invoca el Papa deja de lado aspectos fundamentales que conciernen a la verdadera naturaleza de la protección internacional de los derechos humanos, los mismos que al ser ignorados dejan a la propuesta sin legitimidad y la convierten en intervencionismo puro. Esto es así por cuanto el derecho/poder de intervenir desconoce que la protección internacional es siempre pacífica y solidaria, y que en casos extremos (y auténticos) el recurso de la fuerza le corresponde al Consejo de Seguridad según normas preestablecidas, con la exclusiva finalidad de restablecer o precautelar la paz. Antes que nada, las Naciones Unidas tienen el deber de promover el respeto de los derechos humanos y para ello debe procurar que los Estados realicen la cooperación internacional con miras a eliminar las causas de las violaciones de tales derechos, de donde se deduce que las violaciones graves y continuas de los derechos humanos revelan, en buena medida, el fracaso de la comunidad internacional en esta esfera y serias deficiencias culturales que, por cierto, las guerras humanitarias no solucionan.

Se debe tener en cuenta asimismo que el Estado al que se atribuyen dichas violaciones es un ente soberano y, por tanto, debe ser persuadido para que ejerza dicha

soberanía de un modo responsable, de manera que se avenga a colaborar en la búsqueda de soluciones que no menoscaben ni su soberanía ni su independencia, otorgando su consentimiento para que la ONU ejecute las acciones asistenciales que se hayan identificado en función de necesidades concretas. Es deber de la comunidad internacional en su conjunto brindar todas las formas de asistencia política, económica y técnica que ayude a suprimir las causas de las violaciones de los derechos humanos y contribuyan a su práctica efectiva. No puede soslayarse el hecho de que las acciones de protección internacional, por su naturaleza, son pacíficas, humanitarias, asistenciales, apolíticas y solidarias, de tal modo que *el deber de intervenir* no tiene relación alguna con el uso de la fuerza, como parece sugerir el enunciado.

Los evidentes peligros que entraña el principio de injerencia humanitaria, si un Estado o grupo de Estados decide actuar fuera de la autoridad de la ONU, acusando a otro país de violar los derechos humanos, se evitan reclamando el regreso al consenso multilateral en las acciones internacionales, impidiendo que un ‘puñado’ de potencias domine la escena internacional, a pesar de que, como lo reconocen los promotores de este principio, *este es un tiempo en que experimentamos la paradoja de un consenso multilateral que continuamente es puesto en crisis a causa de la subordinación a la decisión de pocos*. En cambio, es con los actos de la ONU que se deben perseguir los fines comunes. La doctrina señala asimismo que *la promoción de los derechos humanos es la estrategia más eficaz para eliminar las desigualdades entre los países y grupos sociales, y para aumentar la seguridad* (Cardoso, 2008: 37)³.

Los lineamientos en los que se enmarca el principio permiten comprender el contenido y alcance, y también la intención final de la discutible injerencia humanitaria, cuya legalidad y procedencia están aún por dilucidarse. Dicho esto, se pueden exponer los elementos que caracterizan a este supuesto principio: en primer lugar es una forma de *injerencia o intervención pretendidamente legítima* contra la soberanía e independencia de los Estados; este tipo de injerencia se justifica cuando el Estado no respeta los derechos humanos ni dispone de medios para enfrentar crisis humanitarias. Además, al Estado no se le debe confiar *de manera exclusiva* la responsabilidad última en materia de derechos humanos; la promoción de los derechos humanos –y, por tanto, la injerencia humanitaria– es la mejor estrategia *para aumentar la seguridad*. Finalmente, es la ONU la que tiene la *responsabilidad de proteger*.

Lo primero que nos revelan estos enunciados es una concepción idealista, pero pragmática de las relaciones internacionales, ya que sitúa a la comunidad internacional en la más pura abstracción que deviene del falso dilema moral según el cual unos países representan el bien y otros el mal. Aquí, los derechos humanos pertenecen al mundo de las cosas intangibles desde el cual su ser se revela como la subjetivación de la política, cuando debería ocurrir todo lo contrario, vale decir, que pertenezcan los derechos humanos al mundo material y sensible desde el cual se objetiva la política. Cuando los derechos fundamentales están subjetivados pasan a ser meros instrumentos de la hegemonía y su utilidad práctica queda

atada al intervencionismo, pero si sus enunciados se realizan en la práctica cotidiana, su ser objetivo le pertenece a cada ciudadano, quien ejerce sus derechos y libertades en el espacio público, dando sustento a la comunidad política.

El deber de intervenir nos sitúa, por tanto, ante una falaz confrontación entre *Estados buenos y malos*, en la cual los primeros intervienen con el fin de corregir el mal, allí donde este se presente. Esto explica el pretendido *fin moral* de este principio, la mendacidad del *altruismo* que se quiere conferir a la *responsabilidad de proteger*, la misma que debe cumplirse (casi) sin que importe el destino final del *Estado culpable*. Y puesto que se trata de una *medida justa*, el infractor debe sufrir las consecuencias inevitables de sus actos y de la pena que se le imponga, conforme lo ha dictaminado un pequeño grupo de Estados que en el proceso se ha arrogado facultades de juez y atribuciones de policía (...después de todo, ¿no están estos mismos procedimientos dirigidos a garantizar el respeto y la vigencia de los derechos humanos?).

El principio establece *a priori* que los Estados, con sus leyes e instituciones, no están en condiciones de proteger ni garantizar los derechos y las libertades de sus propias poblaciones, lo cual determina a la comunidad internacional a suplir esta deficiencia mediante acciones militares a cargo de la ONU, que de este modo estaría *persiguiendo los fines comunes*. Pero en el mundo real de las relaciones internacionales predominan los intereses económicos de las grandes potencias que tienen el control de las organizaciones internacionales y el poder económico y militar, para imponer su voluntad a los Estados que no se ajustan a sus requerimientos estratégicos y geopolíticos. Por tanto, lisa y llanamente, el principio abre las puertas al intervencionismo de los *Estados buenos* que buscan el control de los recursos naturales de los *Estados malos*. Es más, la aplicación de este principio, y su solo planteamiento, significa desconocer por completo el orden jurídico internacional que, como hemos visto, condena toda forma de injerencia que lesione la soberanía de los Estados o limite su independencia. Esto quiere decir que el principio, tal como está planteado, es ética y jurídicamente inaceptable, aun cuando se pretenda aplicarlo a través de las Naciones Unidas, supuesto que, de todos modos, tampoco logra legitimar la intervención.

Añádase a esto el prejuicio en el cual se basa el principio de injerencia humanitaria y se encontrarán suficientes elementos de juicio para rechazar semejante propuesta: imposibilidad de las leyes e instituciones del Estado para garantizar los derechos y libertades, con lo cual estaríamos aceptando como válida la teoría del *Estado fallido* y legitimando las prácticas intervencionistas en las que, con tanta frecuencia, incurren los Estados '*buenos*' para imponer su voluntad a los '*malos*'. El otro prejuicio radica en pensar que si es la ONU la que comete la injerencia o la autoriza, entonces la medida es correcta desde el punto de vista ético y legal. Estas bondades que se le atribuyen a la ONU se basan en un supuesto '*consenso multilateral*' que no existe en la realidad, pues, las grandes decisiones, es decir, aquellas que incumben a la humanidad, al desarrollo y supervivencia de todos, como especie, son adoptadas por un 'puñado' de países, lo que obliga a

la comunidad internacional en su conjunto a subordinarse a la decisión de unos cuantos Estados que sin ningún pudor exhiben privilegios en vez de derechos, echando por tierra los fundamentos de la sociedad democrática. Otra cosa es que este puñado de Estados se atribuya el consenso y con este la potestad de actuar en nombre de todos, utilizando para sus propósitos a las organizaciones internacionales que, o bien han surgido de la voluntad general (como la ONU), o bien de la voluntad parcial del *puñado* de Estados (la OTAN). Lo cierto es que tanto en un caso como en el otro, la decisión de injerencia está reñida con el derecho internacional.

El último prejuicio que vale la pena señalar es el que sostiene que la injerencia humanitaria es *la mejor estrategia para aumentar la seguridad*. Aquí cabe inquirir acerca del tipo de seguridad a la cual apela la ‘estrategia’, y tratar de determinar a quién beneficia tal seguridad. En este enunciado se define el *fin práctico* de la ‘responsabilidad de proteger’ que consiste en asegurar a los Estados que intervienen el logro de sus *objetivos estratégicos*, junto con los resguardos que hagan falta para hacer efectiva su hegemonía local, regional o mundial. De manera que el *fundamento altruista y moral* que supuestamente inspira estas acciones de la ‘comunidad internacional’ no expresa la preocupación general por la seguridad mundial; no se traduce en medidas de protección de la paz sino que acaba decantándose en las prosaicas intenciones de sus promotores que no son otras que servir a la globalización de los intereses parciales —que insisten en mantener un injusto régimen de producción basado en la creación social de la riqueza y en la apropiación privada del excedente—. Una realidad plagada de contradicciones por estar asentada en las desigualdades y en la injusticia, situación que termina, en última instancia, suprimiendo o vulnerando la soberanía nacional a fin de que la misma no pueda obstaculizar la expansión del capital ni estorbar el modelo de acumulación capitalista.

Mientras tanto, la voluntad del Estado objeto de la injerencia protectora no cuenta para nada. Por tanto, y en teoría al menos, debería el *Estado punible* limitarse a contemplar las *operaciones humanitarias* que se desarrollan en su propio territorio y puesto que *ya no consiente* (pues, ha dejado de ser soberano por la acción de fuerza de un poder extraño), se resigna a la invasión de fuerzas extranjeras y acepta que sus instituciones y leyes sean trastocadas. Pero en la realidad esto tampoco ocurre por cuanto en la mayoría de los casos, las *intervenciones humanitarias* se convierten en verdaderos conflictos bélicos a gran escala, provocando la destrucción del *país castigado*, así como la violación masiva de los derechos humanos de la población civil que supuestamente debía ser protegida por la intervención militar de unas cuantas potencias salvadoras.

El ex-Secretario general de la ONU, Kofi Annan⁴ (1999), se pronunció en su momento acerca de este principio, señalando que la intervención humanitaria “debe apoyarse en principios legítimos y universales”. Según Annan “la soberanía de los Estados está siendo redefinida, especialmente por las fuerzas de la mundialización y de la cooperación internacional”, así como por una consciencia creciente

de los derechos de la persona. Annan sostiene que, para que la injerencia sea legítima y eficaz, es preciso “llegar a un consenso no solo sobre el principio de que hay que reprimir las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, sino también sobre la manera de decidir la intervención necesaria, su momento y sus actores”. El ex-Secretario general ha puesto el énfasis en la disposición de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe el empleo de la fuerza armada salvo por el interés común, al tiempo que ha expresado las dificultades para definirlo. A fin de solucionar los inconvenientes que plantea dicha definición, Annan considera que deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- La intervención no debe entenderse necesariamente como el recurso a la fuerza. Si el principio quiere obtener la aprobación del mundo, debe ser universal, aplicable en todas partes;
- Se debe replantear la idea de soberanía y el modo como los Estados definen su interés nacional, el mismo que debe entenderse de una manera amplia, que aliente a los Estados a ponerse de acuerdo en la búsqueda de fines y valores comunes;
- Cuando la intervención militar sea totalmente necesaria, el Consejo de Seguridad deberá contar con los medios necesarios para su misión, considerando que este órgano es el encargado de autorizar el uso de la fuerza;
- Para que la acción del Consejo tenga credibilidad, debe reforzar su poder de disuasión, pues, si los Estados incursos en comportamientos criminales saben que sus fronteras ya no son una defensa absoluta, que el Consejo intervendrá para impedir los crímenes más graves contra la humanidad, no emprenderán ese camino confiados en la impunidad. Pero si el Consejo carece de medios para defender el interés común, “corre el riesgo de ver cómo otros lo sustituyen”;
- Una vez logrado el *alto el fuego* se requiere un compromiso internacional para asegurar la paz, lo cual exige “no menos habilidades, sacrificios y recursos que los empleados en la guerra”;
- Existen dificultades prácticas acerca de la aplicación de esta doctrina, pero la misma “ilustra claramente que la humanidad de hoy está menos dispuesta a tolerar el sufrimiento en su seno, más decidida a intervenir para remediarlo”;
- El problema de fondo que plantea este principio consiste en establecer la forma de dictaminar que un Estado viola los derechos humanos al punto que esta situación demanda una intervención (Annan, 1999: 1-4).

El análisis de Annan deja entrever las serias dificultades legales, éticas y operativas que conlleva la práctica del principio de injerencia humanitaria, aun cuando el diplomático se declare partidario de esta medida. Pero la legitimidad de esta doctrina está seriamente cuestionada por países en los que habitan las poblaciones más numerosas del planeta, lo cual siembra dudas con respecto al consenso multilateral que le es indispensable a este principio. En efecto, países como China, Rusia e India han rechazado la doctrina por considerar que consagra la ley del más fuerte en las relaciones internacionales y porque ven en este principio una nueva versión de la ‘diplomacia de la cañonera’. Pero, están presentes además las contradicciones y aporías que tornan insoluble la aplicación del supuesto principio. Entre estas son dignas de mención las que enfrentan soberanía y no intervención,

integridad territorial y autodeterminación, con el deber de intervenir, o la prohibición del recurso a la fuerza, con una supuesta obligación de cometer el repudiable crimen de agresión para preservar la paz y los derechos humanos. Son paradojas que colocan a la comunidad internacional en la disyuntiva de elegir entre buscar soluciones ajustadas al derecho, que interpreten correctamente el interés general que no puede ser otro que aquel que se reconoce a sí mismo en la leyes de la humanidad; se somete sin restricciones a las crecientes exigencias, y los principios de la consciencia pública, con lo cual se pone del lado de aquello que denominamos *civilización*, o hace tabla rasa de todas estas leyes y valores, y acaba devorado por la ilusión de dominio que es la imagen real de la barbarie.

¿Quiere decir todo esto que la población de un Estado en el que se violan los derechos humanos debe quedar en total indefensión y a merced de un poder despótico que conculca las libertades y niega los derechos? ¿Y acaso debe la comunidad internacional permanecer indiferente, o verse impedida de actuar frente a situaciones comprobadas de violación de los derechos humanos? ¿Pierde su soberanía el Estado que sufre una catástrofe humanitaria, al punto de quedar impedido para determinar la clase de asistencia que requiere y así exponerlo a la comunidad internacional? Y en el caso de violación de los derechos humanos, ¿pierde el Estado su soberanía o se vería limitada como consecuencia de esta situación a fin de dar lugar a medidas internacionales que promuevan el restablecimiento de los derechos y libertades?

La respuesta que intentemos dar a estas cuestiones tienen que enmarcarse en una dimensión ética y jurídica, ambas imbricadas para proporcionar una solución de conjunto, pues, las valoraciones que promueve la ética y aquellas que procura alcanzar el derecho son concomitantes en la medida que el derecho debe aplicarse éticamente, y la ética observarse teniendo en cuenta el derecho. Esta implicancia tiene un significado concreto en el derecho internacional y está referida a la obligación ética que tienen los Estados de cumplir de buena fe los tratados internacionales de los cuales son parte. Se trata de un deber sustantivo de los Estados, que alude a la convivencia civilizada entre Estados jurídicamente vinculados que honran sus relaciones mutuas sometiéndose al imperio de un derecho universal, *conditio sine qua non* para la paz y la armonía entre todas las naciones.

El principio de la buena fe obliga a los Estados a abstenerse de emprender conductas que sean incompatibles con los Propósitos y Principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y con los enunciados ético-jurídicos contenidos en el Preámbulo de la Carta. Todo este conjunto de preceptos ha sido reconocido como normas del *ius cogens*, es decir, prescripciones de carácter imperativo que no admiten acuerdo en contrario. De un modo sucinto, cabe señalar en este contexto que los Estados se encuentran irresistiblemente obligados a preservar al mundo del flagelo de la guerra; a reafirmar la fe en los derechos humanos; a crear condiciones para la realización de la justicia y el respeto a las obligaciones internacionales; a promover el progreso social y la libertad; a practicar la tolerancia y a convivir en paz; a unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; a usar la fuerza armada en servicio del interés común; y, a promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

Otras valoraciones éticas que tienen incidencia en la conducta de los Estados son la exigencia de que sean amantes de la paz y estén dispuestos a cumplir las obligaciones consignadas en la Carta y aceptadas voluntariamente (Art. 4 de la Carta ONU) (López y Carnerero Castilla, 2008: 27 - 49). Esto significa que lo que define al Estado en su concepción más elevada es su adhesión o amor a la paz; es, por tanto, este elemento el que le permite formar parte de la sociedad mundial, así como su voluntad de vincularse a otros Estados y sujetos de derecho internacional mediante el acatamiento del derecho. Es tan cierta esta afirmación que el Estado que ha violado los Principios contenidos en la Carta podrá ser expulsado de la ONU, lo cual comporta responsabilidades internacionales sobre el Estado sancionado. De manera que, el Estado que incumple sus deberes para con la paz y no se atiene a sus obligaciones ha dejado de actuar de buena fe y debe ser excluido de la sociedad internacional. El Estado infractor puede ser objeto de acción preventiva o coercitiva y, por tanto, ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro (Art. 5) (López y Carnerero Castilla, 2008: 27 - 49).

En un plano propiamente jurídico, los Estados se encuentran conminados a mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin, a tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz (Art. 1.1). Están obligados a tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal (Art. 1.2). Igualmente, deben realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos (Art. 1.3). Además, la ONU debe servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (Art. 1.4) (López y Carnerero Castilla, 2008: 27 a 49).

Adicionalmente, la ONU y sus miembros están obligados a proceder de acuerdo con estos principios: igualdad soberana de todos sus miembros (Art. 2.1); la buena fe (Art. 2.2); a arreglar las controversias por medios pacíficos, de tal manera que no se ponga en peligro la paz y seguridad internacional ni la justicia (Art. 2.3); a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (Art. 2.4); y, por último, el principio que establece que ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados ni obligará a sus miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la Carta; pero, este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas previstas en el capítulo VII (Art. 2.7) (López y Carnerero Castilla, 2008: 27 - 49).

El capítulo VI establece las normas sobre solución pacífica de las controversias; el VII determina la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz

o actos de agresión, es decir, las normas jurídicas de protección de la paz. Y el capítulo VIII alude a los acuerdos regionales como un medio de arreglo pacífico de las diferencias. En este contexto, es el Consejo de Seguridad el órgano bajo cuya responsabilidad se encuentra la protección de la paz, así como el mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales. De conformidad con las disposiciones previstas en los capítulos mencionados, corresponde al Consejo:

- Instar a las partes, si lo estima necesario, a que arreglen sus controversias por medios pacíficos;
- Investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia y determinar si la prolongación de esta situación puede poner en peligro la paz y seguridad;
- Determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión; hacer recomendaciones o decidir qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales;
- Instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables, y tomar debida nota del incumplimiento de las mismas;
- Recomendar o decidir qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, las cuales pueden ser, en primer lugar, aquellas que no impliquen el uso de la fuerza armada y que han de servir para hacer efectivas sus decisiones: interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (aislamiento);
- Ejercer, por medio de fuerzas aéreas, marítimas o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales (demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas navales, aéreas o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas);
- Cuando el Consejo lo solicite, y de conformidad con un convenio o convenios especiales, poner a su disposición las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales;
- Solo el Consejo de Seguridad puede decidir sobre el uso de la fuerza. Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo con la ayuda del Comité de Estado Mayor (CEM). Los Miembros de la ONU deben mantener contingentes de fuerzas aéreas nacionales para una *acción coercitiva internacional*;
- El CEM debe asesorar y asistir al Consejo en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme;
- El CEM tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo;
- La acción requerida para ejecutar las decisiones del Consejo será ejercida por todos los Miembros de la ONU o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo;
- Los Miembros de la ONU deben tratar de solucionar pacíficamente las controversias a través de los organismos regionales, los cuales pueden ser

- utilizados por el Consejo de Seguridad para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Pero, estos organismos regionales no pueden aplicar medidas coercitivas sin autorización del Consejo;
- Mientras entran en vigor los convenios especiales, las partes en la Declaración de las Cuatro Potencias, firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán celebrar consultas entre sí y, cuando a ello hubiere lugar, con otros Miembros de la Organización, a fin de acordar a nombre de esta la acción conjunta para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Estas son, por tanto, las normas internacionales *mínimas* que determinan el *debi-do proceso* que la ONU debe seguir al momento de aplicar medidas coercitivas en contra de un Estado cuya conducta amenace la paz y seguridad internacionales. La cuestión estriba ahora en determinar hasta qué grado la *protección debida* se enmarca en estas disposiciones. En primer lugar, las facultades que la Carta atribuye al Consejo de Seguridad le autorizan para tomar acciones orientadas al mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. En segundo lugar, es necesario determinar objetivamente si los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y la depuración étnica, constituyen conductas susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, y, por tanto, si las mismas justifican los procedimientos señalados en la Carta para la adopción de una acción conjunta de carácter coercitivo en contra del Estado infractor.

Se trata, en todos los casos, de la adopción de medidas para mantener la paz o para restablecer la paz, en clara referencia a un conflicto preexistente de carácter internacional, con respecto al cual el Consejo ha podido determinar, más allá de la duda razonable, el hecho cierto de que el conflicto es susceptible de poner en riesgo la paz y seguridad internacionales. El Consejo carece de facultades legales para intervenir en conflictos que no se ajusten a estas características y, peor aún, para iniciar o desatar, él mismo, ataques armados o agresiones contra cualquier Estado. Lo propio puede decirse en cuanto a la *acción conjunta* o *acción coercitiva internacional*: esta solo puede estar referida al mantenimiento y al restablecimiento de la paz, de modo que no existe ninguna medida legal que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar para iniciar una guerra, ni siquiera en la esfera de la legítima defensa individual o colectiva, pues, aquí, el Consejo debe tomar medidas para restablecer la paz.

Nada tiene que ver el Consejo de Seguridad con la guerra, nada le predispone a la guerra, ni la justicia ni las leyes; nada le impulsa en esa dirección equivocada e ilegítima. Es tan cierta esta afirmación que el Consejo está obligado a tomar medidas contra los actos de agresión, así como para evitar que la situación se agrave (Arts. 39 y 40 CNNUU). Luego de las primeras medidas provisionales, podrá adoptar otras que no impliquen el uso de la fuerza, hasta llegar, en casos extremos, a ejecutar demostraciones, bloqueos y otras operaciones aéreas, navales o terrestres (Arts. 41 y 42 CNNUU). El uso de la fuerza aparece, por tanto, como el recurso ulterior, cuando todas las posibilidades se han agotado y la amenaza

a la paz persiste. Pero aun en este caso, la fuerza permanece bajo el control y dirección del Consejo, sin que pueda desplazarse hacia entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas. El Consejo mismo, si desempeña sus funciones dentro de los márgenes de legalidad que le impone la Carta, ha de tomar medidas contra la *guerra humanitaria* a la cual inevitablemente deberá calificar de crimen de agresión.

Por estas mismas causas, la acción colectiva solo puede tener un carácter pacífico, apolítico, conciliatorio y garantista, fundado en consideraciones de humanidad, de tal modo que las actuaciones *non sequitur* del Consejo o de la acción colectiva solo pueden ocurrir como anomalías del orden jurídico, por cuanto no se valora la paz y prevalece un sentimiento de desprecio por la justicia y el derecho. En el estado jurídico no existe el *deber de intervenir* ni la *protección debida* ni la *guerra humanitaria*, y cuando esta figura se presenta, lo hace en forma de agresión o *terrorismo humanitario*, como lo denomina Danilo Zolo (2009), nunca como manifestación de un estado jurídico analógico y equilibrado, y menos aún como la expresión de la preocupación general. La guerra humanitaria es el signo visible de la decadencia, el síntoma de una modernidad cínica y gastada que ha perdido en la opulencia el contacto con sus raíces, de manera que ya no se reconoce en los valores y principios que alguna vez inspiraron sus actos. Y, en su indolencia, no se percata que las guerras que promueve aumentan la *atrophia* del sistema, volviendo cada vez más irreconciliables y profundas sus anomalías.

No debe soslayarse el hecho de que la comisión de actos ilícitos como la *guerra humanitaria*, tiene implicaciones de orden penal, pues, este tipo de delitos está tipificado como crimen de agresión por el derecho internacional. Además, si el delito tiene otras connotaciones, bien puede ocurrir que la *guerra humanitaria* deba considerarse como crimen contra la humanidad y como crimen contra la paz. En el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, se establecen las definiciones de estas figuras penales. Para empezar, el Artículo 5 señala que:

1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión (ONU, 1998)⁵.

- **Genocidio:** El Artículo 6 del Estatuto define este delito como sigue:

A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas

destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo (ONU, 1998).

- *Crímenes de lesa humanidad:* El Artículo 7 establece que:

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de *apartheid*; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física (ONU, 1998).

En el apartado 2 de este mismo Artículo se define cada uno de los actos enunciados en el apartado 1.

- *Crímenes de guerra:* Según el Artículo 8 del Estatuto:

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. 2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”: a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra... b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del derecho internacional... c) En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los... actos cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, lesiones, detención o por cualquier otra causa... 3. Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y d) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo (ONU, 1998).

Cabe mencionar que este Artículo contiene una pormenorizada relación de los actos que constituyen infracciones y violaciones graves a las Convenciones de Ginebra y las leyes y usos aplicables a los conflictos armados de conformidad con el derecho internacional.

- Crimen de agresión:

En el Estatuto de Roma, el crimen de agresión quedó sin definir a la espera que los Estados Partes lo hicieran de conformidad con los Artículos 121 y 123 de dicho Estatuto. En el caso Nicaragua contra Estados Unidos, la Corte Internacional de Justicia definió el “ataque armado” *no solo como las acciones emprendidas por fuerzas armadas regulares a través de una frontera internacional, sino también el envío por un Estado de bandas armadas al territorio de otro Estado, si esa operación por su escala y efectos, se hubiera clasificado como un ataque armado en caso de ser realizada por fuerzas armadas regulares*. Además, la Corte citó la definición de agresión que figura en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General como una expresión del derecho consuetudinario a este respecto.

La resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, consideró que “la agresión constituye la forma más grave y peligrosa del uso ilegítimo de la fuerza y que, con la existencia de armas de destrucción en masa de todo tipo, entraña la posible amenaza de un conflicto mundial con todas sus consecuencias catastróficas” y “que si bien ha de considerarse la cuestión de si se ha cometido un acto de agresión a la luz de todas las circunstancias de cada caso concreto, conviene, no obstante, formular principios fundamentales que sirvan de directrices para tal determinación”, por lo que adoptó la definición de agresión que consta en el Artículo 1, como “el uso de la fuerza armada por un estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición”. El Artículo 2 de un modo más específico señala que “el primer uso de la fuerza armada” cometido en contravención de la Carta, constituye “prueba *prima facie* de un acto de agresión. Pero, según esta misma norma, cabría perfectamente que tal acto (que siempre es un *primer uso de la fuerza armada ejecutado violando la Carta de NNUU*) no constituya una agresión si “los actos de que se trata y sus consecuencias no son de suficiente gravedad”, lo cual introducía un elemento subjetivo que podría hacer indefinible el acto de agresión. El Artículo 3 de la resolución estableció los elementos constitutivos del acto de agresión, en tanto que el Artículo 5.2 dejó bien establecido que “la guerra de agresión es un crimen contra la paz internacional. La agresión origina responsabilidad internacional” (ONU, 1974).

Fue necesario esperar a que se produjera la reunión de altos representantes de los Estados partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, celebrada en Kampala, Uganda, del 31 de mayo al 11 de junio de 2010, en la *primera Conferencia de Revisión de conformidad con el Estatuto*, para que se aprobaran por consenso las *Enmiendas al Estatuto relativas al crimen de agresión*⁶. El Anexo I

de la resolución, que contiene dichas Enmiendas, establece en su numeral 1 que “una persona comete un ‘crimen de agresión’ cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas” (MRECI, 2010).

La disposición transcrita es verdaderamente excepcional, primero, porque individualiza la responsabilidad penal del crimen de agresión en la persona del sujeto que en el ejercicio de sus funciones, *planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión*, y segundo, porque la gravedad del delito es aún mayor por constituir *una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas*. De este modo, el juzgamiento de este delito recae sobre la persona imputable, sin perjuicio de las responsabilidades que le correspondan al Estado agresor, quien, además, debe responder por la violación de la Carta, aspecto inédito en el derecho internacional si se tiene presente que el sujeto con capacidad para adquirir derechos y obligaciones frente a la Carta ha sido hasta ahora el Estado.

La resolución de Kampala busca evitar que el crimen de agresión quede en la impunidad, para lo cual adjudica responsabilidad internacional a quien comete este repudiable delito de agresión escudándose en el Estado, sometiendo a sus autores a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. El agravamiento del delito está vinculado a la Carta en la medida en que esta prohíbe expresamente el uso de la fuerza y la amenaza del uso de la fuerza (con excepción de la legítima defensa), y obliga a los Estados a basar sus relaciones recíprocas en la amistad y la cooperación, a promover la paz y la seguridad internacional, y la justicia, así como a resolver sus conflictos acudiendo a los medios de solución pacífica, previstos en el derecho internacional. En este sentido, el crimen de agresión constituye la violación de todos estos principios y, por tanto, quien incurre en este ilícito atenta contra la paz y la seguridad internacional, conducta incompatible con los propósitos y principios proclamados en la Carta. Añádase a lo dicho que la responsabilidad individual por la comisión del crimen de agresión y otros crímenes internacionales tipificados en el Estatuto de Roma tiene su origen en los principios de Nuremberg, que permitieron juzgar y condenar a varios nazis al finalizar la II Guerra Mundial. En cuanto a la legítima defensa, conviene tener presente que la respuesta ante la agresión está sujeta al principio de proporcionalidad, y debe el Estado agredido actuar de manera tal que prontamente puedan operar los acuerdos regionales y el propio Consejo de Seguridad adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la paz. Por tanto, nunca podría el crimen de agresión desatar un conflicto armado de impredecibles consecuencias.

Luego de establecer claramente la titularidad del delito de agresión y la gravedad que reviste de este crimen, la resolución define el acto de agresión “como el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible

con la Carta de las Naciones Unidas”, mencionando, seguidamente, como “actos de agresión”, “independientemente de que haya o no declaración de guerra” (MRECI, 2010), entre otros, a la invasión o ataque armado; el bombardeo del territorio de otro Estado; el bloqueo de puertos o costas; el envío de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios en contra de otro Estado.

No hay duda que los crímenes tipificados por el Estatuto de Roma son *muy graves y de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto* (Art. 5) (ONU, 1998). Es, por tanto, comprensible que la comunidad internacional exprese preocupación ante la comisión de estos actos ilícitos que, por su magnitud, terminen comprometiendo la paz, seguridad y bienestar de la humanidad, lo cual justifica la adopción de acciones coercitivas, o de otro tipo (previstas en el derecho internacional) para la protección de las personas afectadas, el restablecimiento del derecho, el juzgamiento de quienes los cometen, y la reparación a las víctimas. Estamos frente a situaciones que inequívocamente generan *responsabilidad internacional*.

El *Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, de 2001, establece que todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera responsabilidad internacional (Art. 1). Este consiste en un comportamiento imputable al Estado según el derecho internacional y constituye la violación de una obligación internacional del Estado (2). Las obligaciones quebrantadas en la comisión de estos crímenes pertenecen a la categoría *erga omnes* y corresponden al *ius cogens*, es decir, a un tipo de normas de derecho internacional general de carácter imperativo o perentorio que no son derogables, según los términos de los Artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

La actuación del Consejo de Seguridad debe enfrentar serios inconvenientes que dificultan su trabajo para hacer efectivo el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: 1) El veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; 2) La determinación clara y contundente, no política, de los delitos o crímenes que justifiquen la acción coercitiva de carácter militar; 3) La firma de los convenios específicos; 4) La conformación del Comité de Estado Mayor; 5) La protección oportuna, efectiva, eficaz y no discriminatoria de la población civil; y, 6) Lograr el juzgamiento y sanciones en contra del Estado y personas responsables de estas violaciones o crímenes.

El veto ha distorsionado la acción del Consejo de Seguridad, pues, esta prerrogativa (reconocida por la Carta de la ONU a los miembros permanentes de dicho órgano: Estados Unidos, Rusia, Francia, China y Gran Bretaña) se ha convertido en un instrumento que estos países tienen a su disposición para defender sus propios intereses, aunque ello signifique sacrificar la paz y poner en peligro la seguridad mundial. La estructura del Consejo de Seguridad en particular, y de la ONU en general, son el fiel reflejo de las relaciones de poder que prevalecían en

1945 entre las potencias que salieron victoriosas en la II Guerra Mundial. Estas estaban abocadas a disputarse zonas de influencia a escala global en un ambiente de recelo y desconfianza causado por profundas divergencias ideológicas, todo lo cual configuró la denominada ‘Guerra Fría’. En dicho periodo, el ideal de paz y cooperación que había inspirado a los promotores de las Naciones Unidas se fue disolviendo en interminables guerras y conflictos localizados, que se produjeron tras la fundación de la ONU.

Aunque la Guerra Fría finalizó a comienzos de los noventa del siglo pasado, con la desintegración de la Unión Soviética, la ONU permanece cautiva de una estructura de poder que no refleja la realidad mundial contemporánea y, por tanto, carece de capacidad para representar los intereses de la comunidad internacional en su conjunto y especialmente los intereses de los países en desarrollo. El veto, instituido para establecer equilibrios a favor de la paz, ha derivado en el medio eficiente para fomentar la guerra (Bosnia, Libia, Iraq), lo cual coloca al Consejo de Seguridad en una situación paradójica que consiste en tener la máxima responsabilidad en el mantenimiento de la paz, pero estar abocado a consentir frecuentes guerras de agresión –por cuanto no tiene alternativas ante los poderosos intereses de una decena de países que ha hecho del Consejo de Seguridad un medio eficaz para la defensa de tales intereses y en contra de la voluntad de la comunidad internacional.

Ante esta realidad, la comunidad internacional reacciona de distintas maneras: exige la reforma integral del sistema, a fin de que las Naciones Unidas reflejen la correlación de fuerzas del mundo actual, multipolar y diverso, pero estos empeños chocan con el esquema rígido de la Organización, ya que la misma Carta no admite cambios a menos que los miembros permanentes los aprueben por unanimidad. ¿Cómo eliminar o regular el veto sin que alguno de estos países impida los cambios? Los miembros permanentes del Consejo no van a renunciar voluntariamente a este privilegio ni van a aprobar un paquete de reformas que, a su juicio, signifique cambiar su estatus dentro de la Organización. ¿Qué ocurriría si la Asamblea General resolviera introducir los cambios que requiere la ONU, empezando por la adopción de medidas que refuercen su propio rol dentro de la Organización más allá de sus atribuciones actuales, de manera que pueda impulsar los cambios que demanda la misma en los ámbitos operativo, judicial y administrativo? ¿Podría el Consejo impedir que la Asamblea General se extralimitara en sus funciones y resolviera por sí misma imponer los cambios que demanda la Organización?

Sin perjuicio de las respuestas que puedan formularse en torno a tales inquietudes, lo cierto es que existe un marco jurídico respaldado en tratados internacionales, en la jurisprudencia internacional y en la doctrina, al que debe someterse la conducta de los Estados, *omnibus idem*, sin que importen las circunstancias de cada caso en particular, en lo que respecta al mantenimiento de la paz y al procedimiento que debe seguirse para que sean legítimas y legales las medidas coercitivas que adopte el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz. No hay, pues, otro camino. Empero, las decisiones de este órgano, para ser justas,

deben guardar consonancia con los principios jurídicos a los cuales hemos hecho referencia anteriormente y a los propósitos contenidos en la Carta de la ONU, es decir, el amor por la paz, la buena fe y el fiel cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Sin embargo, no hay que olvidar que los Estados soberanos son los sujetos jurídicos más relevantes de las relaciones internacionales y del derecho internacional, y, por tanto, las entidades que suscriben tratados multilaterales, que constituyen a su vez la principal fuente del derecho internacional. Desde esta perspectiva, las respuestas a dichas preguntas podrían ser afirmativas y perfectamente válidas. La Asamblea General cuenta con delegados de todos los países que hacen parte de la comunidad internacional, es el órgano democrático más importante del mundo, y, algo que tiene especial significado, representa a la voluntad general y a los intereses comunes de la humanidad, lo cual sitúa a sus decisiones en el nivel más alto de la jerarquía jurídica y política del sistema multilateral. Consiguientemente, y aunque la Carta someta cualquier cambio en la estructura de las Naciones Unidas a la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, está implícita en la naturaleza jurídica de la Asamblea General la potestad de modificar todos los aspectos atinentes a la ONU. Incluso, nada impediría a la Asamblea General aprobar una resolución que declarara la disolución de la Organización de las Naciones Unidas, si tal fuese su determinación. Una resolución de este tipo dejaría sin efecto las atribuciones que la Carta concede al Consejo de Seguridad, el cual nada podría hacer para oponerse a la voluntad concertada de todos en el seno de dicha Asamblea.

Para determinar la factibilidad de este extremo, se deben tener en cuenta dos consideraciones importantes que merecen mencionarse a este respecto: 1) El antecedente histórico de la Liga de las Naciones; y, 2) El silencio de la Carta de las Naciones Unidas sobre este tema capital. La Liga de las Naciones fue establecida por el Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, con el propósito principal de “fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad”. El Artículo 11 del Pacto declaraba expresamente que toda guerra o amenaza de guerra interesa a la Sociedad entera. La Liga contaba con una Asamblea General, integrada por todos los miembros de la Liga; un Consejo, integrado por nueve miembros permanentes y once no permanentes; y, el Secretariado (Sorensen, 1994: 101-102).

Tras su creación, la Liga debió enfrentar los conflictos derivados de la contraposición de intereses de las potencias que conformaban el Consejo. Añádase a todo esto el hecho de que los Estados Unidos, el principal impulsor de la Liga, no llegó a integrarse en la organización, lo que también contribuyó a su fracaso. En el Pacto de la Sociedad de Naciones no se previó ninguna norma relacionada con su disolución, a pesar de lo cual, llegado el momento, la Liga desapareció. Lo propio puede decirse acerca de las Naciones Unidas, en cuya Carta no se establecieron normas referidas a su disolución. Está claro que la omisión de estas normas no puede impedir que los miembros tomen la decisión de disolver la Organización.

Más aún si se tiene en cuenta que la creación y existencia de estas entidades solo es posible por la suma de voluntades que, del mismo modo, puede decidir su disolución, especialmente si las organizaciones no se atienen a sus fines y actúan contra sus principios constitucionales. Por supuesto que el planteamiento de la disolución de las Naciones Unidas es absolutamente teórico y solo pretende poner de relieve la relevancia que tiene la Asamblea General como órgano principal del sistema; con capacidad jurídica suficiente para emprender las reformas que necesita la Organización, cuestión que tiene un innegable significado político que no puede ser menospreciado a la hora de abordar los aspectos atinentes a la reforma de las Naciones Unidas.

La Carta prohíbe el recurso de la fuerza o la amenaza del recurso de la fuerza, reservando esta posibilidad para casos extremos como la legítima defensa. Fuera de este caso específico, el uso de la fuerza está absolutamente prohibido y el derecho internacional condena el crimen de agresión. La decisión de mayor trascendencia que han adoptado en toda su historia *los pueblos de las Naciones Unidas* consiste en *preservar a las generaciones venideras de la guerra que ha infringido a la Humanidad sufrimientos indecibles, y unir sus fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; asegurar, mediante la adopción de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común*. De todos modos, y para ser absolutamente consecuentes con el espíritu de la Carta y con la construcción de una consciencia universal de la paz, debemos difundir y promover la idea de que no existen guerras buenas o justas, y en tal sentido, abocarnos, con absoluta convicción, a condenar toda forma de violencia.

Conviene destacar que el principal cometido de la ONU es *mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz*. Los países miembros de la ONU deben ser amantes de la paz, cumplir de buena fe (*bona fide*) los tratados internacionales y abstenerse de incurrir en conductas incompatibles con los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas.

Esto quiere decir que la decisión de enfrentar las amenazas a la paz no puede eludir los procedimientos establecidos en el derecho internacional. Estos principios mencionados en la Carta son de carácter sustantivo y su aplicación no reconoce excepciones. El Estado que se aparta de tales postulados y observa una conducta incompatible con los mismos, no es, por definición, un país amante de la paz y tendría que ser excluido del sistema de Naciones Unidas. Lo propio ocurriría con respecto a los Estados que no cumplen de buena fe sus obligaciones internacionales. Por lo tanto, los Estados que son amantes de la paz procuran solucionar sus diferencias recurriendo a los medios de solución de las controversias previstos en

el derecho internacional. Un Estado amante de la paz, significa mantener una actitud indeclinable de respeto al orden jurídico internacional, así como una permanente disposición a cooperar en el perfeccionamiento del derecho internacional para la protección de la paz.

No hay que olvidar que la Carta de las Naciones Unidas establece un procedimiento claro, preciso e ineludible para enfrentar las amenazas a la paz. En vez de propender al desarrollo progresivo del derecho internacional, en el que se refuerzan los principios de paz y cooperación internacional, la violación de los mismos representa una regresión hacia formas de conducta estatal que se suponen superadas como es el *ius bellum*, o derecho a la guerra. Se debe tener en cuenta que los principios relativos a la preservación de la paz y seguridad internacionales, el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial de los Estados, la igualdad jurídica y la no intervención, el derecho de autodeterminación de los pueblos, el derecho humano al desarrollo, la cooperación internacional para procurar la paz y la protección de los derechos humanos, son normas imperativas del derecho internacional, *ius cogens*, que, por tanto, no admiten acuerdo en contrario y cuya violación conlleva responsabilidad internacional.

La ONU ha tenido especial preocupación por definir legalmente la *responsabilidad de proteger* y determinar su naturaleza, alcance y significado. En el informe del Secretario General, titulado: *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, presentado a la Asamblea General (2009), avala el concepto de *responsabilidad de proteger* que consta en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, conforme al cual *los jefes de Estado y de Gobierno afirmaron unánimemente* “que cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, convinieron en que la comunidad internacional debía ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad. Y cuando “sea evidente” que un Estado “no protege” a su población de los cuatro crímenes o actos especificados, confirmaron que la comunidad internacional debía adoptar medidas colectivas “de manera oportuna y decisiva” por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009).

En dicho informe se reconoce que estas medidas pueden inducir al *Estado o grupo de Estados a abusar de la responsabilidad de proteger, ejerciéndola para fines indebidos*, por lo cual, la mejor manera de desalentarlos consistiría en desarrollar cabalmente la estrategia, las normas, los procesos, los instrumentos y las prácticas de las Naciones Unidas en esta materia. De conformidad con dicho mandato, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de hacer efectiva la protección internacional.

En su informe, el Secretario General presenta una estrategia basada en tres pilares: *La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado; la asistencia*

internacional y formación de capacidad; y, una respuesta oportuna y decisiva. La estrategia insiste en el valor de la prevención y, cuando esta falla, de una respuesta pronta y flexible que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso. Con respecto a la responsabilidad de proteger, el informe atribuye esta obligación al Estado en relación a su propia población, la cual dimana tanto de su soberanía como de las obligaciones que tiene en derecho, más allá de su enunciación y aceptación relativamente recientes.

En cuanto al segundo pilar, el informe señala que el mismo es el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones. Para ello, los Estados deben recurrir a la cooperación, los acuerdos regionales y subregionales, la sociedad civil y el sector privado, así como al sistema de Naciones Unidas.

El tercer pilar hace referencia a la responsabilidad de los Estados Miembros de la ONU de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. *Siempre que dicha actuación se realice con apego a los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta y teniendo en cuenta el deber de respetar plenamente las disposiciones, los principios y los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas*, lo cual incluye el deber de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, en base al principio de igualdad y no discriminación.

En su informe, el Secretario General introduce el concepto de “*soberanía responsable*”⁷, la cual se basa en una política de inclusión, no de exclusión, de manera que se creen instituciones, capacidad y prácticas para hacer frente, de manera constructiva, a las tensiones que se originan en situaciones de desigualdad o que pueden beneficiar a unos grupos más que a otros. De lo que se trata es que en un mundo globalizado los Estados soberanos dejen atrás la política de identidad y se hagan cargo de la diversidad, incluso alentándola, aplicando el principio de no discriminación e igualdad en el disfrute de los derechos. Por tanto, el respeto de los derechos humanos constituye el *elemento esencial de la soberanía responsable*. El informe añade que *está comúnmente aceptado en el derecho internacional y en la práctica que la soberanía no otorga impunidad a quienes organizan, instigan o cometen crímenes relativos a la responsabilidad de proteger*.

En lo que se refiere a la “respuesta oportuna y decisiva”, el informe subraya el deber de la comunidad internacional de ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, y recurrir a medidas colectivas, tanto pacíficas como no pacíficas, siempre que, a) los medios pacíficos resulten inadecuados, y, b) las autoridades nacionales no protejan a su población. En ambos casos se debe acudir al Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta, incluyendo su Capítulo VII, y en colaboración con las organizaciones regionales. Se trata de un proceso que debe iniciarse con investigaciones *in situ*, señala el informe, para lo cual tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad podrán organizar misiones de constatación a fin

que investiguen denuncias de violaciones del derecho internacional e informar al respecto. Similar potestad se reconoce al Consejo de Derechos Humanos.

El Secretario General pone de relieve en su informe las principales ideas relacionadas con la responsabilidad de proteger, entre las cuales merecen destacarse el de soberanía responsable y el de respeto a la legalidad internacional. Esto significa que si un Estado incumple su deber de proteger los derechos humanos de su población, de manera grave y reiterada, configurándose cualquiera de los delitos antes señalados, la comunidad internacional puede adoptar medidas colectivas de carácter coercitivo, sea por la vía de las sanciones o de las acciones militares, pero guardando un estricto apego a las disposiciones, principios y propósitos de la Carta de la ONU; de tal modo que dichas medidas sean proporcionales a la protección que se busca otorgar, cuidando que se ejecuten en el menor tiempo posible, y reduciendo el uso de la fuerza a lo indispensable. Y, algo que es fundamental, teniendo en cuenta que la aplicación de estas medidas tiene por objeto el restablecimiento de la paz y no exacerbar o extender el conflicto, lo cual seguramente redundará en que las mismas cuenten con un amplio respaldo internacional.

A manera de reflexión final, conviene subrayar que el sistema jurídico obtiene eficiencia y credibilidad cuando guarda consonancia con el interés general y se sustenta en ciertos principios primarios. Uno de tales principios es el que proclama la *igualdad soberana de los Estados*, conforme al cual los Estados gozan de los mismos derechos y deberes pese a las diferencias económicas, políticas y culturales que pudieran existir entre ellos. Este principio comprende los siguientes elementos: los Estados son iguales jurídicamente; gozan de los derechos inherentes a la plena soberanía; tienen el deber de respetar la personalidad jurídica de los demás Estados; son inviolables su integridad territorial y la independencia política; tienen el derecho de elegir y llevar adelante con total libertad su sistema político, social, económico y cultural; así como el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y vivir en paz con los demás Estados. La igualdad soberana se plantea y realiza en un plano cabalmente jurídico, en el cual se hace abstracción de los factores de poder que inciden en la igualdad efectiva de los Estados, entre los cuales se presentan innegables diferencias de orden económico y militar, que de no estar contenidas por el derecho (o sea, por la igualdad jurídica) tornarían imposibles las relaciones internacionales, pues, en las mismas regiría la ley del más fuerte. Consecuentemente, la igualdad jurídica es una ficción legal que hace posible la coexistencia pacífica y civilizada entre Estados que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, pero, fundamentalmente, esta figura ofrece a todos los Estados la garantía de que su existencia no se vea amenazada por un Estado despótico, que crea que la igualdad es una entelequia y sienta que está revestido de potestad para obligar a otros Estados a tomar un rumbo diferente de aquel que soberanamente ha dispuesto su pueblo.

Quienes han reflexionado sobre la naturaleza del Estado han reconocido de inmediato la importancia del principio de igualdad jurídica para el mantenimiento de la paz, la seguridad y la justicia. Uno de esos pensadores es Kant, quien considera

que todos los Estados son soberanos en un plano de absoluta igualdad, de donde se infiere que ambos conceptos, igualdad y soberanía, se reconocen mutuamente y son consustanciales. La lógica consecuencia de este enunciado, afirma el filósofo, es que “ninguna guerra entre Estados independientes pueda ser una *guerra punitiva* (*bellum punitivum*). Porque el castigo solo puede imponerse cuando hay una relación entre un superior (*imperantis*) y un subordinado (*subditum*), relación que no es la que existe entre los Estados. Pero tampoco puede ser una guerra de exterminio (*bellum internecinum*) ni una guerra de sometimiento (*bellum subiugatorium*), que significaría la aniquilación moral de un Estado” (Kant, 1989: 86). Descartada la guerra de agresión, Kant considera que el Estado tiene un derecho ilimitado ante un *enemigo injusto*, entendido como tal, “según los preceptos del derecho de gentes, en el que cada Estado es el juez en su propia causa, como en general en el estado de naturaleza”, a aquel:

[...] cuya voluntad públicamente expresada (sea de palabra o de obra) denota una máxima según la cual, si se convirtiera en regla universal, sería imposible un estado de paz entre los pueblos y tendría que perpetuarse el estado de naturaleza. Este es el caso de la violación de los pactos públicos, de la que puede pensarse que afecta a los intereses de todos los pueblos, cuya libertad se ve así amenazada y que se sienten provocados de este modo a unirse contra tal desorden y a quitarle el poder para ello (Kant, 1989: 189-190).

Para Kant, la guerra justa solo tiene sentido como acción colectiva encaminada a conjurar la conducta de un Estado que no respeta el derecho y se presenta, por tanto, como una amenaza para la libertad y la paz. Es el repudio del crimen de agresión lo que impulsa a los Estados a unirse en aras del derecho y contra el infractor, puesto que el Estado que agrede viola principios intangibles del derecho de gentes. A Kant, el *deber de intervenir* le habría parecido una aberración jurídica y política, al igual que la *guerra preventiva*, pues, en estos casos, el *enemigo injusto* difícilmente lograría ser sometido, con el consiguiente riesgo de que una voluntad parcial, decidida a convertir sus intereses en regla general, condene a la comunidad internacional a un desorden generalizado. De ahí que no le falte razón al filósofo cuando insiste en la necesidad de oponerse a los poderes fácticos empeñados en consumir el deleznable propósito de una incalificable regresión al *ius bellum*, negando a los pueblos el derecho a la paz por estar falsamente persuadidos de que sus intereses privados primarán si se instaure un estado de guerra permanente.

Y si bien el principio de igualdad jurídica no nace del consentimiento de los Estados requiere, en cambio, del reconocimiento mutuo expresado como derecho. La igualdad entre estas entidades dimana directamente de la igualdad y dignidad de la persona humana, y de su valor intrínseco, que es, a su vez, causa de su principal atributo que consiste en estar revestida del *poder originario* y, por esto mismo, puede, mediante un acto de voluntad soberana, instituir el Estado para que represente a todos y les asegure el bienestar y protección que difícilmente podría alcanzar cada uno por su propio esfuerzo. Y cuando decide integrarse en

la comunidad internacional, lo hace compelido por una irresistible necesidad de acrecentar, mediante la asociación, las posibilidades de alcanzar los objetivos comunes, con lo cual ha descartado el poder soberano, el uso de la fuerza en beneficio de la paz y la cooperación. Así, la igualdad de los Estados es un derecho inderogable e imperativo, que solo puede ser único “y que concierne a la forma de lo jurídico, no a la materia o al objeto sobre el que [tiene] el derecho”, de manera que “todos son iguales entre sí, porque ninguno puede coaccionar a otro sino por medio de la ley”, puesto que los Estados se encuentran en un estado jurídico en el cual poseen la facultad “de coaccionar a todos los demás para que permanezcan siempre dentro de los límites de un uso de su libertad que esté de acuerdo con [la libertad del otro], es igual para todos sin excepción”, de lo cual se infiere que en el estado jurídico ningún Estado “puede declinar esta igualdad, a no ser por su propio delito, pero nunca por [un tratado] o por la fuerza de las armas (*ocupatio bellica*)” (Kant, 1989: 30-31).

En el estado jurídico, la igualdad está asociada a las ideas de equidad y justicia. Juntos, estos principios persiguen el constante progreso de la sociedad, la búsqueda del conocimiento, la fe civil en los valores laicos de la humanidad y la protección de la paz. Y precisamente porque en el actual estado de cosas, “no hay un Estado que se encuentre seguro frente a otro, ni por un momento, en lo que respecta a su independencia o a su patrimonio” y “siempre existe en el uno la voluntad de sojuzgar al otro o de reducir sus posesiones” (Kant, 1989: 59), es imprescindible que las leyes repriman las ambiciones de los poderosos, animen a todos a participar en la comunidad política como *sui iuris* y les conmine a trabajar unidos en la formulación de un derecho cosmopolita que afiance la *paz perpetua* de la *civitas gentium, civitas maxima*.

Referencias

- 1- Ver Charvin (2012). Charvin es jurista internacional y decano honorario de la Facultad de Derecho de Niza.
- 2- La Comisión Nacional de Encuesta (CIE) es un organismo independiente y permanente con sede en Berna. En vigor desde 1991, puede investigar las violaciones graves de los DD.HH. y ayudar a la restauración de los mismos. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fundado en 1863, tiene, entre otras, la facultad para aportar ayuda humanitaria urgente a los civiles afectados en medio de un conflicto (Gutman y Rieff, 2003).
- 3- Información de EL CLARIN.COM (18-04-2008), sobre el discurso pronunciado en septiembre de 2008 por Joseph Ratzinger en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el cual expuso los lineamientos de este principio.
- 4- ACEPRENSA (1999). Intervención del secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante la Asamblea General en su sesión de 20 de septiembre de 1999, quien apoyado por los EE.UU. y países europeos abogó por reconocer el derecho de injerencia humanitaria en el marco de la Carta de la ONU. Pero China, Rusia, India y otros países han rechazado esta doctrina alegando que consagra la *injerencia occidental*.
- 5- El Art. 5.2 dispone que “La Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa

disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas”. Los Artículos mencionados se refieren, respectivamente, al procedimiento para introducir enmiendas en el Estatuto y sobre la revisión del mismo a cargo de una Conferencia de Revisión de los Estados Parte, como en efecto ocurrió en Kampala, entre mayo y junio de 2010, en donde se definió el crimen de agresión.

6- Resolución RC/Res.6, aprobada por consenso, el 11 de junio de 2010, en la décimo tercera sesión plenaria.

7- Establecer mecanismos de protección de la paz es una tarea que no pueden dejar de cumplir quienes piensan que vale la pena esforzarse por crear las condiciones que favorezcan la prevalencia de la paz y la erradicación de la guerra. Entre estos mecanismos de protección, debe describirse a la *soberanía responsable*: ningún Estado puede alegar soberanía absoluta cuando se trate de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales o del quebrantamiento de la paz. En este nivel, la soberanía se encuentra restringida en la medida en que sea necesario para restituir el derecho y obtener reparación para las víctimas. La restricción de soberanía no autoriza a otro Estado o grupo de Estados para violar la integridad territorial del Estado restringido ni el derecho de libre determinación de su pueblo, ni que por ello se puedan adoptar medidas intervencionistas reñidas con el derecho internacional y sin contar para ello con el consenso de la comunidad internacional en su conjunto y con el consentimiento del Estado infractor. En el Estado con soberanía responsable debe haber un clamor de la población civil, tan evidente y cierto, que no deje dudas acerca de su situación de merma en sus derechos fundamentales, y expresada de tal modo que pueda interpretarse cual elemento constitutivo del consentimiento general que legitima la resolución de aplicar medidas pacíficas de protección de la sociedad civil y para la solución digna y justa del conflicto. La soberanía se restringe entonces para permitir que se realicen las investigaciones previstas en el derecho internacional, para que puedan actuar los organismos regionales, activarse los medios de solución pacífica de las controversias, y puedan aplicarse las medidas aprobadas por la comunidad internacional en su conjunto, que no podría contemplar en ningún caso el uso de la fuerza.

Bibliografía

- ACEPRENSA (1999). “El debate sobre la ‘injerencia humanitaria’ divide a la ONU”. Intervención del Secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, ante la Asamblea General en su sesión de 20 de septiembre de 1999. [Versión electrónica en <http://www.acepresa.com/articles/el-debate-sobre-la-injerencia-humanitaria-divide-a/>]
- Algañaraz, Julio (2008). “ONU: el Papa avala su injerencia si se violan los derechos humanos”. *Clarín*, Sección Mundo. [Versión electrónica en <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/19/elmundo/i-03815.htm>].
- Andreev, N. y G. Kozlov (1977). *Economía Política/Capitalismo*. URSS: Editorial Progreso.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. Documento A/63/677, de 12-01-2009 de la Asamblea General, temas 44 y 107 del programa. Sexagésimo tercer período de sesiones.
- Cardoso, Oscar (2008). “Benedicto XVI: más cerca de los Estados Unidos”. *El Clarín*, Sección Opinión, 18 de abril. [Versión electrónica en <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/19/opinion/o-03701.htm>]
- Cairo, Heriberto y Pastor Jaime (Comps.) (2006). *Geopolítica, Guerras y Resistencias*. Madrid: Trama Editorial.

- Charvin, Robert (2012). *Una vuelta a la falsa moral internacional del siglo XIX* (a propósito de la intervención en Libia y la vulneración de la legalidad internacional). Visita diciembre de 2012 en www.rebelion.org.
- Gutman, Roy y David Rieff (2003). *Crímenes de Guerra*. Barcelona: Editorial Debate.
- Kant, Immanuel (1989). *La Metafísica de las Costumbres*. Bogotá: Editorial Tecnos, Bogotá.
- López Marín, Ana y Martín Carnerero Castilla (2008). *Textos de Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Iustel.
- Mead, George (2009). *Escritos políticos y filosóficos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRCI). “Informe sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma”. Presentado por la delegación del Ecuador en junio. Quito: Archivo de la SAAO; MRECI.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945). “Carta de las Naciones Unidas”. Visita diciembre de 2012 en <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>
- _____ (1974). “Definition Of Aggression General Assembly Resolution 3314 (XXIX)”. [Versión electrónica en http://www.unza.zm/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=349&Itemid=73].
- _____ (1998). “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Visita diciembre de 2012 en http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/spanish/rome_statute%28s%29.pdf
- Palmer, A.W. (1971). *Diccionario de Historia Moderna*. Barcelona: Editorial Labor, Barcelona.
- Sorensen, Max (1994). *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Žižek, Slavoj (2005). *Iraq, La tetera prestada*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- _____ (2009). *El Frágil Absoluto*. Valencia, España: Pretextos.
- _____ (2010). *El Sublime Objeto de la Ideología*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Zolo, Danilo (2009). *Terrorismo Umanitario, Dalla guerra del Golfo alla strage di Gaza*. Roma: Editorial Diabasis.

Páginas Web

www.icj-cij.org – Corte Internacional de Justicia.

La amenaza de un Cuarto Reich alemán a la soberanía europea y global*

Leonidas Vatikiotis y Petros Kosmas

“Creo firmemente que, con el objeto de restaurar la confianza en el área del euro, los países necesitan transferir parte de su soberanía a nivel europeo”
(Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo, 2012).

El plan Schauble para la conformación de una nueva Zona Euro está lejos de ser alcanzado. Bajo la forma de comisionado monetario, se le daría un nuevo tutor. El comisionado estaría en la posibilidad de poner su impronta en cada una de las líneas de presupuesto, y de botar los presupuestos a los pies de los parlamentos si ellos no cumplen con las reglas del Unión Europea. Los parlamentos mantendrían su calidad de reyes, pero el comisionado se convertiría en su emperador. La posición también encarna las limitaciones soberanas de los Estados miembros”
(Suddeutsche Zeitung, octubre 17, 2012).

El objetivo de este artículo es examinar las amenazas a la soberanía en el continente europeo, bajo la luz de la actual crisis capitalista desencadenada en el 2009 y, en especial, la experiencia de Grecia. Un primer acercamiento apuntaría a que existen tres tipos diferentes de amenazas para la soberanía. El primero consiste en una amenaza extranjera, en particular desde el revitalizado imperialismo alemán que, nuevamente y por tercera vez en el transcurso de un siglo, causa un desastre social y humano en Europa, ahora bajo la forma de medidas de austeridad draconiana. El segundo está representado por un desafío interno para las regiones y prefecturas que dudan de la necesidad de una unión nacional ante los dramáticos recortes del gasto, que agudizan las contradicciones regionales. El tercero se refiere a la escala mundial, en particular a las amenazas contra la soberanía nacional que han emergido del creciente rol que la Unión Europea quiere jugar a nivel internacional, usando, para la consecución de este propósito, no solo los acuerdos de comercio bilaterales sino también medios militares para competir con EE.UU. y otros poderes emergentes, en la carrera por (re)partirse el mundo en zonas de influencia económica y política.

En consecuencia, bajo el peso de la crisis y de los severos programas de austeridad se termina, de forma definitiva, el mutuo respeto a la integridad e independencia nacional que caracterizó el primer periodo de la posguerra en suelo europeo. El nuevo capitalismo totalitarista, que se origina en un periodo de treinta años de

* Traducción de Santiago Rubio C. para Línea Sur

crisis (desde 1970 en adelante), es mucho más amenazador, mucho más agresivo hacia adentro y hacia afuera, llegando incluso a abolir el resultado de la Paz de Westfalia –nacida de las cenizas de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648)–: la noción de soberanía como no injerencia en los asuntos de otras naciones.

Conceptos fundamentales sobre soberanía

Los principios teóricos básicos sobre soberanía pueden rastrearse en el naciente pensamiento burgués, especialmente en Hobbes (*Leviathan*, 1651 [1968]), Kant (*La metafísica de la moral*, 1797 [1991]), Rousseau (*El contrato social*, 1762 [1966]), entre otros. En sus escritos, el concepto de soberanía es una extensión de los ‘derechos naturales’, una demanda liberal en el contexto de la filosofía, y está adscrita como absoluta e indivisible. Fue dividida también en interna y externa. En esencia, sus ideas reflejan el conflicto entre la creciente clase burguesa, por un lado, y la monarquía, por el otro. La necesidad de soberanía se fortificó oficialmente con la Paz de Westfalia en 1648, que dio término a la más terrible guerra europea, y que afectó a la mayor parte del continente. Su premisa primordial era que nunca más un país intervendría en otro, especialmente en los asuntos relacionados a la religión. Este principio fue incorporado en la Carta Constitucional de las Naciones Unidas; su artículo 2, inciso 4, prohíbe los ataques a “la independencia política e integridad territorial” (Naciones Unidas, s/f). En otro artículo (2, inciso 7), con bastante precisión, se restringe la intervención.

El respeto a los Estados soberanos nunca fue desafiado decisivamente a nivel teórico hasta el primer periodo posguerra. Después de la dramática experiencia de la persecución masiva a judíos, comunistas, gitanos y homosexuales por el Gobierno electo de Adolf Hitler y el Estado soberano de Alemania, emergió la necesidad de un acuerdo sobre algunos valores universales que protejan a los seres humanos en contra de la opresión. Estos valores (treinta en total) fueron incorporados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y dos años después en la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. En los próximos decenios ningún país pensó siquiera en yuxtaponer dichos valores, propósitos humanitarios y, en general, la soberanía. No obstante, el primer paso fue dado a la par del comienzo de los gloriosos años de soberanía, que pueden ser fácilmente adscritos a las tres primeras décadas del periodo postguerra, tiempo cuando se dio la formación de los Estados-nación, como resultado, en muchos casos, de un proceso de descolonización, con una implícita venida a menos de los países europeos.

En realidad, con estos tratados políticos ‘pasó lo que pasó’ en la economía mundial. En la parte económica se tenía la conformación de instituciones y acuerdos globales (por ejemplo, el FMI, el Banco Mundial, formados a través de los Acuerdos de Bretton Woods) que operaron como una bomba de tiempo, socavando gradualmente el estado de bienestar y el contrato social. En cuanto a instituciones internacionales de relaciones exteriores y acuerdos (Naciones Unidas, Comunidad Económica Europea y el Tratado de Roma), prometieron garantizar el balance geopolítico de poder y los logros de mayor importancia, como la soberanía –en la práctica, fueron también desafiadas y minadas–. Por cierto, es muy inquietante el

localizar en el campo del Consenso keynesiano, durante el periodo posguerra, las simientes de la contra-revolución neoliberal de los años ochenta, una evolución que muestra la continuidad de la política-económica burguesa.

Al hablar de Europa y la amplia región de Eurasia, el mayor reto, de dimensiones históricas, en cuanto a soberanía y el consenso de Westfalia, vino en el periodo pos-Guerra Fría. Los Estados Unidos y, en algunas ocasiones la Unión Europea, violaron repetidamente la soberanía territorial en nombre de razones humanitarias. En dos ocasiones, de hecho (la primera fue en territorio europeo, en Kosovo, 1999) ni siquiera recibieron el apoyo de las Naciones Unidas, como sucedió en el caso de Estados Unidos contra Iraq, en el 2003. La cuestión en particular, del bombardeo a Kosovo, implicó algo más que su carácter ilegal: el aparente involucramiento de Alemania, que en años anteriores había contribuido a la demolición de la Yugoslavia unida. Casi diez años después de la reunificación, el ejército alemán violó la soberanía territorial y mató a gente inocente. El primer bombardeo e intervención en el continente europeo luego de la Segunda Guerra Mundial tiene, de nuevo, la impronta alemana.

Conceptos fundamentales sobre la crisis actual

La marca alemana se muestra, de forma más obvia que en las relaciones internacionales, en la economía continental. La creación de la Unión Europea, en 1950, bajo la forma de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por seis países, y de la Zona Euro, de forma más reciente, servían sobre todo a intereses alemanes. Los procesos de integración en Europa no pueden verse de manera independiente a los procesos de desarrollo económico, y más concretamente a la formación de empresas multinacionales –sofocadas dentro de las fronteras de los Estados-nación, en búsqueda de un espacio vital más amplio–. Las emergentes multinacionales demandaban la creación de un Estado europeo que proteja y garantice efectivamente sus ganancias (Mandel, 1970). Por esta razón, el proceso de la Unión Europea es idéntico al de la formación de un mercado interno común (el proyecto de 1992), su liberalización, la supresión de tarifas, subsidios estatales, política industrial y una estricta política fiscal.

La austeridad y el recorte de gastos de la política fiscal, y la disminución de salarios y sueldos en el sector privado, se convirtieron en ‘el orden del día’ con la firma del Tratado Maastricht (1991), y se apuntaron a escala masiva, por primera vez en Alemania, en la siguiente década bajo el Gobierno social-demócrata de Gerhard Schroeder –bajo el título de Agenda 2010 y Hartz IV–. Estas reformas, y el tratado de Maastricht, pueden identificarse como la versión europea del consenso de Washington, el cual tardó unas décadas más en aparecer, pero resultó igual de tóxico. Sin embargo, el verdadero significado del Tratado de Maastricht y el rol de la moneda común en el deterioro de las contradicciones entre las clases sociales y los diferentes países, agudizando la pobreza y degradando a los países de la periferia en el marco de la Zona Euro, se transparentó cuando la crisis hi-

potecaria cruzó el Océano Atlántico. El año 2009 sería crucial en la historia de la integración europea debido a que, por primera ocasión, los estamentos económicos de la Unión Europea y la Zona Euro —en los veintisiete y los diecisiete países que conforman ambas partes— no pudieron ocultarse por el carácter voluntario de participación en estas unificaciones. Este carácter no violento de participación en el proceso de unificación, y resignación voluntaria de soberanía, dieron como resultado la disminución, sin precedentes, de la soberanía de los miembros de la Unión Europea un carácter único. Sin embargo, desde 2009 el ‘rey quedó desnudo’, porque fue entonces cuando se volvió obvia la fragilidad del euro como unidad de moneda conjunta.

La actual crisis, de dimensiones incomparables en Europa, tiene muchos aspectos estrechamente relacionados: es una crisis de soberanía, es bancaria, del euro, pero antes que nada es una crisis de capital. Esta mezcla le da su actual carácter explosivo. Hoy en día, la crisis en la Zona Euro y Grecia es de corte capitalista, bajo la premisa de que es una sucesión de crisis que empezaron en 1970 en Estados Unidos, cuyas raíces están en la caída de la tasa de ganancia y el conflicto entre las fuerzas y relaciones productivas (Shaikh, 1990). Esta crisis no se resolvió a través de esos años, como se puede comprobar si se nota que los índices más cruciales (PIB, PIB per cápita, beneficios, producción industrial, etc.) nunca alcanzaron los niveles del primer periodo posguerra (Brenner, 2006). Segundo, se trata de una crisis del euro en el sentido de que la moneda común dividió la Zona Euro en dos partidos: la periferia (Grecia, Irlanda, Portugal, Italia, España y Chipre) que está al borde de un colapso, y los países centrales (Alemania, Austria, Finlandia y Holanda) que son los ganadores de la unión monetaria, como demuestran su comercio y sus excedentes presupuestarios (Lapavitsas *et al.*, 2012; Schlecht, 2011). La adopción del euro en los países periféricos demostró ser un “suicidio monetario” y una “medida totalmente equivocada”, como lo fue la dolarización en Ecuador (Correa, 2012). Tercero, es una crisis bancaria porque, sobre todo en algunos países (Irlanda y Chipre), la crisis empezó por el sistema financiero y luego pasó a la llamada economía real, cuando los Estados trataron de rescatar al sistema bancario usando el dinero de los contribuyentes, mientras la mayoría de estos bancos se mantienen, hasta hoy, insolventes. Cuarto, y el punto más importante, la crisis tiene forma de un descomunal déficit presupuestario y deuda pública, a pesar del hecho de que dicha crisis es resultado de una metástasis que fue causada cuando el Estado trató de rescatar el capital privado.

La receta contra la crisis, que continúa amenazando por primera vez la unidad de la Zona Euro, consistió en varios paquetes consecutivos de atroz austeridad y restricciones, e incluso la cancelación, de la soberanía. A nivel de la Unión Europea, las decisiones más características que dieron un carácter constitucional a la política de austeridad draconiana de la soberanía contestataria, en nombre de rescatar el euro, fueron el Pacto por el Euro Plus (marzo de 2011), Compacto Fiscal (marzo de 2012), y la Unión Fiscal o la Genuina Unión Económica y Monetaria (GEMU, en la jerga de Bruselas, octubre de 2012).

Crisis de la soberanía I: el Cuarto Reich alemán versus la soberanía

La respuesta a la clase dirigente de la Unión Europea a esta descomunal crisis, que pronto devino más amenazadora que la de 1930, consistió en paquetes de estricta austeridad e intervenciones de Bruselas (donde está situada la base de la Comisión) y Frankfurt (donde está la base del Banco Central Europeo) en la política fiscal diaria de cada Estado-miembro. Ya aprendida la lección de ‘Lehman Brothers Holdings Inc.’, cuando la decisión del Gobierno de Bush, de dejar que esta empresa quebrara, amenazó la estabilidad de todo el aparato financiero y económico, Bruselas –al contrario– no dejaría que ningún país falle, temiendo que el impacto sea mucho peor. Pero los términos que la Unión Europea, conjuntamente con el FMI, impuso como precondition para la ayuda financiera significó la demolición del estado de bienestar y la cancelación de los logros postguerra del movimiento laboral. En pocas palabras, los Memorándum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) que acompañaron a los préstamos de rescate para Grecia (en mayo 2010 y marzo 2012, de EUR 109 y 130 mil millones, respectivamente), Irlanda (octubre de 2010, de EUR 85 mil millones), Portugal (mayo de 2011, de EUR 78 mil millones) y el más reciente Chipre (debe ser confirmado el monto exacto de EUR 17,5 mil millones) tiene los siguientes elementos comunes: planes de privatización masiva, reducciones salariales, sueldos, pensiones y beneficios por desempleo, reducciones abruptas del gasto público en salud, educación, esquemas de seguridad social, incrementos en impuestos, etc. El resultado de todas estas medidas en cuanto a cohesión social fue desastroso: incremento del desempleo, de la pobreza y la polarización de clases. Por otra parte, la deuda pública se incrementó en lugar de reducirse: de acuerdo al presupuesto griego, el PIB en 2009 fue de 129% y pasó al 189% en 2013. Este resultado pudo fácilmente preverse desde la fase inicial del programa, mientras era evidente que el objetivo de los diseñadores de programas de austeridad era reducir el costo laboral y no resolver la crisis de deuda soberana (Vatikiotis y Kosmas, 2010).

Los Memorándum de Entendimiento, como se llamó a los términos para los acuerdos de préstamo –identificados como *condicionalidades* por todo el mundo–, no solo alteraron el balance de clases de poder dentro de cada país, sino que modificaron con igual seriedad el balance de poder entre diferentes países –a favor de los poderes hegemónicos y a costa de los países insolventes, que requerían ayuda financiera urgente–. En otras palabras, la crisis soberana dio un empuje trascendental, decisivo, a los tradicionales objetivos imperialistas en el continente europeo, por parte de Alemania, que pidió claramente a todos los países que estaban al borde del colapso que cedieran al menos un poco de su soberanía si querían repartir su carga de la deuda. Esta referencia representa las demandas imperialistas alemanas: “Los países agobiados por la deuda deberán hacer también sacrificios substanciales, y sus Gobiernos deberán ceder algo de su poder... Describiendo las metas de este acercamiento, el Ministro de Finanzas de Alemania, W. Schauble dice: ‘Siempre que una compañía se declara en bancarrota, los acreedores deben renunciar a una porción de sus demandas. Lo mismo debe aplicarse en los casos de bancarrota nacional’ (Reiermann, 2010).

Estos términos fueron impuestos en casi todos los países que pidieron fondos de rescate. Por ejemplo, la revista semanal alemana *Der Spiegel* afirmó lo siguiente sobre Chipre en un artículo intitulado “La pérdida *de facto* de soberanía”:

Chipre busca ayuda del fondo de rescate de la Unión Europea. Pero el costo por los miles de millones de ayuda en emergencia es alto. El país efectivamente perderá su soberanía... Está ya claro que, a cambio de los miles de millones de euros sacados del fondo de ayuda para el endeudado país, la Troika conformada por La Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, básicamente tomará el control de la isla mediterránea (Reiermann y Dettmer, 2012).

Regresando al tema de Grecia, la abrupta violación de los derechos soberanos, que muy pronto llevó a la prensa griega a hablar sobre la vuelta a la vida del Reich alemán por primera vez luego de la Segunda Guerra Mundial, y la ocupación económica por los ‘Panzers’ financieros, tomó diferentes formas. Se distinguen, entre otras, las siguientes diez más típicas y provocativas:

Nombramiento de la Fuerza de Tarea

Tal como estableció la decisión de la Unión Europea de junio de 2011 (*Comisión Europea*, 2011), se instaló en Atenas una Fuerza de Tarea, con el objetivo oficial de proveer a los funcionarios públicos griegos del conocimiento necesario para la implementación de reformas estructurales. En realidad, es una fuerza de ocupación con un único propósito: pasar por encima de los servidores públicos griegos para aplicar todo el paquete neoliberal de disminución de personal (casi 150 000, hasta finales del 2013) y reducciones draconianas en el gasto público (con el consecuente cierre de cientos de hospitales y universidades), sin objeciones o desacuerdos. Estos tecnócratas que trabajan bajo las órdenes de la Unión Europea no tienen problema en adoptar los costos sociales y políticos de este programa, contrario a lo que sucede con la elite política griega.

Su operación en Grecia ha causado animadversión, pues sus funcionarios ya se han visto comprometidos en escándalos de corrupción, por los desmesurados sueldos que alcanzan EUR 1 500 al día (en un país donde el objetivo de Troika es alcanzar sueldos mensuales de EUR 200), y más aún por su humillante y degradante comportamiento en contra los servidores públicos griegos. A la cabeza de los tecnócratas de la Fuerza de Tarea, con sede en Atenas, está el alemán Horst Reichenbach.

El nombramiento de un Viceministro alemán en Grecia

La Canciller de Alemania Angela Merkel mandó a Grecia, como enviado especial, a un Viceministro federal, el alemán Hans-Joachim Fuchtel, radicado en Salónica, la segunda ciudad más grande de Grecia, al norte del país. Su tarea consiste en explorar oportunidades de negocios en Grecia para firmas alemanas (particularmente en energía solar y reciclaje de basura), facilitando su entrada en el mercado griego. Su segunda labor es presionar a las autoridades griegas

para que aceleren las reformas neoliberales, como el despido de los servidores públicos. En este contexto reciente (noviembre de 2012), H. J. Futchel declaró que 3 000 trabajadores municipales griegos hacen el trabajo de 1 000 alemanes, causando indignación pública. Otro trabajo del enviado especial de Merkel es elevar la imagen de Alemania en Grecia. Con este propósito, suele crear trabajos de pequeña escala en ciudades y aldeas remotas de Grecia, las cuales están enfrentando grandes problemas de financiamiento en sus operaciones diarias, pues el Gobierno central ha detenido, casi por completo, el desembolso de recursos a causa de los paquetes de austeridad. Al tener la habilidad de emitir cheques, e incluso financiar eventos culturales para la conservación de tradiciones folklóricas como la danza, está tratando de crear una imagen más amistosa de Alemania.

Sus esfuerzos son de vital importancia ya que los griegos no han olvidado las atrocidades de la ocupación alemana nazi (1941-1944), que tuvo como resultado la pérdida –sea por hambre o por combates– del 15% de su población (más de un millón de personas).

Nombramiento de expertos extranjeros en cargos públicos griegos

Para Berlín todas las medidas antes mencionadas no son suficientes. Juzgando necesario el tener una imagen mucho más cercana de las finanzas públicas griegas, han logrado recientemente (octubre de 2010) reclutar a un nuevo ejército de tecnócratas en Atenas con poderes ejecutivos. Este fue el precio por haber extendido el programa de ajuste por dos años, ante el fracaso de alcanzar los objetivos de superávit presupuestario¹. De acuerdo a los reportajes “las medidas irán todavía más allá, reafirmando el control sobre el proceso griego de toma de decisiones sobre el presupuesto” (*Financial Times*, 2010). En el documento oficial hay una clara referencia bajo el título de “asistencia complementaria externa” para un “más intenso y obligatorio empleo de asistencia técnica para, entre otros, la construcción de capacidad administrativa, incluyendo la recaudación de impuestos, reducción de la corrupción, estadísticas, estrategias de inversión para el crecimiento, uso de fondos estructurales, proceso de privatización”, etc. (*In.gr*, s/f).

Las referencias contra la corrupción resultan, especialmente, exasperantes, ya que el mayor escándalo de corrupción fue protagonizado por la firma alemana Siemens, que sobornaba a representantes de los partidos políticos más grandes para que firmaran acuerdos con el Gobierno[...]. Unas pocas líneas después, el documento del Eurogrupo habla acerca de “reclutar y enviar expertos europeos [...] a aquellas posiciones clave para el cumplimiento del programa Troika, en reemplazo de los funcionarios griegos” (*In.gr*, s/f). En otras palabras, los alemanes, confirmando los rumores de que operan como una fuerza de ocupación en Grecia, despedirán a funcionarios del Gobierno griego, contratarán para reemplazarlos a tecnócratas foráneos, que no estarán sujetos a rendir cuentas al pueblo griego o al Gobierno electo.

Su presencia retrotrae la imagen de los Gauleiter, como era llamado el partido de los funcionarios nazis desde 1920 hasta la derrota de Hitler en 1945, quienes

asesoraban a los Gobiernos locales; y tras un corto periodo se convirtieron en personajes incuestionables, y odiados por los gobernantes en sus áreas de responsabilidad...

Nombramiento de expertos extranjeros en bancos griegos

Desde 2008 hasta ahora, los bancos griegos han sido compensados (ya sea a través de garantías o de dinero en efectivo) con casi todo un PIB anual, sin haber terminado su proceso de recapitalización. Solo en este proceso, los cuatro bancos más grandes de Grecia fueron recapitalizados, en mayo de 2012, por la Troika con EUR 18 mil millones, y durante diciembre de 2012 esperan recibir EUR 23 mil millones. Como una precondition para aprobar la recapitalización, los acreedores demandan, entre otros términos, nombrar expertos extranjeros en cada banco. En esta forma, los tecnócratas extranjeros decidirán en qué islas habrá bancos y en cuáles no y qué empresas tendrán acceso a préstamos de bajo costo y cuáles no, etc. Dado que la economía griega está en recesión desde 2008, con el PIB reducido en un 20% en este periodo (de 233 mil millones en 2008 a 183 mil millones en 2013), es obvio que, bajo un criterio de eficiencia, casi ninguna empresa griega puede estar financiada por los bancos. Consecuentemente, los acreedores hundirán a la economía griega en una recesión más profunda, en el siguiente periodo. Adicionalmente, los tecnócratas le darán prioridad al financiamiento de inversiones de las empresas multinacionales o, se puede suponer que, escogerán llevar a la bancarrota a una empresa griega si esta compete con otra que tenga su sede en el país acreedor.

Sujeción alemana a las empresas públicas griegas

El plan de privatización griego, que fue anunciado por primera vez por los representantes de la Troika y solo después por funcionarios del Ministerio de Finanzas de Grecia, se considera como el plan más radical en proceso, a nivel mundial. Incluye empresas pertenecientes al Estado, acciones, instalaciones y licencias. Su precio, de acuerdo a recientes datos oficiales, está estimado en EUR 26 mil millones, mientras que otras estimaciones de mercado calculan un ingreso esperado más bajo, en EUR 6,95 mil millones. El precio de los bienes inmuebles estatales, especialmente sus 81 000 propiedades, que van a ser subastadas, está estimado entre EUR 20 y 28 mil millones. Las desastrosas consecuencias de este plan están descritas en un reciente documental (Chatzistefanou y Kitidi, 2012).

El principal ganador de este plan será el capital extranjero y, en especial, Alemania. Resulta inquietante el hecho de que la compañía griega de ferrocarriles (OSE) haya firmado desde ya un acuerdo de alianza estratégica con su símil alemana (Deutsche Bahn). El Gobierno griego ha nombrado al Deutsche Bank como consultor en el reciente plan griego de recompra de los bonos, que tendrá consecuencias catalizadoras en el futuro del sistema bancario griego. La aerolínea Lufthansa ha sido nombrada como consejera del Gobierno griego para la privatización de 37 aeropuertos periféricos del país, mientras la organización de telecomunicaciones de Grecia (OTE) fue vendida a la Deutsche Telekom, desde

el 2008. Hay un creciente interés por parte de las empresas francesas, en especial Veolia y Suez, en comprar empresas de agua.

El carácter político, y no solo el económico, de estas transferencias es revelado por reportajes de la prensa griega que denuncian el involucramiento de embajadas extranjeras en el programa de privatización.

Derrocamiento del Gobierno griego elegido y nombramiento de un banquero

En noviembre de 2011, casi un año y medio después de la firma del primer Memorandum, el Primer Ministro griego George Papandreou, cuya influencia fue marcadamente baja, por las reacciones populares en contra de sus políticas, anunció un referéndum sobre la participación de Grecia en la Zona Euro. Este referéndum –dado que el pueblo griego con la misma mayoría que rechazó la austeridad aprobó la participación en la Zona Euro–, resultó ser nada más que una argucia del Primer Ministro. Lo que él pretendía en realidad era ganar tiempo para la implementación de su impopular política, pero los líderes de Francia y Alemania, Merkel y Sarkozy, o Merkozy, como fueron llamados por la prensa, tenían una opinión diferente. Rechazando cualquier posibilidad de que la gente decida sobre la pertinencia de su política, aunque el resultado estuviera asegurado, los líderes de la Unión Europea le ordenaron al electo Primer Ministro que renuncie. En esta posición fungió de paracaídas el exbanquero de Grecia Loukas Papademos, quien, hasta hace poco, participaba del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

Lo mismo sucedió en la vecina Italia. Los líderes de la Unión Europea ordenaron, en noviembre de 2011, al Primer Ministro Silvio Berlusconi que renuncie, y nombraron en su reemplazo al exbanquero Mario Monti. La intervención de los líderes de la Unión Europea en la vida política interna de dos Estados miembros golpeados por la crisis evoca los peores días del colonialismo.

La creación de una cuenta diferenciada - depósito de garantía para el pago de desembolsos

Los acreedores, en especial los alemanes, piden constantemente la creación de una cuenta de depósito de garantía en el extranjero; a ningún banco griego (excluyendo incluso al Banco Central) le depositarán desembolsos de préstamos, y por los cuales se reembolsaría exclusivamente a los prestamistas. A esta cuenta tendrán acceso solo los acreedores y se llenará con absoluta prioridad del presupuesto griego y de los ingresos públicos. En la declaración del Eurogrupo (como es llamado el Consejo de Ministros de Finanzas de la Zona Euro), del 27 de noviembre de 2012, se acordó una ‘mini-reestructuración’ de la deuda pública de Grecia; con el objeto de reducirla en EUR 40 mil millones fue aclamada la creación de una cuenta diferenciada, el primer paso para la creación de una cuenta de depósito de garantía.

Grecia transferirá los ingresos de privatización, los superávits primarios, por el 30% del exceso de superávit a esta cuenta, para cumplir el

servicio de pago de la deuda, con base en un pago trimestral de carácter prospectivo. Grecia también incrementará la transparencia y proveerá de información *ex ante* y *ex post* al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/Mecanismo de Estabilidad Europea sobre las transacciones de la cuenta (Consejo de la Unión Europea, 2012).

El control directo de los acreedores en las finanzas públicas de Grecia, y especialmente en las cuentas de presupuestos o ingresos, se constituye en el caso más extremo de intervención en asuntos internos, lo que muestra el régimen de limitada soberanía en la que Grecia ha ingresado.

Violación del acuerdo de préstamo

Cada Memorando desde mayo de 2010, cuando se firmó el primero, describió no solo la porción correspondiente al FMI, y a los europeos en cada desembolso, sino incluso la fecha exacta en que se lo entregó a Grecia. A pesar del hecho de que Grecia está aceptando constantemente chantajes, votando cada seis meses por un paquete de austeridad, uno detrás de otro (lo cual no estaba incluido en el programa de ajuste inicial), mientras el tiempo pasa, los acreedores violan el acuerdo de préstamo, retrasando así el financiamiento de la economía. Por ejemplo, hasta los primeros días de diciembre de 2012, no se habían desembolsado los de junio, septiembre y noviembre de 2012 –por un total de EUR 47 mil millones. Durante todo ese periodo, Grecia ha cubierto sus necesidades de financiamiento y los montos necesarios para pagar bonos ya vencidos, emitiendo para ello cuentas de tesoro y acrecentando las altas tasas de interés que las acompañan. De esta manera, el problema fiscal se agudiza.

Los acreedores, sabiendo que el Gobierno de Grecia no anunciará el cese de pagos a los tenedores de bonos, usan los tramos de crédito como métodos de chantaje, incluso por razones claramente políticas. Esto sucedió durante las decisivas elecciones de mayo de 2012, cuando los Estados proausteridad y la prensa partidaria decían que una hipotética victoria de las partes antiausteridad significaría el descarrilamiento del acuerdo de préstamo y la cancelación del desembolso. A pesar de la victoria de los partidos proausteridad, hasta ahora este tramo de crédito no ha sido entregado en Atenas.

Contracción del cuerpo diplomático y el ejército griego

Excepto por el gasto en educación y salud, grandes recortes se anunciaron en los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Dichos recortes proceden, sin tomar en consideración las necesidades reales de Grecia, debido a su sensible puesto geopolítico y su inusual apertura de fronteras con sus vecinos (fronteras con Turquía en el este, el nombre oficial de FYROM en el norte, etc.) o para la vigilancia de las mismas. Violentas disminuciones en los salarios de funcionarios del ejército o diplomáticos, junto con la disminución de personal y la clausura de las agencias de los Ministerios de Relaciones Exteriores, tienen como resultado la contracción de la presencia internacional de Grecia, y la falta de información necesaria para el Estado (debido, por ejemplo, a la demolición de

agencias de prensa en embajadas foráneas). Subsecuentemente, el Gobierno de Grecia se encuentra en una muy debilitada posición para defender sus derechos, y mucho más vulnerable en el (hipotético) caso de un desarrollo impredecible, como el sucedido en 1987, cuando el ejército turco ocupó una pequeña isla griega en el mar Egeo. Así, la política exterior resulta *de facto* y por necesidad terciada por EE.UU. y la OTAN o la Unión Europea y Alemania, que le dan prioridad estrictamente a sus propios intereses, presentándolos, muchas veces, como intereses geopolíticos comunes. En este contexto, Grecia está siendo transformada gradualmente en un Estado de ‘segunda clase’ al resignar el ejercicio de muchos de sus derechos, que constituyen los pilares de un Estado moderno.

Emisión de bonos griegos bajo una política extranjera

La Participación del Sector Privado (PSI por sus siglas en inglés), como fue llamada la reciente restructura de la deuda pública griega (marzo de 2013), condujo a un recorte de cerca de EUR 105 mil millones en valor nominal de bonos, la restructuración más significativa de deuda pública en las últimas décadas². Esta reestructuración falló totalmente en reducir la deuda por su carácter clasista y por la prioridad que dio a servir a los intereses de los acreedores (Vatikiotis, 2012). Los acreedores, a su vez, aceptaron perder parte de sus hipotéticas ganancias después de que el Gobierno griego consintiera una serie de sistemas humillantes para la clase laboral. Entre ellas estaba la supresión de los sistemas de negociación colectiva de los trabajadores, reducción de sueldos y salarios (en 22 y 32% para menores de 25 años de edad), nuevos cortes en el gasto social, despidos masivos de los servidores públicos, privatizaciones, etc. Uno de los términos acordados fue que los nuevos bonos (con valor reducido) a ser emitidos, no estarían gobernados por la ley griega sino por la ley de Inglaterra o de Luxemburgo, las más favorables a los acreedores, en el mundo. Las implicaciones para Grecia fueron muy importantes porque el Gobierno no tendría más el derecho para activar las cláusulas de acción colectiva (CAC por sus siglas en inglés) después del acuerdo, incluso de la gran mayoría de tenedores de bonos. De esta manera, no se pueden alterar los términos de cada emisión.

El caso de Argentina, cuando el juez Thomas Griesa de la Corte de Nueva York decidió, en noviembre de 2012, que Buenos Aires debía reembolsar en su totalidad el valor nominal de los bonos a los titulares, muestra las amenazas contra los intereses públicos que pueden existir si las cortes extranjeras deciden sobre temas de soberanía, como en el ejemplo del pago de los bonos mencionados. Argentina definió a esta decisión: un “colonialismo legal” (*Financial Times*, 2012). Si la emisión de bonos bajo la ley extranjera es generalmente una amenaza a la soberanía, lo es más para el caso griego, donde se impuso como un término de los acreedores. Se trata obviamente de un atentado a la misma.

Crisis de la Soberanía II: regiones versus soberanía

Hasta hace poco, la fragmentación nacional y los conflictos fueron un dramático privilegio de la península balcánica y, moviéndose un poco hacia el este de Eurasia, del Cáucaso. La intervención desestabilizadora del imperialismo, usualmente

bajo la forma de invasiones militares o bombardeos aéreos, apareció solo en estas áreas distantes, lejos del centro del continente europeo. El objetivo imperialista fue, entre otros, separar y reemplazar a los grandes países (Yugoslavia, por ejemplo) a los cuales no podían manipular tan fácilmente, no solo por su grado de independencia sino porque estos países también fueron llamados a ser parte del rol hegemónico en la región. En este proceso, no hubieran dudado en confrontar al imperialismo de ser necesario. Así, los pedazos de los países gigantes como Yugoslavia o la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se convirtieron en Estados-marionetas profundamente reaccionarios, como lo son las democracias bálticas (Latvia, Lituania y Estonia) bajo el proyecto de nación o aparato estatal. Con base en esta aspiración se legalizó el rol intervencionista de EE.UU., en nombre de confrontar la amenaza que representaban los llamados Estados débiles o fracasados en la seguridad internacional, mientras la erosión de la soberanía se tornaba inevitable (Fukuyama, 2004).

En el otro lado, en Europa del oeste, a pesar del frágil carácter de muchos Estados-nación, la competencia entre naciones se encontraba soterrada hasta el inicio de la crisis, no solo por la ausencia de intervenciones imperialistas sino también por las generosas dosis de bienestar estatal. Las realmente caras políticas redistributivas en los Estados cubrieron, más o menos con éxito, las contradicciones periféricas, y llevaron así a una progresiva convergencia entre periferias dentro de los Estados con muy diversos PIB per cápita. Todo lo dicho se dio hasta la aparición de las políticas de austeridad. En los últimos años, los recortes de gasto se detuvieron abruptamente. Estas políticas están conduciendo a muchos países de la Unión Europea al borde de un colapso, especialmente a España (con una deuda pública de EUR 735 mil millones o el 69% del PIB), Italia (con una deuda pública de EUR 2 billones o el 120% del PIB), Bélgica (con una deuda pública de EUR 361 mil millones o el 98% del PIB) y el Reino Unido (con una deuda pública de EUR 1,29 billones o el 86% del PIB).

En España (hasta diciembre de 2012), cuatro de diecisiete regiones —y de forma particular Andalucía, Murcia, Valencia y Barcelona— pidieron ayuda financiera a Madrid, declarando su incapacidad para manejar sus deudas y obligaciones financieras. En Cataluña, que supone un quinto de la producción de España y el mayor contribuyente al presupuesto nacional, el mayor partido político (Convergència i Unió) pidió insistentemente su secesión de España. En Italia la división entre el sur (con un récord alto de desempleo y con las grandes ciudades al borde de colapsar) y el norte (con un récord bajo en desempleo y con los máximos contribuyentes de la región al presupuesto) tiene muchos puntos en común con lo que sucede con la estructura de la Zona Euro. Los casos más característicos del sur de Italia son las regiones de Calabria y Sicilia, y del norte son Lombardía y Trentino y Alto Adigio, que es el nombre italiano para Trentino-Tirol del Sur. En la capital de esta provincia muchos miles manifiestan con recurrencia su deseo de ‘independencia de Roma’ y señalando, además, que ellos no tienen responsabilidad alguna sobre la crisis italiana. La misma división se observa en Bélgica. El equivalente de Cataluña y Trentino-Tirol del Sur, en Bélgica, es Flandes: la mitad

norte del país, con mayores beneficios, de habla holandesa, y que durante mucho tiempo ha resentido el financiamiento y apoyo a los francófonos de la parte más pobre de Valonia. La fortuna de Bélgica (donde están las oficinas centrales de la Unión Europea, razón por la que la burocracia nunca dejará a los separatistas que ganen) será puesta a prueba en las elecciones regionales flamencas de 2014, donde los separatistas pedirán una total independencia de Bélgica. El mismo año, será también decisivo para el futuro del Reino Unido, debido a que los escoceses decidirán en un referéndum su independencia. A pesar del hecho de que los adheridos a la desintegración suelen hablar sobre los beneficios de la explotación del petróleo del Mar del Norte (prometiéndolo un futuro próspero), sus enemigos políticos resaltan los riesgos de volverse, una vez más, la “Atenas del norte”, como fue llamado Edimburgo, el centro de la ilustración en Europa del siglo XVIII. Pero esta vez por que seguirán a Grecia en la nada gloriosa vía de la bancarrota.

La última, pero no menos importante, amenaza a la soberanía —como resultado de las medidas de austeridad de la Unión Europea— se produce por el repunte de extremistas de derecha, como el partido neonazi Golden Dawn en Grecia. Este partido ganó el 6,9% de votos en las elecciones de junio de 2012; tiempo antes del Memorandum de Entendimiento, no tenía influencia: ni política ni electoral. En este contexto, estimulado por la austeridad de la Unión Europea, la subida de los fascistas amenaza la coexistencia pacífica de los diferentes grupos nacionales en cada país, mientras prometen y promueven (con combate criminal y actividad política diaria) la depuración étnica. Como resultado, Europa revive una de sus más terribles memorias, contra gitanos y refugiados de Asia, Medio Oriente y África, contra quienes no eran rubios ni tenían ojos azules. La tragedia y mayor paradoja de esta cacería de brujas, en los países europeos contra los migrantes, es que este fenómeno se debe frecuentemente a intervenciones militares de los países de la Unión Europea en el exterior.

Crisis de la soberanía III: la Europa alemana versus la soberanía en el exterior, paz internacional y estabilidad

Por supuesto, cuando los funcionarios de Bruselas hablan sobre las relaciones económicas de la Unión Europea con otros países están esmerándose por esconder sus propósitos de expansión económica en el exterior y prefieren presentar sus planes imperialistas como un asunto referente a la promoción de “valores occidentales, especialmente derechos humanos” (Solana, 2012). Lo hacen incluso cuando están en juego relaciones bilaterales con países latinoamericanos como Colombia y Perú. En resumen, estos son pasos cuidadosamente planeados que crean barreras a otros esfuerzos de integración económica y comercial, entre países de Latinoamérica que esperan armar economías de escala en pro de los pueblos del subcontinente. En otras palabras, hoy, la Unión Europea está tratando de tener éxito donde EE.UU. falló en el pasado: penetración económica y colonización de Sudamérica, a través de promesas de ganancias mutuas, aumento del empleo, etc.

Al juzgar las referencias a los valores del oeste y los derechos humanos, es de mucha ayuda el tener en mente las amenazas del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido de invadir la Embajada ecuatoriana y arrestar al fundador de Wikileaks, Julian Assange, o las dramáticas consecuencias de las políticas de austeridad en los países sumergidos en ellas. En Grecia, el desempleo se ha incrementado de un 8% en 2009 al 26%, el número oficial de suicidios ha llegado a 3 000 casos, la pobreza se ha expandido, etc.

Los planes de transacciones más cercanas entre los diferentes países y de integración económica, contrario a lo que han dicho los neoliberales, no excluyen conflictos o incluso episodios de guerra, es más, los acercan. Esta verdad fue confirmada hace poco, en mayo de 2010, por el entonces Presidente alemán Horst Koher, a través de una declaración inusualmente cínica que realizó, y que pocos días después lo llevó a su destitución. Particularmente, Kohler —quien ocupaba el cargo de Director del FMI antes de convertirse en Presidente de Alemania—, durante una visita a Afganistán, dijo en una entrevista con Radio Holandesa que los 4 500 soldados alemanes que sirvieron en Afganistán —o con la caracterización eufemística de ‘misiones pacificadoras’— fueron desplegados por una sola razón: proteger los intereses económicos alemanes. Sus palabras causaron ira a través de toda Europa debido a las dramáticas remembranzas de los europeos sobre el ejército alemán. Dijo exactamente:

“un país de nuestro tamaño, focalizado en las exportaciones y, por lo tanto, con confianza en el comercio exterior, debe estar consciente que los despliegues militares son necesarios en una emergencia para proteger nuestros intereses, por ejemplo, cuando se trate de las rutas de comercio, por ejemplo, cuando se trate de prevenir inestabilidades regionales que puedan influir negativamente en nuestro comercio, trabajo e ingresos” (New York Times, 2012)”.

La cercana relación entre comercio y guerra no pudo ser descrita de forma más simple. Esta es una razón más por la cual no solo Europa sino EE.UU. y Japón también vuelven sobre la guerra, como medio para proteger sus intereses económicos: porque su relativa participación en la economía mundial será reducida constantemente en el futuro a favor de otros países como China e India (OECD, 2012). Como está descrito en la siguiente tabla, la participación de la Zona Euro en el PIB mundial se reducirá de un 17,1% en 2011 al 8,8% en 2060. Sin olvidar que en muchas ocasiones, proyecciones como esta solo dicen lo que no va a suceder. No hay duda que la triada EE.UU., Japón y Europa, que domina en la economía mundial desde el periodo posguerra, no estará en el liderazgo en el futuro. Sabemos también por la reciente política histórica, que ninguna potencia renuncia a sus privilegios voluntariamente.

Tabla 1
Cambios en la composición del PIB mundial

	Estados Unidos	Japón	Zona Euro	Otros OECD	Otros no-OECD	China	India
2011	22,7%	6,7%	17,1%	18,2%	11,7%	17,0%	6,6%
2030	17,8%	4,2%	11,7%	15,3%	12,0%	27,9%	11,1%
2060	16,3%	3,2%	8,8%	14,0%	11,7%	27,8%	18,2%

Fuente: OECD, Economic Policy Paper N.º 3: Looking to 2060, A global vision of long-term Growth

La importancia que la Unión Europea le da a su presencia militar fue demostrada hace poco en la resolución del Parlamento Europeo, mediante una gran mayoría de votos (Parlamento Europeo, 2012). Es digno de mención que el Parlamento Europeo es reconocido como la institución más democrática de la Unión Europea, contrario, por ejemplo, a la no electa Comisión Europea. En esta resolución se hizo hincapié en que: “La política de defensa y seguridad común ahora necesita poder intervenir en todo tipo de crisis, incluso en el contexto de conflictos de alta densidad en su territorio y, ser lo suficientemente ambiciosa para tener un impacto real sobre el terreno. El parlamento destacó, casi con placer, “que 14 operaciones están sobre la marcha, 11 de las cuales son civiles y 3 militares. Esto da la bienvenida al lanzamiento de tres nuevas operaciones civiles en el verano de 2012, en el Cuerno de África (Eucap Néstor), Níger (Eucap Sahel Níger) y Sudán del Sur (Euavsec Sudán del Sur), y la planificación de una misión civil para apoyar los controles fronterizos en Libia”. El Parlamento Europeo además llamó a “los Estados miembros a mantenerse movilizados, a proveer personal y equipo de calidad” (Parlamento Europeo, 2012). La naturaleza expansionista del proyecto europeo, incluso por medios militares en contra de los Estados independientes, sí está relacionada, de muchas maneras, con el pasado colonial de muchos países que pertenecen hoy al núcleo de la Unión Europea (Carchedi y Carchedi, 1999).

Es obvio que el reforzamiento del ejército europeo, el cual es promovido a apoyar los intereses económicos internacionales de las multinacionales europeas y los países hegemónicos, será un duro golpe para la paz internacional, la estabilidad y soberanía.

Conclusión

La Unión Europea y Alemania, en su esfuerzo por superar la actual crisis, han intensificado su ataque a la mano de obra. Los Memorándum de Entendimiento, que ya han sido implementados en cuatro países de la Zona Euro (Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre), y las severas medidas de austeridad que han sido implementadas en casi todo el resto de países, alteran el balance de clases de poder, en favor del capital. Su principal objetivo es la clase trabajadora europea, para así decirle adiós a las conquistas posguerra de altos sueldos, vacaciones pagadas, estado de bienestar, etc. En adición, intentando ampliar las esferas de la influencia

económica y política, la capital europea, bajo la dirección de Berlín, está minando la soberanía de tres maneras: promoviendo la fragmentación de países frágiles de Europa —como España, Italia, Bélgica y el Reino Unido—, a través de la revisión de las políticas redistributivas, transformando formalmente los países independientes como Grecia y Chipre en colonias *new age* del Cuarto Reich alemán, y aumentando su presencia económica y militar en lugares remotos del mundo como medios para crear y proteger nuevos mercados. En consecuencia, la Unión Europea es la mayor amenaza en los presentes días para la soberanía.

Referencias

- 1- No vale nada el hecho de que Islandia, que cuatro años antes tuvo el mismo problema de déficit con Grecia, debido al cese en los pagos declarados, se estima que durante el 2012 su presupuesto tendría un superávit del 1,5% del PIB. En Grecia se han implementado las medidas más draconianas en el nombre de la consolidación fiscal, el déficit en el 2012 alcanzará el 8,4% del PIB.
- 2- La que le precede es la de Argentina en 2001, donde fue reestructurado el 93% del valor de la deuda, USD 100 mil millones.

Bibliografía

- Brenner, R. (2006). *The Economics of Global Turbulence*. Reino Unido, EE.UU.: Verso.
- Carchedi, B. y G. Carchedi (1999). “Contradictions of European integration”. *Capital & Class*, Issue 67.
- Chatzistefanou, Aris y Katerina Kitidi (2012). “Catastroika: Privatization Goes Public”. Editado científico por Leonidas Vatikiotis [Versión electrónica en <http://www.catastroika.com>].
- Comisión Europea (2011). “The Task Force for Greece”. Visita diciembre de 2012 en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm
- Correa, R. (2012). “Ecuador’s Path”. *New Left Review*, Issue: 77, Entrevista. Septiembre – octubre.
- Draghi, Mario (2012). “Entrevista”. *Der Spiegel*. Visita diciembre de 2012 en <http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-ecb-president-mario-draghi-a-863971-2.html>
- Consejo de la Unión Europea (2012). “Eurogroup statement on Greece”. Visita 28 de diciembre de 2012 en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf
- Fukuyama, F. (2004) *State Building, Governance and World Order in the 21st Century*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Hobbes, T. (1968). *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin.
- In.gr (s/f). “Enhanced Governance and Control Mechanisms”. Visita diciembre de 2012 en <http://news.in.gr/files/1/2012/10/23/GRC.pdf>
- Kant, E. (1991). *The Metaphysics of Morals*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lapavistas, C., A. Kaltenbrunner, G. Labrinidis, D. Lindo, J. Meadway, J. Michell, J. P. Paineira, E. Pires, J. Powell, A. Stenfors, N. Teles y L. Vatikiotis (2012). *Crisis in the Eurozone*. Londres, Nueva York: Verso.
- Mandel, E. (1970). *Europe versus America?* Londres: New Left Books.

- Naciones Unidas (s/f). “Carta de las Naciones Unidas. Capítulo 1: propósitos y principios”. Visita diciembre de 2012 en <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>
- OECD (2012). “Economic Policy Paper No. 3: Looking to 2060 – A global vision of long-term Growth”. S/I: OECD.
- Reiermann, Christian (2010). “Merkel’s Rules for Bankruptcy”. *Spiegel Online*. Visita diciembre de 2012 en <http://www.spiegel.de/international/europe/creating-order-in-the-euro-zone-merkel-s-rules-for-bankruptcy-a-705959.html>
- Reiermann, Christian y Markus Dettmer (2010). “Cyprus Makes Big Concessions for Bailout”. *Der Spiegel*. Visita diciembre de 2012 en <http://www.spiegel.de/international/europe/cyprus-makes-big-concessions-for-bailout-a-871938.html>
- Rousseau, J.J. (1966). *Du Contrat Social*. Francia: Flamarion.
- Shaikh, A. (1990). Valor, Acumulación y Crisis, Ensayos de Economía Política. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Schlecht, M. (2011). “Deutsche – griechische Tragodie”. [Versión electrónica en <http://www.michael-schlecht-mdb.de/category/positionen>].
- Suddeutsche Zeitung* (2012). “Schäuble Plan ‘Would Fundmentally Change Euro Zone’”. *Der Spiegel*. Visita diciembre de 2012 en <http://www.spiegel.de/international/europe/german-press-review-of-new-berlin-reform-plans-for-euro-zone-a-861799.html>
- Solana, J. (2012). “Europe, Colombia and the Role of Free Trade”. *The New York Times*. Visita diciembre de 2012 en http://www.nytimes.com/2012/06/29/opinion/europe-colombia-and-the-role-of-free-trade.html?_r=0
- Vatikiotis, L. (2012). “The class character of recent Greek debt restructuring (February of 2012) and why Greek public debt should not be paid”. Ponencia presentada en las Segundas Discusiones de Expertos de la Unión Europea en la Fundación Rosa Luxemburgo en noviembre de 2012.
- Vatikiotis, L. y P. Kosmas (2011). *Nominal and real aims of austerity programs: the Greek (extreme) case. Presented in international conference: Neoliberalism and the crises of economic science*. Estambul: s/e.

Procesos emancipatorios y militarización de Nuestra América en el siglo XXI¹

Ana Esther Ceceña

Disputando la hegemonía

El milenio inició con una efervescencia de emancipación en América Latina que abría un amplio espectro de posiciones y modificaba sustancialmente los equilibrios geopolíticos en el Continente; desde posturas radicales, proclives a construir el horizonte a partir de una comprensión epistemológica no-capitalista, hasta todas las vertientes de cuestionamiento e intervención en el sistema realmente existente, ya sea con movilizaciones en contra de algunas de sus políticas o (mega) proyectos, con disputas por los Gobiernos, o con refundaciones constituyentes. La placidez con que avanzaba el neoliberalismo fue sacudida por varios flancos y mostró definitivamente sus límites.

Mapa 1
Luchas por Emancipación en América Latina y el Caribe



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

En primer lugar, el año 1992 marcó el inicio de lo que seguramente podría ser registrado en la historia como un levantamiento general contra la colonización iniciada 500 años atrás, y que será, como este, un proceso de larga duración, pero con un claro clivaje en los momentos en que no solo se cumplen 500 años de agravio sino que el capitalismo ha entrado en un declive civilizatorio. La catástrofe ambiental y social con que se abre el tercer milenio, y la incapacidad del propio capitalismo para resolverla, ha puesto al descubierto su insustentabilidad y su carácter y límites históricos, que derivan de su esencia predatoria –dominar y desestructurar la vida para reproducirla bajo formas ordenadas y administrables (Scott, 1998)– y de la escala de apropiación que le brindan sus capacidades tecnológicas. Marchas y posicionamientos anticoloniales se sucedieron a lo largo de la década, siguiendo los ritmos de la Conquista, con un explícito y radical punto de quiebre en 1994, con el levantamiento zapatista, el rechazo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con la convocatoria del Primer Encuentro de todos los luchadores del mundo *Por la humanidad y contra el neoliberalismo* en la selva Lacandona en 1996. El terreno y los ejes de la lucha cambiaron sin retorno; el sujeto transformador adquirió un nuevo perfil, mucho más diverso y profundo; y la revolución dejó de entenderse como un acontecimiento para convertirse en un proceso, cotidiano, integral e inacabable.

Luego, con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de Venezuela inicia un proceso de transformación por vías institucionales. Como un primer gran paso, se convoca a una Asamblea Constituyente que modifica las reglas del juego y promueve un conjunto de reformas democráticas que son vistas como una amenaza por los poderes establecidos. Estos, de la mano de Washington, intentan un golpe de Estado que es revertido con creces por el pueblo venezolano, dando paso a una radicalización del proceso. Venezuela se convierte en epicentro de la lucha contrahegemónica en el continente y su interlocución con una buena parte de los movimientos continentales da paso a una convergencia inédita y de enorme potencia que, entre otras cosas, permitió la derrota del ALCA.

En los últimos meses de 1999, inicia una movilización popular en Cochabamba en contra de la privatización del agua, al punto de ceder incluso la captación de agua de lluvia, que el Gobierno había concedido a la empresa Bechtel, de capital estadounidense. En un corto periodo, la ciudad en pleno había organizado una revuelta en la que confluyeron todos los sectores sociales. La multitud tomó la ciudad e impidió la entrada de los cuerpos de seguridad hasta que el Gobierno echó atrás la concesión y acordó un manejo del agua compartido con los representantes de la población movilizada. La Guerra del agua, como ha pasado a la historia, marcó el inicio de amplias movilizaciones populares que llevarían más tarde a Evo Morales a la Presidencia. Cocaleros y organizaciones indígenas y campesinas de los alrededores se sumaron a la Guerra del agua en los momentos decisivos, y de ahí se siguieron con sus propias demandas. Inmediatamente después, los cocaleros, con Evo a la cabeza, iniciaron una marcha a La Paz por el reconocimiento de la coca y sus usos tradicionales; enseguida, se desata la guerra del gas, casi gemela de la del agua en Cochabamba, y las suceden la revuelta de

los policías y el levantamiento de El Alto, que en realidad dieron paso ya a una crisis política que terminó con la salida del Presidente con acento inglés que respondía a los mandatos de ‘la Embajada’. La tonalidad política boliviana era intensa y su radicalidad provenía, en gran medida, de sus prácticas comunitarias.

La propuesta estadounidense de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue la oportunidad para encontrar espacios de confluencia entre movimientos sociales y Gobiernos democráticos como el venezolano. Organizaciones de todo el Continente, reunidas en La Habana, deciden echar a andar la Campaña contra el ALCA. El Gobierno venezolano decidió transparentar la discusión para que su pueblo definiera la posición del país y con eso permitió a la articulación de movimientos enterarse y luchar en contra de las cláusulas y condiciones con las que se pretendía reorganizar el funcionamiento del capital en la región. En el año 2005, después de una experiencia de intenso trabajo y compromiso político de todas las fuerzas participantes se logró echar atrás, de forma definitiva, la propuesta.

En el año 2000, se lanza un megaproyecto de reordenamiento territorial que buscaba agilizar la participación de América Latina en el mercado mundial, mejorando el acceso a yacimientos de metales estratégicos, agua, energéticos y biodiversidad, abundantes y variados en Nuestra América. El megaproyecto adoptó dos versiones: Plan Puebla Panamá (PPP) en el centro norte, e Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (Iirsa) en el sur. Ambos subproyectos fueron objeto de movilizaciones y pronunciamientos de rechazo y motivaron la organización de espacios de lucha que habían sido casi totalmente inhabilitados por el neoliberalismo. Se constituyó el Foro Mesoamericano en el centro norte y organizaciones como el Movimiento dos Atingidos por Barragens (MAB)², de corte más específico en el sur, además de todas las agrupaciones territoriales que han logrado, en conjunto, detener parte de los avances de este megaproyecto, entrando en contradicción también, y de manera paradójica, con las fuerzas populares convertidas en Gobierno en casi todos los casos.

Mapa 2 Megaproyectos



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

Con el antecedente del encuentro *Por la humanidad y contra el neoliberalismo* convocado por los zapatistas en 1996 y con la idea de crear un espacio de encuentro de todas las fuerzas democráticas para discutir el futuro del mundo, equivalente y confrontado con el que realizan los poderosos cada año en Davos - Suiza, se constituye el Foro Social Mundial (FSM). El Foro se convierte en una importante arena de articulación de movimientos, de reconocimiento de luchas y de constitución de un sujeto colectivo que trascendía los marcos nacionales. Es, durante un buen tiempo, terreno propicio para diseñar estrategias de lucha compartidas, como las campañas continentales o las jornadas mundiales. Aunque el FSM realmente ha ido perdiendo su combatividad inicial y, en cierta medida, se ha transformado en un *lobby*, durante los primeros años del milenio fue un espacio de posibilidad, particularmente para América Latina, que incluso derivó en la constitución del Foro Social Américas (FSA).

Fue en particular significativa la movilización de la sociedad argentina entre 2001 y 2002, que se había mantenido silenciosa después de la experiencia de la dictadura militar de los años setenta. La indignación ante el despojo colectivo

mediante dudosas maniobras financieras, el cinismo político y los groseros niveles de corrupción gubernamental, movimientos de trabajadores desocupados (MTD) por el neoliberalismo se insubordinan y hacen caer a cuatro presidentes, uno después de otro, en el lapso de un mes. Las protestas se generalizan y se extienden a todo el sistema político, llegando a producir un sentido compartido de hartazgo que propone *que se vayan todos*. La radicalidad del planteamiento asusta a propios y extraños en las esferas del poder, e incluso de algunas clases medias, pero convoca ampliamente a luchadores y sectores populares de todo el mundo.

Como parte de los proyectos modernizadores vinculados al Plan Puebla Panamá, se proyectó la construcción de un aeropuerto del más alto nivel en una región ubicada justo al norte de la ciudad de México y habitada por campesinos ejidatarios³. Ecológicamente tiene una gran importancia debido a que corresponde a un punto de cruce de especies migratorias que propicia la variabilidad y es, por lo tanto, un santuario. Los campesinos se opusieron a la expropiación, se organizaron y fueron ampliamente apoyados por las fuerzas democráticas del país. La lucha se prolongó de 2001 a 2006, en que una represión salvajemente misógina terminó haciendo prisioneros a varios de los dirigentes⁴. No obstante, el movimiento se mantuvo firme en su propósito y el aeropuerto no pudo ser construido.

Muy importantes para la construcción del asiento material de los procesos de transformación en curso son las recuperaciones del patrimonio de los pueblos llevadas adelante por los Gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. La recuperación de PDVSA y el control completo del petróleo venezolano por el Gobierno del Presidente Chávez fue, sin duda, la pieza clave. El petróleo pudo convertirse en un poderoso instrumento de autonomía y autodeterminación del pueblo de Venezuela, y sirvió también para impulsar la autodeterminación regional agrupada fundamentalmente en la ALBA y Petrocaribe. El equilibrio de fuerzas en el continente se modificó sustancialmente y esto sirvió de base y de paraguas para impulsar otros procesos similares como el de la recuperación del gas en Bolivia. En conjunto, todas las nacionalizaciones llevadas adelante marcaron un nuevo tipo de relación con los capitales, representados tanto por las Empresas Transnacionales (ETN) como por *sus* Estados.

En diciembre de 2004, se gesta un espacio de integración solidaria de los pueblos de América Latina y el Caribe que toma por nombre significativamente ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América) y que inicia como un acuerdo entre Cuba y Venezuela al que se suman Bolivia en 2006, Nicaragua en 2007, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda y Honduras en 2008, y Ecuador en 2009. Es decir, la ALBA se convirtió muy rápidamente en un núcleo de articulación contrahegemónica que modificó el equilibrio de fuerzas en el Continente.

Mapa 3

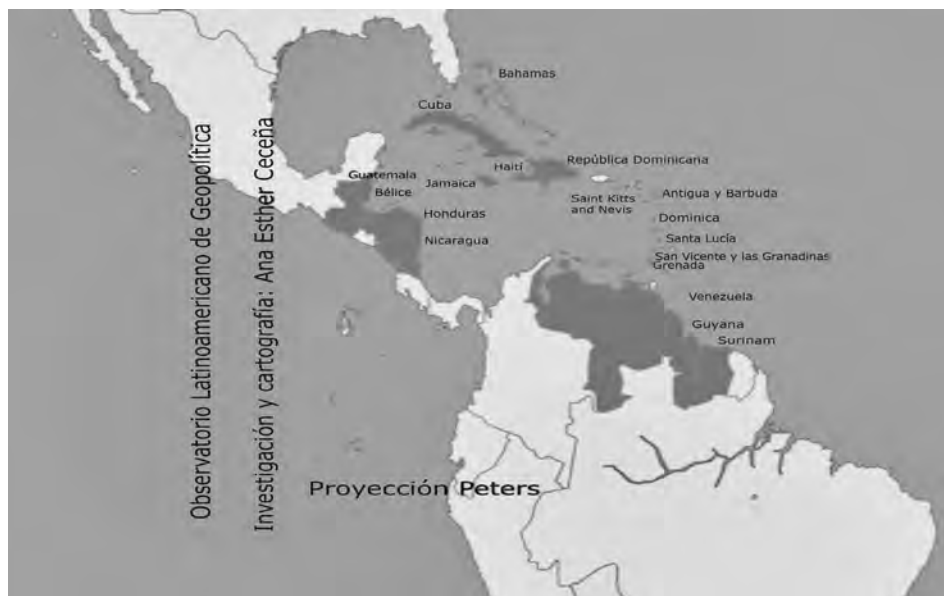
Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

En virtud del control logrado por el Gobierno del Presidente Chávez sobre la riqueza petrolera venezolana, Petrocaribe, un espacio de integración solidario como el del ALBA, pero específicamente referido al suministro de hidrocarburos, se crea en junio de 2005. Las reglas de intercambio de petróleo por alimentos, o por aquello que los países no petroleros produjeran, y las modalidades diferidas de pago, dan fuerza a una inédita articulación de lo que yo llamo el escudo del Caribe (Ceceña, 2010), formado por las pequeñas islas secuenciales que cierran el paso de entrada al mar Caribe y que conectan casi naturalmente a Cuba con Venezuela. A Petrocaribe se integran Venezuela, Cuba, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Santa Lucía, Guatemala, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Honduras, Haití y Nicaragua. Cabe hacer notar que uno de los propósitos de Petrocaribe, sobre el que no se ha logrado avanzar mucho sin embargo, consistió en usar hoy el petróleo para dejar de usarlo mañana, en aras de limitar la contaminación del planeta y los procesos de depredación por la explotación de hidrocarburos, mediante la investigación sobre alternativas energéticas.

Mapa 4 Petrocaribe



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

El 22 de enero de 2006 asume la Presidencia de Bolivia un indígena proveniente de las luchas sociales. Dirigente de los cocaleros, había encabezado la marcha reivindicando los usos tradicionales de la coca que, antecedida por la guerra del agua y precedida por la del gas y la de El Alto, crean en conjunto una situación política favorable al avance de los movimientos sociales. Evo Morales llega a la Presidencia como culminación de un proceso de pugna que fue creciendo desde el año 2000. La ilegitimidad de los Gobiernos neoliberales y la posición de comando o dirección que tenía la Embajada de Estados Unidos rodaron por tierra para abrir paso a un Gobierno del pueblo, que inició recuperando el patrimonio estratégico de la nación, incorporándose a la ALBA y promoviendo un nuevo pacto social que se plasmó en la Constitución aprobada el 7 de febrero de 2009. Esta, a pesar de sus variantes, claramente señala que el lugar del *desarrollo* será ocupado en adelante por el *sumak qamaña*, que las políticas internas tendrán como eje el rescate y la defensa de la *pacha mama*, y el reconocimiento de la plurinacionalidad.

En la otra punta del Continente, en el sur de México, pero por razones muy cercanas a las argentinas del 2001-2002, Oaxaca entera se subleva cuando el gobernador ordena reprimir un plantón del magisterio en junio de 2006, conformándose la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Una revuelta contra la impunidad, en la que convergen todos los sectores sociales con el reclamo unánime de salida del gobernante. Una vez más es la crisis del sistema político, la corrupción y la impunidad las que llevan a levantar el *que se vayan todos*. Durante seis meses Oaxaca se convierte en la *Comuna de Oaxaca*, con cabildo abierto en la plaza central (igual que en Cochabamba). Lo más interesante de la constitución

de la Comuna fue el trabajo de entendimiento entre fuerzas con muy distintas convicciones y prácticas políticas que, en otras circunstancias, tenían dificultad para llegar a acuerdos, y que solo una violenta represión, el 25 de noviembre de 2006, logró desbaratar.

En abril de 2006, los adolescentes chilenos, estudiantes del nivel secundario, empezaron sus protestas por el descuido y falta de subsidios a la educación pública. De ahí se ascendió a un cuestionamiento general del sistema educativo y las movilizaciones alcanzaron todo el país. Después de la dictadura militar en Chile, la revuelta de los jóvenes estudiantes marcó una escisión en el clima sombrío que se seguía viviendo en Chile. Los estudiantes se rebelaron a pesar del agobiante miedo social que todavía prevalece en la sociedad chilena.

Ecuador, que había sido escenario de movilizaciones indígenas alusivas a los 500 años de colonización en 1992, y que había derrocado ya a varios presidentes impopulares o corruptos, llega al 2006 con revueltas, no solo indígenas sino ciudadanas o clasemedieras, frente al Gobierno de Lucio Gutiérrez en franca crisis política. La movilización de *los forajidos* en Quito fue acompañada por las propias Fuerzas Armadas que retiraron su soporte al Presidente dejando que cayera frente a las protestas populares. Es en este contexto que asume la Presidencia Rafael Correa el 15 de enero de 2007, con un amplio apoyo aunque sin acuerdo con la Conaie, la organización popular más importante del país, en extremo golpeada por su participación en el Gobierno de Lucio Gutiérrez. De inmediato, se convoca a una Asamblea Constituyente que sentará las nuevas reglas del juego, y se declara la intención de no ratificar el acuerdo que había permitido a Estados Unidos usar la base militar de Manta y que vencía en 2009. Dos medidas atrevidas que confrontaron al Gobierno con la política hegemónica, pero que coadyuvó a reforzar la legitimidad interna. La nueva Constitución es aprobada en 2008 incluyendo el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, la pluri-nacionalidad y la idea del *Sumak Kawsay* (Buen Vivir) como propósito y guía de todas las actividades de la nación. Se establece que Ecuador es un territorio de paz que no admite presencia de tropas extranjeras en ejercicio. En el año 2009, Ecuador se suma a la ALBA.

En el extremo austral del Continente, expuesto a los rigores del clima y de los explotadores de bosques y glaciares, el pueblo mapuche, que la sociedad chilena no alcanza todavía a reconocer, inicia una huelga de hambre reivindicando su derecho a existir y su derecho a los territorios ancestrales de los que están siendo expulsados. Amenazados de manera sistemática por policías y cuerpos de seguridad oficiales o privados, con presos políticos y sometidos a una política racista y de maltrato, Patricia Troncoso emprende una huelga de hambre que tendrá que durar 112 días para lograr una reacción de parte del Gobierno, que consistió solo en algunos beneficios carcelarios, pero visibilizó el problema para el mundo que, en respuesta, se pronunció masivamente por la legitimidad de la lucha mapuche. En 2010, tuvo lugar una nueva huelga de hambre llevada adelante esta vez por los propios presos; esta logra la absolución de 17 de ellos primero y otros 5 después, acusados ni más ni menos que de terrorismo, por defender sus tierras.

El 20 de noviembre de 2008, después de una cuidadosa auditoría, Ecuador decide dejar de pagar la deuda externa por considerarla *ilegítima, corrupta e ilegal*. Intelectuales de todo el mundo apoyaron la medida y parecía iniciarse una reacción en cadena que evidentemente ponía en problemas al sistema financiero mundial. Entre los acreedores internacionales estaban los principales bancos del mundo, pero también el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), por un negocio en el que la beneficiaria era Odebrecht y el perjudicado era el Gobierno ecuatoriano. Brasil presionó, así como otros países, y la medida fue transformada en una renegociación. No obstante, el precedente quedó sentado para tiempos mejores.

A esto se suman diversas y casi permanentes movilizaciones por la defensa del territorio o de alguna de sus riquezas en particular, contra el saqueo o las prácticas predatorias (como la de la minería a cielo abierto, la de las empresas de celulosa o la construcción de grandes represas) y que han ido conformando sistemas coordinadores para articular luchas similares de todo el continente. Las movilizaciones son generalmente contra los megaproyectos, contra partes específicas de estos, o contra la acción de las grandes ETN involucradas en la explotación de los recursos o en la construcción de infraestructura. La lista la encabezan las ETN de capital extranjero, pero incluye ya varias empresas regionales, particularmente brasileñas (asociadas con capitales transnacionales), sin por ello modificarse las dinámicas expoliadoras. El debate de fondo conduce a la disyuntiva civilizatoria (sistémica) y a la relación sociedad-naturaleza. Es decir, el problema es de la mayor importancia dentro del proceso de construcción de sociedades no-capitalistas y tiene múltiples variantes y matices, entre las que destaca la disyuntiva desarrollo-*Sumak Qamaña* por el contenido político-epistemológico que contiene. A partir de ahí las discusiones sobre el extractivismo, la industrialización, las comunicaciones e infraestructuras, la dimensión de los proyectos o las explotaciones de algunos recursos, u otros factores que han estado presentes en los conflictos sociales se enredan con las visiones de corto y largo plazo, de la transformación sistémica y la resolución de las urgencias y han afectado sensiblemente las relaciones entre movimientos sociales y los gobiernos de la ALBA, cuestión que termina por debilitarlos a ambos frente al exterior. Los monocultivos, los transgénicos, el uso de agroquímicos, la privatización de las selvas, el agua, el gas, las grandes plantaciones celulósicas o las carreteras que atraviesan por lugares vulnerables ecológica o socialmente se encuentran dentro de este campo de batalla que es anticapitalista, anti-imperialista, pero sobre todo de generación de las alternativas no-predatorias que corresponden a nuestros tiempos y situaciones.

Como último punto, no deben ser desestimadas en este periodo las luchas dispersas contra los TLC, contra las medidas de austeridad o contra las privatizaciones, por democracia popular, contra las deudas ilegítimas y mucho más, porque revelan una inquietud y una búsqueda permanente de caminos hacia fuera del capitalismo que otorga una densidad a la lucha más allá de los eventos específicos. No obstante, el cierre del periodo está marcado por la nueva revuelta chilena por un “Sistema Nacional de Educación Pública, Gratuita, Democrática y de Calidad, organizado y financiado por el Estado”⁵ (Movimiento estudiantil chileno, 2011). Iniciada en mayo de 2011 por estudiantes universitarios de todos los niveles, ha llegado a conmocionar a todo el país y es hoy emblema de las luchas por la educación en el

resto de América Latina. Nuevamente la sociedad chilena es sacudida por sus jóvenes que, junto con la educación, piden la nacionalización del cobre y el rescate del patrimonio nacional de manos del capital privado, principalmente extranjero.

Alrededor de una década completa de erupciones emancipatorias de todo tipo desde una multiplicidad de puntos geográficos, políticos y culturales marcaba un impostergable cambio de época. Sin articulación explícita en la mayoría de los casos, las revueltas en América Latina fueron conformando un magma emancipatorio que la inundaba de punta a punta, desafiando y poniendo en riesgo muchos de los proyectos del capital.

Cuatro grandes rebeliones populares en contra de las reglas del juego en su conjunto (Chiapas, Argentina, Cochabamba, Oaxaca); cuatro Gobiernos claramente contrahegemónicos (Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador); creación de instituciones y alianzas regionales alternativas (ALBA, Petrocaribe); derrota del gran proyecto económico (ALCA) y dificultades de avance para el de reordenamiento territorial y logístico (PPP, Iirsa), se entrelazaban con reacciones del poder, o con los pasos diseñados en su estrategia de recuperación de su posición de supremacía. Tantos desafíos empezaban a pesar demasiado en las ambiciones del sujeto hegemónico, sujeto complejo e internacional, pero radicado en Washington, y aceleraron su vocación hacia el continente, a pesar de sus involucramientos en otras regiones del mundo.

El reposicionamiento hegemónico

Alrededor de diez años tardó la reorientación de las políticas de control y disciplina del poder frente a una rebeldía inesperada y en muchos sentidos novedosa, que contagiaba al mundo entero y cuestionaba tanto al neoliberalismo como al propio capitalismo. Fueron visiones de futuro que rompieron con el fatalismo del fin de la historia que no admitía ninguna alternativa, y que empezaron a abrir horizontes sociales no-capitalistas, a la vez que recuperaban la soberanía de los pueblos sobre sus territorios y territorialidades, se convirtieron en el mayor desafío del capitalismo hacia el siglo XXI y en el nuevo enemigo a vencer.

La estrategia de recuperación del control sobre el proceso continental se movió en varios planos al combinar tiempos, mecanismos e impactos. Fue y es una estrategia que apunta a abarcar el espectro completo para eliminar porosidades que sirvan de resquicio a los sujetos de la emancipación. Estrategia que integra las dimensiones económica, militar, normativa, territorial, cultural, política y mediática, y que se despliega de forma rápida y agresiva, sobre todo a partir de 2008 con el ataque a Sucumbíos, puesto que los ritmos e iniciativas previos no estaban logrando detener los avances de las fuerzas emancipatorias.

Mientras que en lo económico se mantuvo la línea de presión-acuerdo a través de tratados de libre comercio regionales o bilaterales; de la acción directa de las empresas, ya sea a través de sus inversiones que *de facto* establecen las reglas de funcionamiento transnacionales, o a través de mecanismos como el Ciadi en el caso de ser retiradas de la escena; de proyectos de reordenamiento territorial que

son, a la vez, negocio y condición que posibilita una reorganización económico-territorial profunda; en el terreno amplio de lo militar se buscó ir tejiendo y tendiendo posiciones de batalla, capas envolventes y cercos.

El diseño macrogeográfico llevó a la extensión del Plan Colombia, firmado a finales de 1999, hasta conformar una especie de corredor contrainsurgente o de contención que atravesara la zona insubordinada, sirviendo simultáneamente de rompepuentes y de plataforma, y que se complementó con el acuerdo para colocar tres bases militares que conformaran un triángulo alrededor del Canal de Panamá, de las cuales la más importante fue la de Manta, en Ecuador.

Mapa 5 Bloque de contención



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

El Plan Colombia creció contrapesando los procesos emancipatorios que ocurrían incluso a los lados de la frontera colombiana, pero en principio se mantuvo más bien volcado hacia adentro.

En los primeros años de la década, aparte de este reposicionamiento alrededor de Panamá y de la colocación del enclave militar en Colombia, la apuesta parece haber sido económica y muy en particular centrada en el ALCA, aunque con algo de discreción se avanzara en los proyectos de reordenamiento territorial a través del PPP y de Iirsa. No obstante, en silencio y como hechos particulares, ocurren dos eventos que marcan la ruta que empezaba a echarse a andar, una vez que el mercado agotaba sus posibilidades de disciplinamiento como eje ordenador.

Para empezar y como un hecho en apariencia aislado y desvinculado de lo que ocurre en la masa continental, en 2004 se logra establecer una posición estratégica en su totalidad, justo en el corazón del Caribe al intervenir Haití. Aunque la intervención fue encabezada por Estados Unidos –argumentando la incapacidad de los haitianos para gobernarse y la necesidad de salvaguardar la democracia, como de costumbre–, se responsabilizó de la ocupación militar a la comunidad internacional a través de la ONU, y en especial a los países latinoamericanos liderados por Brasil y Chile⁶ (ver Ceceña *et al.*, 2010). Se avanzó así en la constitución informal de la fuerza de seguridad hemisférica que había sido resistida por algunos de los ejércitos de la región, sobre todo el de Brasil que en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) se colocó a la cabeza.

Finalmente, la firma de un acuerdo manejado con mucha discreción, que como antes el TLCAN, es la punta de lanza de la política de seguridad para las Américas y posibilita la ampliación del corredor de contención a lo largo de casi toda América Latina. El Acuerdo para la seguridad y prosperidad de América del Norte (Aspan), primero en su género, apunta los marcos generales de compromiso pensados para toda el área continental, en los que *a posteriori* se inscribirán las iniciativas de seguridad subregionales. Los ejes son la integración energética y el compromiso compartido frente a las amenazas de terrorismo o del crimen organizado, términos ambiguos que van siendo dotados de contenido conforme a las circunstancias.

A partir de ese momento hay una sucesión de eventos que aparecen desapegados entre sí, como si atendieran a problemáticas puntuales y localizadas, pero que en conjunto van tendiendo la trama de la dominación del siglo XXI sobre América Latina. Entre los más importantes, sobre todo en términos de la conformación de los cercos o envolturas a los puntos o regiones consideradas estratégicas, sea por la riqueza que contienen, por sus características geográficas, o por su grado de insubordinación, es necesario tener en cuenta los siguientes: como primer punto, la reproducción de la política militar del Pentágono en una plataforma global regionalizada. Es decir, la orientación de funcionamiento y los mecanismos empleados responden a la problemática global de la guerra o de los enfrentamientos geopolíticos aunque su esfera de acción sea principalmente regional. Hay una triangulación de las operaciones, pero un mando compartido y totalmente hegemónico. Lo que ya se había empezado a probar con Israel en el Medio Oriente, entra en funcionamiento en Colombia en el momento del ataque a Sucumbíos, justo cuando la indefinición en las elecciones estadounidenses requiere independizar los planes estratégicos de los vaivenes de la coyuntura.

Segundo, y como parte de la infraestructura del corredor de contención que se había comenzado a formar con el Plan Colombia, en el que se incluía a Ecuador y Perú en su origen, se acuerda un Plan equivalente para México, que tomará el nombre de *iniciativa*, como todos los posteriores, para desarmar de forma simbólica su rechazo y para evadir esferas de supervisión (como el Congreso) de las sociedades afectadas. Con la Iniciativa Mérida, inscrita dentro del marco general del Aspan, México, en la cuenca del Caribe, empieza a jugar un papel similar al de Colombia en la cuenca del Amazonas.

Y tercero, a partir de la doctrina de dominación de espectro completo (Joint Chiefs of the Staff, 2000) que busca responder a los nuevos desafíos planteados por la llamada *guerra asimétrica*, hay un deslizamiento de la dirigencia militar estratégica global hacia la marina, la capa más envolvente y abarcadora. Insistiendo en el mando conjunto y cada vez más articulado entre todas las fuerzas del Pentágono, las fuerzas del mar aportan la visión de conjunto en el espectro global y en los comandos regionales. En el caso del Comando Sur destinado a América Latina y el Caribe, se reinstituye la IV flota y los ejercicios y actividades navales particulares quedan, de golpe, articulados perfilando la actuación general del Comando. Una nueva frontera de control rodea América y lo único que logró interrumpirla fueron los ejercicios entre las flotas rusa y venezolana.

Las condiciones creadas a través de estos tres grandes acontecimientos sirvieron de cama a nuevos avances en la recuperación de la capacidad de control y ofensiva de las fuerzas del Pentágono en la región latinoamericana y caribeña. El ataque a Sucumbíos sin duda marca un clivaje y un cambio de ritmo, detenido un poco por la fuerte reacción de condena al ataque, encabezada por el Presidente Correa en la reunión del Grupo de Río en República Dominicana, apenas unos días después. No obstante, ya en 2009, habiendo tomado un poco de distancia, la ofensiva de las fuerzas hegemónicas se recrudece, actuando con gran audacia, y con paso acelerado.

Mapa 6
Reposicionamiento militar en el Caribe



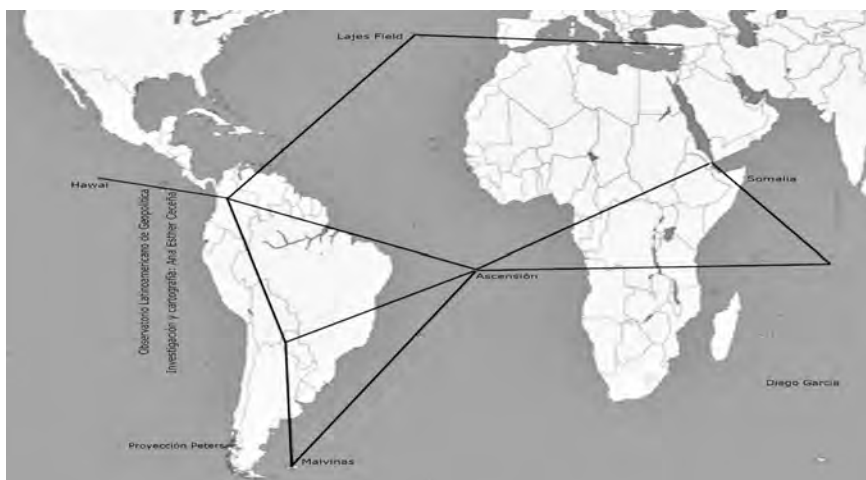
Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

Así, en agosto se firma un convenio entre Estados Unidos y Colombia para la remodelación y ocupación de 7 bases militares, repartidas en las dos costas y el interior de Colombia, con un régimen de inmunidad que alcanza no solo a las tropas sino a los contratistas entre los que se cuentan los ingenieros de obras y los mercenarios. El alcance de fuego y la capacidad de respuesta que ofrecen

esas instalaciones involucran posibles acciones en los polos en un margen de 4 a 6 horas, que se convierten en 30 minutos si pensamos en Caracas, 15 minutos en Quito y hora y media en La Paz. Un epicentro inmejorable con respecto al llamado *eje del mal latinoamericano*, pero con alcance y perspectivas hacia África y el Medio Oriente (Ceceña, Yedra y Barrios, 2009).

Por otra parte, la respuesta rápida y versátil con alcance continental de las fuerzas del Pentágono se garantiza desde esas bases en las mejores condiciones, intentando encubrir el origen nacional de los protagonistas al mantenerlas en el plano jurídico como bases colombianas, aunque sean usadas en exclusividad por los estadounidenses, sin posibilidad de supervisión por las autoridades locales.

Mapa 7
Alcance transcontinental de la posición en Palanquero



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

En ese contexto y con la distracción del acuerdo con Colombia ocurre el golpe de Estado en Honduras, fraguado en la Embajada estadounidense y en la base de Palmerola, ocupada por el Comando Sur desde los años ochenta. Si bien no es el primer intento de reinstaurar los golpes de Estado en el continente –hay que recordar el de 2002 en Venezuela–, es el primero exitoso en la historia posneoliberal, y además intenta ser legitimado al apelar a la restitución de la democracia que supuestamente estaba siendo violentada por el Presidente constitucional. Los golpistas aparecen entonces como los defensores de la democracia y el procedimiento del golpe de Estado se instala, una vez más, como forma posible de modificar la correlación de fuerzas y de intervenir en el terreno de las coaliciones alternativas como ALBA, que en ese momento vio detenidas sus posibilidades de extensión. Este evento puso a prueba a la recién reinaugurada OEA, que condenó el golpe, pero fue incapaz de ir más allá de algunas declaraciones.

En adición y pocos días después, en medio de la confusión y el escándalo desatado por estos dos eventos, Estados Unidos firma también un convenio con Panamá que, en inicio, ampara el uso de cuatro bases y después es escalado a once.

Como si nadie hubiera protestado, mostrando total desprecio por la resistencia hondureña y por instituciones que, como Unasur, intentaron en vano echar atrás el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia y restablecer en su cargo al Presidente Zelaya, se vuelven a colocar posiciones en el ombligo de América, todo alrededor del Canal y muy cercanas a Venezuela.

Muchos pájaros muertos en estos tres tiros certeros. La geopolítica del continente se había transformado, en muy poco tiempo, con golpes de fuerza que tendían a establecer o profundizar las asimetrías y sobredimensionando, además, la libertad de movimientos y fuerza relativa del sujeto hegemónico, en todos los sentidos.

Estos eventos pegaron también en el sistema institucional alternativo que empezaba a crearse con independencia de la voluntad de Estados Unidos. La ALBA fue circunscrita *de facto* y Unasur fue puesta a prueba y confrontada con los poderes reales y con su heterogeneidad interna: aunque había mostrado eficacia en el caso de la acción separatista y el intento de golpe en Bolivia unos meses antes, no pudo detener el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia ni conjurar el golpe de Estado en Honduras, pero tampoco construir un consenso en ese sentido.

La ofensiva estadounidense en América avanzó al ocupar posiciones bien seleccionadas y con pasos contundentes: golpes de fuerza desarticuladores y creadores de nuevas asimetrías, sobredimensionamiento y visibilización del poder con las nuevas bases militares y los patrullajes de la IV flota, e impunidad y terror como paralizadores y disciplinadores. Conmoción y pavor no son orientaciones circunstanciales sino el *ethos* de las relaciones del siglo XXI y se combina en esta ofensiva con la velocidad y simultaneidad de las acciones aplicadas, que buscan confundir y fragmentar los frentes contrahegemónicos o de resistencias variadas y la capacidad de reacción de los pueblos.

En esas circunstancias, sin que la movilización constante del pueblo hondureño logre revertir el golpe, sin echar atrás los convenios para la instalación masiva de bases militares en la zona grancaribeña, se llega a 2010 en condiciones de equilibrio un tanto precario. Y cuando las fuerzas democráticas todavía buscaban el modo de reagrupar fuerzas después de los golpes recibidos y de recomponer las estrategias geopolíticas en un terreno modificado, nuevas fichas son jugadas en el tablero.

Por un lado, el 12 de enero un terremoto en Haití crea las condiciones para reocupar la *llave del Caribe* instalando ahí el cuartel general del Comando Sur. Un despliegue desproporcionado de fuerzas es trasladado a Haití y mares circundantes aumentando exponencialmente la capacidad bélica en la cuenca caribeña, alrededor de Cuba y en la zona de Petrocaribe. Aviones no tripulados (*drones*) inician una intensa actividad de inspección de costas y fronteras e instauran, a su vez, una nueva práctica. Barcos de guerra se colocan en los alrededores. El Comando Sur toma el control de las comunicaciones y de las actividades de abasto y organización de la población, la Minustah, a pesar de ser una misión internacional,

se coloca bajo su mando y la base de Guantánamo asume un papel protagónico en coordinación con las fuerzas instaladas en Haití. Un juego de guerra, sin lugar a dudas, eficaz. La situación del Caribe cambió drásticamente aprovechando la oportunidad brindada por un desastre natural. La plaza sigue tomada por el Comando Sur y los cascos *de paz* de la ONU, sentando además un precedente de colaboración entre las dos instituciones, y de compromiso entre todos los ejércitos participantes (Ceceña *et al.*, 2010).

Apenas dos o tres meses después del terremoto ya se buscaba desempolvar un viejo acuerdo con Costa Rica que amparara sin demasiada dificultad la presencia en aguas costarricenses de 46 barcos de guerra (solo 3 no artillados). Bases militares ambulantes en las aguas del Caribe, muy cercanas al Canal de Panamá y a las costas de Venezuela. Una fuerza militar como esa no ha sido desplegada ni en el Medio Oriente. Sorprende el tamaño de la jugada a menos que se asuma que está pensada para cubrir algún episodio de gran envergadura, como un golpe de Estado en Venezuela coincidente con una desestabilización de Cuba, aprovechando algún momento de confusión real o provocado. Equivale a tener listas las fuerzas de ataque para tomar las plazas en el momento oportuno, de un modo similar al de Haití. El acuerdo ha sido aprobado –aunque debe refrendarse semestralmente por lo pronto–, pero la fuerza no ha sido desplegada más que de forma exigua, con algunas presencias casi de exploración.

Desde luego, un acuerdo de esta naturaleza no supone una movilización permanente del conjunto de embarcaciones permitidas –cuestión que sería logística y presupuestalmente muy complicada y además generaría muchos más problemas de los que pretende resolver–, sino la posibilidad de colocar cualquiera de ellas, un grupo o todas en el momento en que se vuelva necesario.

El acontecimiento que aparentemente cerró el círculo fue la firma de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe en junio de 2010, a raíz de la visita de Hillary Clinton. Esta, muy similar a la Iniciativa Mérida –precursora en su género–, fue suscrita por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Sta. Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Estados Unidos. Es de esta manera que casi todos los países involucrados en Petrocaribe asumen un compromiso casi contrario al del contenido específico del mismo.

Mapa 8

Situación militar de Estados Unidos en Nuestra América 2012



Fuente: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica

El ritmo de avance de la política hegemónica a partir de 2008 es mayor, sin duda, que en años anteriores, y las medidas tomadas son mucho más osadas y amenazantes. En un instante se agregaron 18 bases militares fijas y 46 itinerantes; un cuartel para el Comando Sur en la región caribeña; un reforzamiento de sus posiciones en Honduras (siempre un lugar clave para el control de Centroamérica y del Gran Caribe) con dos nuevas bases militares, además de un Gobierno de complacencia; con un reforzamiento de las amarras con las islas caribeñas incluyendo la potencial colocación de una base militar en República Dominicana, fundamentalmente para entrenamiento al estilo de la Escuela de las Américas (de triste recuerdo), y otra en el norte de Perú; además de un cercamiento de Venezuela a través de todos estos mecanismos. La fuerza desplegada es desproporcionada para las dinámicas de la región y apunta a un escalamiento de las posiciones mediante la ocupación de nuevos espacios, con previsibles eventos conflictivos.

De la dinámica liberadora o emancipatoria que caracterizó el periodo 1992-2005, se ha pasado en los años posteriores a una situación menos favorable en la que el Estados Unidos monroeano ha recolocado, reforzado o conquistado nuevas posiciones que eliminan la desventaja relativa en la que se encontraba a inicios de la década.

El dislocamiento de terrenos

Todos estos años se ha jugado al desgaste de los procesos transformadores que, valga la paradoja, han sido los más democráticos tanto en el ámbito de los movimientos sociales como en el de los Gobiernos de la ALBA que se han declarado socialistas (Venezuela, Bolivia y Ecuador, además de Cuba). El trabajo de contrainsurgencia encaminado a través de instituciones como la inefable Usaid, el manejo de la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación y de las redes sociales, y las acciones directas de desestabilización como los golpes de Estado, consumados o no, han abierto algunas brechas que mantienen un rumor de peligro latente.

La estrategia de dislocamiento parece desplegarse por tres rutas: la penetración interna; la ocupación o manejo de la porosidad en las fronteras, donde los casos Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela son emblemáticos; y la envoltura, que se tiende regional o continentalmente a través de los entramados envolventes de bases y ejercicios militares, incluyendo la capa más externa al continente trazada por la IV flota.

La ruta de la penetración interna es quizá la más compleja, porque se cruza con las propias debilidades naturales de procesos que suponen un cambio total de prácticas y mentalidades, y que se tejen sobre tiempos muy largos. Las diferencias de visión, las historias particulares y los horizontes utópicos marcan líneas de avance o urgencias que en ocasiones chocan entre sí, pero que es necesario confrontar para construir sentidos comunes. La fuerza de estos procesos está en su capacidad de admitir y enriquecerse con la diferencia y de generar una politicidad que reconozca un espacio para todos. Las miradas son variadas, las hay de aquellas que ven a la lejanía y hablan de tiempos y horizontes milenarios; las hay enraizadas en lo cotidiano y bordan en los microuniversos; las hay pragmáticas respondiendo al juego de fuerzas en escenarios ‘reales’ y presentes. Todas son necesarias, pero requieren el entendimiento entre ellas. La tarea es la de construir puentes conceptuales y materiales; políticos y epistemológicos. Y es ahí donde la tarea contrainsurgente es de corrosión. Los manuales que se conocen permiten saber que esos son los nodos estratégicos tanto de la construcción de socialidad o de la organización política hacia una nueva sociedad, como de la corrosión paralizadora. Y es ahí donde se trabaja la descomposición.

No obstante, el área de control y el despliegue de las fuerzas hegemónicas tienen dimensión planetaria. Se mueven en los universos internos y en los macrodimensionales. Generan contrapesos y juegan con los equilibrios; golpean simultáneamente para desorganizar la respuesta y usan mecanismos variados para que no se pueda identificar la estrategia general.

El balance geopolítico continental se miraba mucho más difícil hasta que emergieron los rebeldes árabes con sus banderas de libertad moviendo las piezas

del juego, a los que hoy se agregan los indignados. Esto ha acelerado algunas intervenciones largamente acariciadas como la de Libia; ha aumentado la complejidad de los juegos regionales, pero ha sido en otros momentos un baño de esperanza y frescura para los luchadores de todo el planeta.

La batalla por la vida que el capitalismo es ya incapaz de garantizar, ha sido la llave que echó a andar a la humanidad hacia una nueva época que no tiene nombre ni perfil, pero que tendrá que ser no-predatoria y no-capitalista para tener sentido. Los movimientos geopolíticos, la disputa cotidiana por territorios, por riquezas y por los sentidos que mueven al mundo no deben nunca olvidar que hay un magma subterráneo buscando espacios de libertad. Y el magma, tarde o temprano, encuentra o genera su volcán.

Referencias

- 1- Agradezco la colaboración de Rodrigo Yedra, David Barrios y Sandy Ramírez, integrantes del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, para la realización de este trabajo.
- 2- Movimiento de Afectados por las Represas.
- 3- Figura de tenencia colectiva de la tierra creada después de la Revolución Mexicana.
- 4- El caso es muy conocido porque a su dirigente principal se le dictó una sentencia por 112 años a partir de 2006. Después de una larga lucha, finalmente fue liberado en julio de 2010.
- 5- Parte del manifiesto esbozado por un movimiento estudiantil chileno en el año 2011. Dicho movimiento estuvo encabezado por la Confech (Confederación de Estudiantes Chile). Para ver en detalle dicho manifiesto visitar <http://www.fenalprou.org.co/internacional/326-manifiesto-por-la-educacion-chilena.html>
- 6- El general a cargo de la delegación chilena, segundo al mando de la misión, fue identificado como un antiguo integrante de la siniestra DINAM. Solo que en este caso estaba comandando una misión de paz.

Bibliografía

- Ceceña, Ana Esther, David Barrios y Rodrigo Yedra (2009). *El águila despliega sus alas de nuevo. Un Continente bajo amenaza*. Quito: Fedaeaps.
- Ceceña, Ana Esther, David Barrios, Rodrigo Yedra y Daniel Inclán (2010). *El Gran Caribe. Umbral de la geopolítica mundial*. Quito: Fedaeaps.
- Joint Chiefs of the Staff (2000). *Joint vision 2020*. Washington DC: JCS.
- Movimiento estudiantil chileno (2011). “Manifiesto”. Visita 23 de noviembre de 2012 en <http://www.fenalprou.org.co/internacional/326-manifiesto-por-la-educacion-chilena.html>
- Scott, James C. (1998). *Seeing like a state*. Estados Unidos: Yale University Press.

Geoestrategia para un cambio de época

Telma Luzzani

En julio de 2009, una noticia inquietante recorrió América del Sur. El Gobierno de Álvaro Uribe confirmó las denuncias que venía haciendo la prensa colombiana sobre una negociación entre Washington y Bogotá para asentar tropas norteamericanas en siete bases militares de Colombia. El objetivo, según el discurso oficial, era reemplazar las operaciones de la base de Manta (Ecuador), de donde el Pentágono tenía que irse a fines de ese año por decisión del Presidente Rafael Correa y por exigencia del pueblo ecuatoriano.

¿Cómo entender este avance militar estadounidense? Su intervención directa e indirecta, explícita o camuflada, en nuestra región no era novedad. Pero el siglo con que Estados Unidos y Colombia habían negociado la presencia del ejército más poderoso del mundo en el corazón de América del Sur, sumado a una escalada de graves hechos militares que la región soportaba, principalmente desde 2008, despertó preocupación en los nuevos Gobiernos progresistas de América del Sur.

Desde principios del siglo XXI hubo en América Latina, al menos, cuatro episodios en los que estuvo involucrado el Comando Sur. En tres de ellos, se sospecha, participó el personal norteamericano asentado en el Puesto de Operaciones de Avanzada de Manta y Soto Cano (Honduras). Tres fueron golpes de Estado. El primero: fallido, en abril de 2002, contra el Presidente Hugo Chávez. El segundo: exitoso, en febrero de 2004 en Haití, contra el Presidente Jean Bertrand Aristide, sacado de la cama a la madrugada, secuestrado y llevado a República Centroafricana. El tercero: exitoso, el 28 de junio de 2008, contra el Presidente hondureño Manuel Zelaya, bajo similares características, sacado de la cama a la madrugada, llevado primero a la base militar José Soto Cano (donde están instaladas las tropas norteamericanas desde los años ochenta) y, finalmente, trasladado a Costa Rica por un comando militar hondureño. El cuarto episodio fue el asesinato de Raúl Reyes, segundo al mando de las FARC en aquel entonces, en un campamento provisorio asentado ilegalmente en territorio ecuatoriano. La Fuerza Aérea Colombiana realizó el ataque el 1 de marzo de 2008, violando suelo extranjero, lo que provocó un fortísimo entredicho diplomático entre los Presidentes Correa y Uribe.

A esto se sumó que el 1 de julio de 2008, el Pentágono reactivó la IV Flota del Comando Sur para patrullar el Atlántico y el Pacífico Sur, bajo el mando del

contraalmirante Joseph Kernan, un marino perteneciente al grupo SEAL, comando de élite preparado para operaciones ultra especiales, como el caso del asalto y asesinato de Osama Bin Laden en Pakistán en mayo de 2011.

¿Por qué el Pentágono busca expandirse al sur del continente? ¿Por qué hacerlo con un nivel tan alto de exhibicionismo militar? La versión oficial dada por el Comando Sur resultó insatisfactoria tanto para los ciudadanos como para los Gobiernos de la región. Pensar que EE.UU. se quería instalar en América del Sur —un lugar sin conflictos serios, sin armas nucleares y el único en el mundo que no ha registrado ningún atentado por parte del terrorismo internacional en lo que va del nuevo siglo— con el único objetivo de combatir la droga y la guerrilla era, como mínimo, ingenuo. Pretender que la poderosa IV Flota solo estaba destinada a operaciones humanitarias era insostenible ¿Por qué creer que una fuerza que toma vidas civiles diariamente en otras partes del mundo vendría a nuestras tierras solo con intenciones humanitarias?

Estudios serios revelaban que las operaciones norteamericanas antinarcoóticos habían sido un fracaso total. Militares norteamericanos involucrados en el tema así lo admitieron. El mayor de Aviación Daniel L. Whitten, a cargo de la fuerza que coordina esas operaciones desde el Comando Sur, aseguró que:

[...] durante las últimas dos décadas, la Casa Blanca ha escalado continuamente la participación militar en esta lucha [...]. Y, si tomamos como indicación el precio y disponibilidad de la droga, no hemos tenido ninguna repercusión seria en el mercado de la droga. La estabilidad de los precios es una profunda indicación de nuestra ineficacia para cortar la oferta de drogas. En mi opinión es una labor extremadamente costosa e inefectiva” (Whitten, 1999).

Igualmente, tres ex-Presidentes latinoamericanos, de insospechada postura en contra de las políticas de Washington, reconocieron en febrero de 2009 la inutilidad de las fumigaciones y la persecución violenta para erradicar la producción de droga. El brasileño Fernando Henrique Cardoso, el mexicano Ernesto Zedillo y el colombiano César Gaviria, integrantes de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, concluyeron en un informe que las operaciones contra el narcotráfico son “los métodos más costosos y menos eficaces fuera de EE.UU.” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009). El documento exigía terminar con las medidas de fuerza y combatir no solo la oferta sino también la demanda, controlando el uso de drogas a través de la prevención, el tratamiento y la educación.

El argumento del combate en contra de las FARC era, desde luego, rebatible. ¿Acaso el ex-Presidente Uribe no aseguraba en aquellos años que durante su gestión habían sido prácticamente exterminadas? Entonces, ¿por qué era necesaria la ayuda norteamericana?

Estrategia para un nuevo mundo

La creciente presencia militar norteamericana responde a varias causas: la progresiva autonomía de América del Sur, la riqueza en recursos naturales de nuestro territorio, el temor de Washington a perder el control hegemónico global. Todas enmarcadas por la actual crisis del capitalismo y articuladas por un solo punto: el turbulento proceso de transformación geoestratégica que hoy vive el mundo.

Estados Unidos, la gran potencia del siglo XX, se encuentra en un declive progresivo. En contrapartida, China –primero– junto a otro grupo de potencias nuevas –aunque menores, como Brasil e India– pujan por incidir en el escenario global.

La historia asiste a una lenta e inquietante redistribución de fuerzas y poderes. Cada día hay renovados indicios de que una era diferente está en gestación. ¿Quién podría haber imaginado, apenas una década atrás, que Brasil y China firmarían, en agosto de 2010, acuerdos militares estratégicos en las narices del Pentágono? ¿Quién se hubiera atrevido a soñar, en la década de 1990, con una institución ciento por ciento latinoamericana, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), sin la participación de EE.UU. ni Canadá? ¿O con un organismo sudamericano que resolviera con eficacia y rapidez las más delicadas coyunturas políticas de la región, como Unasur lo hizo sin la menor participación de Washington?

De la amplia gama de fenómenos que envuelven este nuevo horizonte, tres son fundamentales para entender el incremento de militares estadounidenses en bases de nuestra región: la lucha por la hegemonía, los recursos naturales y los cambios en América del Sur.

El pasaje hacia un mundo multipolar y la lucha por la hegemonía

El poderío militar de EE.UU. está intacto. Ningún otro país puede competir con su multimillonario presupuesto en defensa, equivalente a lo que gastan el resto de los 192 países del mundo, todos juntos. Pero, su superioridad económica y financiera está en franca merma y con ella una de sus más afiladas herramientas de dominio y sometimiento.

La República Popular China, en cambio, se consolida como el gran actor de la nueva era. Como una maratonista prodigiosa, en pocos años, dejó atrás a Francia, Italia y Alemania, y, en agosto de 2010, desbancó al número dos: Japón. En el brevísimo lapso de diez años, pasó de la séptima a la segunda posición en la economía mundial. Del G-7 (aquel grupo de élite formado por las siete naciones más ricas que, durante la década de 1990 y buena parte de este siglo, se reunían en parajes lujosos para decidir las políticas que regirían el mundo), solo le resta superar a EE.UU. No falta mucho. Según las proyecciones del Banco Mundial, sucederá en la próxima década.

Las cifras chinas, en todos los campos, son monumentales. Demografía, comercio exterior, consumo, demanda de materias primas, todo tiene magnitudes, velocidades y escalas que hacen palidecer hasta a los países capitalistas más consolidados.

Para Argentina, China se ha convertido en el mayor inversor externo (desde 2010) y es su segundo socio comercial, detrás de Brasil. En otros países –como Brasil, Perú y Chile– ha desplazado a EE.UU. como primer socio comercial, y se ha colocado como el mayor inversor, especialmente en las áreas correspondientes a minería, petróleo y bancos. En la región sudamericana, actúa como financista, como inversora, gran compradora de materias primas y empresaria. Sus reglas de juego son mucho más laxas y convenientes que las ofrecidas tradicionalmente por europeos y estadounidenses. Frente al crecimiento de China, América del Sur encara una nueva encrucijada: deshacerse de las cadenas norteamericanas sin caer en las de un nuevo patrón.

Sin la ayuda de América Latina, el acceso irrestricto a sus recursos naturales y humanos, Estados Unidos no podría mantener su hegemonía.

La vital importancia de los recursos naturales en la actual reestructuración del sistema económico global

“La sociedad de consumo necesita una cantidad vastísima de agua. Los celulares requieren metales que se extraen de la Tierra. El actual estado de la economía mundial requiere de toda la materialidad de la biosfera en una escala que no hemos visto jamás” (Sassen, 2010), asegura la holandesa, profesora de Planificación Urbana en la Universidad de Columbia en Nueva York, Saskia Sassen.

El silogismo es sencillo. Agua, petróleo, maderas, alimentos, minerales estratégicos...si la Naturaleza se ha convertido en el bien más codiciado, aquellas zonas geográficas con mayores reservas de recursos naturales serán, por necesidad, los blancos geopolíticos de quienes los necesitan. África y América del Sur son poseedoras de ‘esos tesoros’, lo que explica el crecimiento exponencial de la presencia china en las dos regiones. Su descomunal crecimiento emplea la mitad del hierro del planeta, más del 40% del acero, aluminio y carbón (*La Nación*, 2010), es el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo –después de EE.UU.– y es uno de los mayores importadores de gas.

Hay un modelo que se repite. El monopolio de la extracción y distribución de los recursos naturales, todavía en manos de EE.UU., está hoy en cuestionamiento. Washington necesita, cada vez más, apelar a la fuerza militar para asegurarse el control de los recursos y evitar que sus rivales los obtengan; motivo de sus guerras en Afganistán e Iraq, el asalto a Libia y las amenazas a Irán, causa de la aparición del Africom, la IV Flota y el incremento de bases en África y América del Sur. De forma paradójica, sus decisiones aumentan su impopularidad y debilitan su liderazgo mundial.

Casi todos los líderes sudamericanos son conscientes de esta situación. Cuando se conoció el acuerdo de las bases militares entre Bogotá y Washington el Presidente Chávez denunció: “¿A quién pretende hacerle creer el Presidente Álvaro Uribe y la oligarquía colombiana que el incremento de la presencia militar yanqui, a través de estas nuevas bases, no significa una amenaza directa contra Venezuela?” (*El Universal*, 2009). También Brasil expresó su preocupación por un acuerdo militar que percibía como una amenaza a sus riquezas amazónicas y petroleras (Peixoto, 2009). En realidad no era más que el reforzamiento de una alarma que ya se habían encendido en la región un año antes con la IV Flota.

Para la mayoría de los gobernantes de Unasur es claro el vínculo que existe entre la actual demanda de recursos naturales y la creciente presencia norteamericana en América del Sur y el Caribe. Pero también sabe la Unasur que no todo es economía. Las posiciones de mayor soberanía e integración que nuestra región sostiene, desde el inicio del siglo, son una preocupación para el imperio. El proceso emancipador, un hecho inédito en la larga historia de resistencias, sometimientos y violencia que entrelaza a América del Sur y a EE.UU. es otro fenómeno a destacar.

La transformación de América del Sur en el siglo XXI y el impacto sobre el proyecto hegemónico de EE.UU.

Para los estrategas norteamericanos hay una verdad de hierro: sin el control y el dominio total de América Latina es imposible la construcción del imperio y la conquista de la hegemonía global. Lo prueban los propios archivos de la Casa Blanca. “Si EE.UU. no logra controlar a Latinoamérica, no podrá consolidar con eficacia su dominio sobre el planeta”, recuerda un documento escrito por el Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano asesor del Presidente norteamericano en temas estratégicos, al respaldar el derrocamiento del Gobierno chileno de Salvador Allende en 1973 (Chomsky, 2009).

La idea puede sorprender ya que estamos acostumbrados a escuchar a los dirigentes norteamericanos (y a los medios de comunicación extranjeros y locales) decir que América Latina no está en la agenda ni en las preocupaciones de la Casa Blanca. Los estudios especializados y los investigadores más serios afirman lo contrario. Suramérica es una pieza fundamental y no se ha escatimado esfuerzos (incluso los más violentos, al estilo del golpe militar chileno) para asegurarse ese control.

Desde que en 1823 anunció la Doctrina Monroe, EE.UU. y las grandes potencias de cada época consideraron como una verdad incuestionable que América Latina era zona de influencia norteamericana. Esta sigue siendo una convicción arraigada en la sociedad, el Estado, la academia y la política norteamericanas. La Casa Blanca siempre pretendió alinear a Sudamérica con sus políticas y, desde el ángulo económico, uno de sus objetivos permanentes ha sido crear el Área de Libre Comercio de las Américas (Pinheiro Guimaraes, 2010).

Los cambios que América del Sur emprendió en el siglo XXI representan un desajuste significativo en la estructura del edificio imperial. Con la asunción del venezolano Hugo Chávez en 1999, y luego, año tras año, con los triunfos electorales de Lula y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Michelle Bachelet en Chile, José Mujica en Uruguay y Fernando Lugo en Paraguay, América del Sur se puso, inesperadamente, a la vanguardia del movimiento antineoliberal en el mundo.

La economía de mercado había hecho estragos en la sociedad sudamericana y dañado seriamente el ejercicio de la democracia. Con una sintonía inusual, estos líderes entendieron la importancia de revalorizar el papel del Estado por sobre el mercado y, cada uno a su ritmo, encararon nuevas políticas sociales y de redistribución. La soberanía nacional fue uno de los ejes rectores de sus decisiones. Se buscó frenar la injerencia norteamericana y, como nunca antes, se cuestionó la conveniencia de realizar ejercicios militares con el Comando Sur. Por primera vez, se puso bajo la lupa de la ley y se debatió ampliamente en los medios sobre la inmunidad de la cual gozaban los soldados norteamericanos en nuestros territorios. Con el nuevo siglo, Venezuela, Bolivia y Ecuador reformularon sus Cartas Magnas sumando derechos colectivos y apostando a innovadores modelos de desarrollo. Se nacionalizó la explotación de hidrocarburos. Rafael Correa anunció a la Casa Blanca que a fines de 2009, cuando venciera el contrato, el Comando Sur debía irse de la base de Manta. Y, todos los Presidentes coincidieron en que la integración sudamericana era primordial para la subsistencia de cada nación.

Al finalizar la primera década del siglo, un nuevo sujeto político sudamericano irrumpe en el escenario continental. La creación de la Unasur y, sobre todo, del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) es, sin duda, uno de los puntos relevantes del nuevo proceso. Dentro del Consejo, por iniciativa de la ex-Ministra de Defensa, Nilda Garré, se fundó el Centro de Estudios Estratégicos de Unasur, con sede en Buenos Aires y dirigido por el argentino Alfredo Forti, para el diseño, a mediano y largo plazo, de las políticas y las estrategias de seguridad y defensa que decida encarar la región. En forma complementaria, en mayo de 2011 se inauguró en Santa Cruz, Bolivia, la Escuela de Defensa y Soberanía de los países del ALBA con el fin de “construir un pensamiento estratégico propio, para salvaguarda de la región y diseñar respuestas ante posibles amenazas de intervenciones extranjeras en el continente” (Presidencia de Bolivia, 2011).

Nunca antes las Fuerzas Armadas del Sur habían osado compartir proyectos comunes, sin antes contar con la mirada aprobadora del Pentágono. Ahora en la carta orgánica del CDS se proponen “consolidar una zona libre, soberana y en paz [...], fomentando una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta características subregionales y nacionales y que contribuyan al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (Ponce, 2010).

Los textos no incluyen ni una palabra sobre EE.UU., salvo para subrayar las diferencias. En el sitio de Internet del CDS, el ex-Ministro de Defensa de Ecuador, Javier Ponce, expuso ideas imposibles de imaginar una década atrás.

Los conflictos internos deben tratarse desde los intereses propios de cada país y no desde las estrategias de seguridad norteamericanas que auparon dictaduras o, al tiempo que animaban procesos democráticos, los desanimaban a renglón seguido. Recordemos las intervenciones norteamericanas a plena luz para presionar y controlar gobiernos y sectores políticos de derecha enfrentándolos a sectores de izquierda, algo que en este momento ya no sería posible (Ponce, 2010).

Continúa Ponce:

[...] en todos los países de la región, con alguna excepción, gobiernan tendencias de tinte progresista y nacionalista, cuyos cuestionamientos, más o menos radicales, a la dependencia generada a nombre de la Guerra Fría y que antes habrían sido inaceptables para Estados Unidos; lo cual crea condiciones favorables para la construcción de formas de cooperación autónomas (Ponce, 2010).

Definitivamente, aquella ‘convicción arraigada’ de que ningún ‘extranjero’ tenía derecho a inmiscuirse en América Latina porque la región estaba ‘bajo influencia norteamericana’, entró en crisis. Al aumento de la presencia china se sumó, en diciembre de 2008, un hecho insólito: una parte de la poderosa flota rusa realizó maniobras conjuntas con la armada venezolana, nada menos que en el Mar Caribe, considerado por EE.UU. ‘su mar interior’.

Por primera vez en su historia, aunque sin ningún riesgo serio todavía, Washington se ve desafiado simultáneamente por su ‘patio trasero’, por su antiguo rival, Rusia, y por su nuevo fantasma, China, que no lo interpela en lo político o militar sino como un competidor económico y comercial y que, además, lo tiene en un puño por ser el mayor acreedor de su deuda externa.

En este escenario de progresiva debilidad, EE.UU. reactivó todas las tácticas. Con la vista puesta en la *soft power*, incrementó todo tipo de ayuda material para las derechas opositoras de Sudamérica. Para quebrar las fuertes alianzas de los Gobiernos progresistas de la región, buscó meter una cuña elogiando a los ‘progresistas buenos’ y castigando a los ‘populistas malos’ para enfrentarlos.

Finalmente, elevó el nivel de coacción: aumentó las tropas en el Caribe; aplicó un correctivo en forma de golpe de Estado en Centroamérica (Honduras); optimizó sus alianzas militares con Colombia y Perú; fogoneó en Paraguay la destitución del Presidente Lugo, producida a través de un vergonzoso juicio político *express*, el 22 de junio de 2012; buscó desestabilizar los Gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador (alentando incluso el magnicidio) y sobre todo, puso en marcha un masivo esquema de intervención cuyo principal soporte son las bases militares.

El Pentágono ha desarrollado nuevas formas de intervención militar, en especial a partir del cambio geoestratégico que significó el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. El imperio muta sus estrategias para sobrevivir.

La Estrategia para la Nueva Era de 1997 es clara en sus objetivos futuros:

Nuestras fuerzas necesitarán acceso a infraestructura de apoyo en EE.UU. y en el exterior para proyectar nuestro poder en tiempos de crisis (conflictos bélicos). EE.UU. buscará la cooperación de otros Gobiernos para una infraestructura *en route* que le permita establecerse rápidamente y posicionarse para dominar cualquier situación [...], pero hay que ser consciente de que no siempre se va a contar con esa cooperación. Teniendo la capacidad para penetrar por la fuerza, EE.UU. podrá garantizar el acceso a puertos marítimos y aéreos y a otras instalaciones [...] que le ofrezcan la posibilidad de estar presente allí donde sus intereses lo requieran (Departamento de Defensa de EE.UU., 1997).

Para esto, el Departamento de Defensa previó instalar gradualmente, en América Latina, una cantidad significativa de bases pequeñas o, como aparece en los documentos del Pentágono: “pequeños puestos cooperativos de acceso contingente en el hemisferio” (Klaus, 2004). Son los llamados Sitio de Operaciones de Avanzada (Forward Operating Location, FOL por sus siglas en inglés), que aprovechan las instalaciones militares de otros países para colocar allí un grupo reducido de militares, espías y mercenarios y asegurarse así el acceso libre y permanente a ellas (a través de convenios o por la fuerza).

En muchos casos, los acuerdos para su instalación son pactados entre el Pentágono y los Gobiernos, a espaldas del Congreso y de la ciudadanía, como sucedió al comienzo con las siete bases colombianas. En otras ocasiones, figura que la base es alquilada por un particular norteamericano (un contratista o mercenario) que trabaja para sí mismo; de esta forma el país anfitrión puede argüir que no trabaja con militares estadounidenses.

Pero su función principal, según los documentos del Pentágono, es siempre la misma: garantizar el acceso total e inmediato de las fuerzas militares norteamericanas en el momento que lo requieran. Al operar en red, estas bases tienen además otros objetivos: recolectan datos (espionaje), protegen oleoductos de empresas norteamericanas, controlan los flujos inmigratorios, monitorean el rumbo de los países latinoamericanos (garantizan la influencia de EE.UU. en las políticas y el acceso a los mercados), vigilan el negocio del narcotráfico y, llegado el caso, pueden organizar acciones contrainsurgentes, olas desestabilizadoras y hasta golpes de Estado.

Estas bases –evalúan los especialistas del Pentágono– son más efectivas, más económicas y simbólicamente menos lesivas. El secreto está en que aparecen como sitios inofensivos cuando, en realidad, están acondicionadas como para convertirse en bases militares del tipo tradicional en cuestión de horas.

Los objetivos y la necesidad de EE.UU. de multiplicar las bases militares y aumentar su fuerza destructiva en nuestra región están muy bien explicados en el documento conocido como “Estrategia global en ruta”, elaborado por el Comando

de Movilidad Aérea de EE.UU. y leído por el Presidente Chávez en la reunión extraordinaria de Unasur que tuvo lugar en Bariloche, en agosto de 2009. Este documento anuncia los planes del Departamento de Defensa con miras al año 2025, detalla la importancia que la base militar de Palanquero (Colombia) tiene para el Pentágono y pide USD 46 millones (Departamento de la Fuerza Aérea, 2009) del presupuesto militar anual de Defensa para nuevas construcciones en ella.

El texto, fechado en marzo de 2009, contradice sin piedad la versión oficial que presenta la ocupación militar norteamericana como una cruzada contra las drogas y el terrorismo anexada al territorio de Colombia. El documento asegura que las acciones no se limitarán a operaciones antinarcóticos ni serán ejecutadas solo en la región andina, sino que tendrán un “alcance de movilidad aérea sobre la totalidad del continente sudamericano”; Palanquero, continúa el texto, es ideal porque “un avión C-17 puede cubrir casi la mitad del continente sin reabastecerse” y si hubiera combustible en el lugar de destino “el mismo avión podría cubrir el continente entero con excepción de la región de Cabo de Hornos” (Departamento de la Fuerza Aérea, 2009). Cabe destacar que, en ese caso, el Comando Sur cuenta con la posibilidad de aterrizar y reabastecerse en la base militar británica (y de la OTAN) de Monte Agradable (Mount Pleasant) en las Islas Malvinas.

Según la “Estrategia global en ruta” (Departamento de la Fuerza Aérea, 2009) hacia el 2025, desde Palanquero, la Fuerza Aérea de EE.UU. podría además alcanzar la costa de África, continente definido como área crítica para la defensa global estratégica, mucho antes de que las insurrecciones de 2011 comenzaran a cambiar el mapa político del noráfricano. África, considerada como ‘área crítica’, parece darles la razón a quienes aventuran que acaso la gran guerra del siglo XXI se dirimirá entre EE.UU. y China en ese continente.

“El Pentágono no ha podido convencer todavía al Gobierno somalí de instalar una base militar para el Africom y desde allí combatir la piratería, el terrorismo y las ideologías extremistas en África” (Departamento de la Fuerza Aérea, 2009), dice el documento del Comando de Movilidad Aérea 2025 para fundamentar por qué es tan importante Palanquero. El Africom, un invento del ex-Ministro de Defensa de George W. Bush, Donald Rumsfeld, pergeñado a la sombra de la doctrina de las ‘guerras preventivas’, fue activado el 1 de octubre de 2008, es decir, tres meses después de la IV Flota.

En este escenario complejo es imprescindible debatir además el caso de las Islas Malvinas, ocupadas por una potencia extracontinental desde hace ciento ochenta años. El Reino Unido levantó, en 1985, una fortaleza que pone en peligro a toda América del Sur y que es parte de la red de bases de la OTAN, lo que significa que EE.UU. también tiene acceso a ella. La construcción de la base requirió aproximadamente USD 1 200 millones y, anualmente, Londres invierte en ella unos USD 150 millones, lo que deja en claro la importancia que le otorga. Por la magnitud de sus dos pistas y la modernización de sus instalaciones es una de las bases aeronavales mejor equipadas de América del Sur.

Su valor geoestratégico es de primer nivel. Los académicos James Roger de la Universidad de Cambridge y Luis Simón (2009) de la Universidad de Londres realizaron una investigación por pedido de la comisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo. En ese informe consideran a Islas Malvinas un punto marítimo clave y remarcan el rol secundario de las bases militares británicas en Gibraltar y la Isla Ascensión que, en realidad, sirven de “trampolines estratégicos” (Roger y Simón, 2009) para acceder a ellas de manera eficiente y menos costosa. Según los académicos, la ubicación privilegiada de Islas Malvinas permite proyectar poder sobre la región circundante: América del Sur, Atlántico Sur, el crucial paso de Magallanes y Drake (debe recordarse que según la marina norteamericana el 90% del comercio se traslada por mar), el Sur de África, el Océano Índico y, en especial, la Antártida.

Sobre la capacidad bélica de la base en Islas Malvinas se conoce solo lo que el Ministerio de Defensa británico deja permear. Se sabe que operan naves de combate avanzado *Eurofighter Typhoon*. Ningún país sudamericano posee aviones comparables por su capacidad de destrucción y por su nivel tecnológico, demostrados en las guerras de Afganistán, Iraq y Libia. “Con el *Typhoon* las fuerzas británicas pueden volar hasta la mitad del territorio argentino y disparar misiles *Taurus* de 500 km de alcance. De esta manera, tienen capacidad ofensiva que abarca a todo Uruguay, a gran parte de Chile y al sur de Brasil. Es el arma más letal del Atlántico Sur” (*Télam*, 2012), subrayó el canciller Héctor Timerman en un informe a las Naciones Unidas presentado el 10 de febrero de 2012.

Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, así como una parte de la Antártida argentina, están ilegalmente incluidas como *territorio británico de ultramar* en el Tratado de Lisboa (Constitución Europea), firmado en la soledad de las altas esferas por los líderes de los 27 países de la UE, el 13 de diciembre de 2007, a espaldas de la voluntad popular.

Argentina rechazó públicamente el documento. Aquel 13 de diciembre de 2007 hacía apenas tres días que Cristina Fernández de Kirchner había asumido la Presidencia. En lo que fue su primer acto de política exterior, la Presidenta instruyó al Canciller Jorge Taiana para que convocara al Embajador británico en Buenos Aires, John Hughes, y le entregara una nota de protesta. “Argentina reclamó ante Londres y Bruselas lo que consideramos una referencia improcedente sobre ‘el Reino Unido y sus colonias’ en el Tratado de Lisboa”, recordó Taiana (2011). La parte más irritante figuraba en el anexo 2, denominado “Asociación de los Países y Territorios de Ultramar”, en el que la Corona había incluido a las Malvinas y a gran parte de nuestro territorio antártico como propios.

Afortunadamente, las actuales democracias sudamericanas han demostrado una gran visión estratégica al solidarizarse con Argentina, no solo por el reclamo justo de la soberanía sobre las islas sino por el peligro real que representa para la seguridad del sur del continente tanto la base del Reino Unido, como las de EE.UU. El respaldo a Argentina de la Unasur, del Mercosur, del ALBA, de la Celac, del

Grupo de los 77 y de China parece sugerir que hay un cambio cultural en marcha. Sin duda, ya se inició el *pachakutik*, el cambio de época.

Bibliografía

- Chomsky, Noam (2009). “Conferencia magistral”. Llevada a cabo en la Sala Netzahualcóyotl de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 21 de septiembre.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. Informe presentado en Río de Janeiro en febrero de 2009. [Versión electrónica en http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf]
- Departamento de Defensa de EE.UU. (1997). “Estrategia militar nacional: forma, respuesta, preparación: una estrategia militar para la Nueva Era”. Visita en diciembre de 2012 en www.dtic.mil/jcs/core/nms.html
- Departamento de la Fuerza Aérea (2009). “Programa de Construcción militar”. Visita en diciembre de 2012 en <http://www.latinreporters.com/colombieBasesWhitePaperAirMobilityCommand.htm>
- El Universal* (2009). “Chávez dice que Colombia es base de operación de EE.UU. en la región”. Sección Nacional y Política. [Versión electrónica en http://www.eluniversal.com/2009/08/02/pol_ava_chavez-dice-que-colo_02A2575083.shtml]
- Klaus, John (2004). *Bases militares de EE.UU. en ultramar: contexto y aspectos desatendidos para el Congreso (U.S. Military Overseas Basing: Background and Oversight Issues for Congress)*. Washington: Servicio Investigativo del Congreso. Visita diciembre de 2012 en <http://www.fas.org/man/crs/RS21975.pdf>
- La Nación* (2010). “China, la segunda economía mundial”. Sección El Mundo 17 de agosto de 2010. [Versión electrónica en <http://www.lanacion.com.ar/1295344-china-la-segunda-economia-mundial>].
- Peixoto, Fabrícia (2009). “Lula ‘preocupado’ por bases en Colombia”. *BBC*. Visita diciembre de 2012 en http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/08/090806_0031_uribe_lula_brasil_rb.shtml
- Pinheiro Guimaraes, Samuel (2010). “A América do Sul em 2022”. *Carta Maior*, 15 de julio. Visita diciembre de 2012 en http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16822
- Ponce, Javier (2010). “Iniciativas regionales de cooperación en defensa”. En *Sistemas de enseñanza militar y educación para la defensa en Iberoamérica*, Sonia Alda Mejías (Ed.): 21-29. [Versión electrónica en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/SISTEMAS_DE_ENSEANZA_MILITAR.pdf]
- Presidencia de Bolivia (2011). “Morales inaugura en Santa Cruz Escuela de Defensa y Seguridad del ALBA-TCP”. Comunicado emitido el 2 de junio.
- Roger, James y Luis Simón (2009). “El estatus y la localización de las instalaciones militares de los países miembros de la Unión Europea y su potencial rol para la seguridad y la política de defensa europea”. En *Directorio General de Política Exterior de la Unión Europea, Parlamento Europeo*, 19 febrero. Ver también http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede300309study-pe407004_/SEDE300309StudyPE407004_en.pdf.
- Sassen, Hermo (2010). “Hoy la tierra vale más que la gente”. Entrevista realizada por Javier Hermo y publicada en *Rebelión. Org* el 14 de noviembre. Visita diciembre de 2012 en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=116704>

Taiana, Jorge (2011). “Entrevista”. Efectuada por la autora, el 25 de noviembre de 2011 en Buenos Aires.

Télam (2012). “Todos aceptan dialogar, solo falta el Reino Unido”, afirmó Timerman ante Naciones Unidas”. Sección Noticias, 10 de febrero. Visita diciembre de 2012 en <http://www.telam.com.ar/nota/15410/>

Whitten, D.L. (1999). “Perspective on the Military Involvement in the War on Drugs – Is there a better way?”. EE.UU.: Departamento de Defensa.

www.lineasur.gob.ec

Todo el contenido de Línea Sur está disponible en versión electrónica



El declive de la hegemonía global estadounidense: ¿la emergencia de un modelo más equitativo de las relaciones internacionales?

Chandra Muzaffar

Este ensayo es un modesto intento por ofrecer algunos pensamientos sobre uno de los más trascendentales cambios que tienen lugar en el mundo contemporáneo: el declive de la hegemonía de los Estados Unidos y la posible emergencia de un modelo más equitativo de las relaciones internacionales, con todas sus implicaciones para la política y economía global.

En primer lugar se realizará un análisis de la primera fase de la cruzada norteamericana por la hegemonía global, desde 1945 hasta casi 1991. Luego, se examinarán las causas del declive de la hegemonía, en la fase actual. Seguido por una visión general de un mundo poshegemónico y la posible figura de poder. El ensayo termina con algunas reflexiones sobre las implicaciones de este modelo, para un orden mundial más justo y equitativo.

Ni global, ni total

Se debe establecer desde el principio que la hegemonía norteamericana no ha sido jamás ni global ni total, en estricto sentido. En 1945, al menos por un momento, parecía que EE.UU. dominaría totalmente el mundo. Emergieron de la Segunda Guerra Mundial relativamente ilesos, como la potencia suprema del mundo. A fin de demostrar su superioridad militar, lanzó un bombardeo atómico en Hiroshima, el 6 de agosto de 1945. Tres días después, bombardeó la ciudad japonesa de Nagasaki, matando un total de doscientas cincuenta mil personas. Los dos ataques no tenían justificación, pues la élite militar japonesa había insinuado a los comandantes estadounidenses en el Pacífico que su país estaba preparado para rendirse (Gerson, 2007). La motivación real fue enviar un aviso a todos los poderes: nadie debe meterse con el supremo.

El poderío militar estadounidense se constituyó en una dimensión fundamental de su poder hegemónico en 1945. Así también, estableció su poder en otras dos áreas importantes. Erigió la Organización de las Naciones Unidas como la infraestructura política para su dominio y control, creando, en su interior, una entidad llamada Consejo de Seguridad, con cinco miembros permanentes, los EE.UU. y cuatro de sus aliados de la época (Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y China),

* Traducción de Andrea Almeida Villamil para Línea Sur.

cada uno equipado con el poder de veto, para asegurar que entre ellos determinarían la dirección del mundo. Para manejar la economía global, que era aún más importante, la élite estadounidense concibió tres instituciones interrelacionadas: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Muzaffar, 1993). El GATT, ahora suplantado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), se puso ostensiblemente en marcha para crear un ambiente conductivo al libre comercio –libre comercio que frecuentemente no era comercio justo–. El objetivo proclamado por el FMI es estabilizar las tasas de cambio y promover la cooperación monetaria mundial, aunque lo que se hizo –en especial a partir de la década de 1990– fue fortalecer el capitalismo neoliberal y preservar el dólar, como el eje central del sistema financiero global. De forma similar, el Banco Mundial, cuya principal meta proclamada es extender préstamos a países en desarrollo, los ha incitado a promover su liberalización, desregulación y privatización, acción que reposa en el centro de lo que se conoce como el Consenso de Washington.

Los Estados Unidos estaban a la vanguardia de la ciencia y la tecnología en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial, una de las razones para su dominio económico en ese punto. Sus conocimientos les dieron una ventaja sobre otros Estados en la diseminación de la información y popularización de la cultura americana.

En cierto sentido, la combinación y concentración de un abrumador poder militar, poder político, poder económico, poder científico y tecnológico, poder cultural y de información en las manos de una única nación fue un suceso sin precedentes en la historia, que podría haber colocado el escenario para una hegemonía global estadounidense. Sin embargo, algunos eventos ocurridos en los años que siguieron obstaculizaron la ambición norteamericana.

El primero fue la división entre EE.UU. y la Unión Soviética. Incómodos aliados en la Segunda Guerra Mundial, el abismo ideológico que separaba el capitalismo norteamericano del comunismo soviético se expuso en primera plana en la posguerra. Ante el temor de la expansión de la influencia soviética desde Europa del Este –la mayoría de los Estados en la región eran satélites soviéticos– a la Europa del Oeste, el nuevo Presidente norteamericano Harry Truman enunció la Doctrina Truman en 1947, que buscaba controlar el comunismo. Su postura agresiva hacia la Unión Soviética culminó en un choque entre los aliados occidentales y la URSS, sobre Alemania en 1948-9. En consecuencia, Alemania quedó dividida en la República Federal Alemana (Alemania del Oeste) y la República Democrática Alemana (Alemania del Este). Los EE.UU. y sus aliados europeos establecieron una alianza militar –la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)– para contrarrestar lo que se percibía como la amenaza soviética a Europa y América del Norte. Seis años después de la formación, en 1955, en respuesta a la incorporación de la Alemania Occidental a la OTAN, la Unión Soviética forjó el Pacto de Varsovia: un acuerdo militar que enlazaba a la Unión Soviética a sus satélites de Europa del Este. Las líneas se trazaron para una confrontación entre los Estados Unidos y sus aliados, por un lado, y la Unión Soviética y sus satélites, por la otra –confrontación conocida como la Guerra Fría.

Fue la Guerra Fría la que controló la hegemonía estadounidense desde finales de 1940 hasta inicios de los 1990. Paralelamente, el desafío comunista a los Estados Unidos emanó desde otra dirección. En 1949, el régimen proestadounidense en Beijing, el Kuomintang, fue derrocado en una revolución popular dirigida por el líder comunista Mao Tse-Tung. China, en otra época aliado de los Estados Unidos, era ahora un adversario.

Hubo también otros desafíos provenientes de Asia. Como resultado de la Guerra en Corea, de 1950 a 1953, la península quedó dividida, con el comunismo profesando en Corea del Norte y, en los últimos 59 años, ha sido consistente en su oposición a la hegemonía estadounidense. Vietnam es otro país víctima del dominio, en los sesenta y tempranos setenta. Más de 3 millones de vietnamitas murieron en las manos del hegemón, defendiendo su tierra y su integridad.

Y no fueron solo los Estados comunistas. Las décadas de la posguerra vieron el crecimiento del nacionalismo y el surgimiento de Estados-naciones independientes en Asia y África. Mientras algunos de ellos permanecieron completamente alineados a los Estados Unidos, otros tuvieron la determinación de proteger su recién adquirida independencia y soberanía (Muzffadar, 2008a). La Conferencia de Bandung de 1955, que atrajo una galaxia de líderes asiáticos a la ciudad indonesia, fue una manifestación de esta determinación. El espíritu de Bandung dio inicio al Movimiento de Países No Alineados (NOA) en 1961. Sus líderes, como Sukarno en Indonesia, Nehru en India, Nasser en Egipto, Tito en Yugoslavia y Nkrumah en Ghana, estaban comprometidos con la creación de una fuerza en política internacional que no fuera el peón de los Estados Unidos, ni el títere de la Unión Soviética. Vale la pena observar que a inicios de los 70, algunos miembros del NOA –impulsados por su bienestar petrolero– presionaron a la Asamblea General de la ONU para que aceptara las resoluciones para establecer un Nuevo Orden Económico Mundial (NIEO por sus siglas en inglés) y un Nuevo Orden Internacional de la Información (NIIO por sus siglas en inglés). Esta fue, en particular, una respuesta al dominio estadounidense y occidental tanto en lo económico como en los medios globales.

Sin embargo, la resistencia que oponían al predominio los Estados de Asia, África y NOA que hacía poco habían alcanzado su independencia empezó a perder ímpetu a inicios de los ochenta, en adelante, por una variedad de razones: el modelo capitalista de desarrollo seguido por algunos de esos Estados aumentó su dependencia hacia los centros de poder en el occidente; diferentes tasas de crecimiento y progreso entre ellos, lo cual impactó negativamente en su sentido de solidaridad; la preocupación por sus propios desafíos internos; los conflictos entre Estados, lo que no solo incrementó su antagonismo mutuo, sino que también minó sus recursos; pero sobretudo, las enormes dificultades se toparon con Estados-naciones que buscaban preservar su independencia y soberanía dentro de un sistema global dominado por los intereses del hegemón. Estas son las razones, entre algunas otras, que pesaron en el debilitamiento de la resistencia al poder estadounidense.

Al mismo tiempo, el reto comunista decreció en los alrededores. China escogió abrazar el mercado y abrirse a las inversiones occidentales y la tecnología, desde 1978 –dos años después de la muerte de Mao–. Lo propio sucedió con Vietnam, a mediados de los 80. Al igual que China, sintió que el mercado era un prerequisite necesario para su desarrollo económico. Más importante, Vietnam ha sido quién mejor se ha acomodado a los intereses estadounidenses en la región.

En el caso de la Unión Soviética, las circunstancias internas y externas la forzaron a ceder ante el hegemon. La inhabilidad para dirigir una economía que satisfaga las necesidades del consumidor, en un segmento significativo de la sociedad, fue un factor que incidió, así como la penetrante corrupción que manchaba la integridad de la élite al mando. Considerando que la Unión Soviética mantuvo su poder a través de un cierto grado de reglamentación y represión, se avivó y propagó la llama de la ira y el resentimiento contra el sistema comunista. La derrota de la armada soviética en Afganistán, después de casi una década de ocupación, también erosionó la credibilidad y legitimidad del Estado. En medio de esto, las reformas introducidas por el Presidente Mijaíl Gorbachov mediante la *Glásnost* (Apertura) y la *Perestroika* (Reestructuración) sirvieron solo para exacerbar la situación. Una de las consecuencias de sus reformas fueron los levantamientos democráticos en los Estados satélite –desde Polonia y Bulgaria hasta Checoslovaquia y Rumania– en 1989, hecho que reverberó dentro de las repúblicas constitutivas de la Unión Soviética. Como resultado de la agitación, la URSS se desintegró en agosto de 1991. Debe enfatizarse que los EE.UU., bajo la presidencia de Ronald Reagan, metió mano en las revueltas. Las presiones que ejerció, junto a sus agencias, directa e indirectamente, sin duda aflojaron la sujeción soviética sobre los satélites, y aceleró su desintegración¹.

Tras la desaparición, el tremendo reto que enfrentaba la hegemonía estadounidense, por más de cuatro décadas, se evaporó. Una vez más, los Estados Unidos fueron la única superpotencia ¡El maestro del Universo! Ese momento mágico de 1945, retornó.

Lo que significa que, en otras palabras, en 1991 Estados Unidos tenía una posición que le permitía establecer una hegemonía total, global. La habilidad del Presidente George Bush (padre) para movilizar un gran espectro de naciones a fin de liberar Kuwait del iraquí Saddam Hussein –quien había invadido el Sheikdom el año anterior, en agosto de 1990–, violando completamente la ley internacional, mostró que los Estados Unidos movían un considerable apoyo en la arena internacional. Pero, el apoyo empezó a declinar cuando se hizo evidente que el objetivo norteamericano no era solo la liberación de Kuwait. Se estaba usando la guerra para emascular a Iraq, a través de sanciones económicas que favorecían la agenda de Estados Unidos –e Israel–. Esta agenda que es una expresión importante de la ideología, los intereses y acciones de la élite estadounidense, es también en parte responsable del declive norteamericano.

Se debe enfocar este descenso desde tres ángulos. El primero, relacionado con la élite estadounidense.

Declive: la élite

La guerra, con el objeto de destituir a un líder o Gobierno, instalando en su lugar a un régimen subordinado y servil, ha sido una gran plataforma política de la élite estadounidense desde inicios de los 90, a pesar de que era evidente incluso desde la primera fase de su hegemonía. Si la imposición de sanciones para castigar a un Estado o líder que refutara a someterse al deseo del hegemon tuviera la forma de guerra, entonces Iraq habría sido la primera de las guerras estadounidenses (en la fase actual) que contribuía a la causa (hegemónica)².

Después de casi trece años de sanciones, que han impuesto una pesada carga a la sociedad iraquí, Estados Unidos y Gran Bretaña, con la complicidad de algunos Estados árabes, invadieron Iraq, sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, en marzo de 2003. El pretexto para esta acción fue que el Gobierno de Hussein poseía ‘armas de destrucción masiva’ –lo que no hay necesidad de decir: era una mentira monstruosa (*New Straits Times*, 2003).

Los motivos reales para esta conquista y ocupación son ahora bien conocidos: controlar el petróleo de uno de los mayores exportadores mundiales de la materia prima; controlar uno de los países mejor ubicados, en una de las regiones mundialmente más estratégicas, hogar de algunos de los mares y estrechos más valiosos en el planeta; controlar un país que tiene agua en abundancia –el Tigris y el Éufrates–, punto crucial para el árido Israel; la eliminación de un líder y un régimen que utilizó su bienestar para desarrollar fuertes cimientos científicos y tecnológicos, como la planta nuclear que Israel destruyó en 1981; y la eliminación de un líder y un régimen que estaba firmemente comprometido con la causa palestina, a la que apoyaba con fondos abundantes, y que –a la vez– se oponía con vehemencia a la ocupación israelita de los territorios palestinos³.

Dado que los motivos tras la ocupación de Iraq, evidentemente, solo favorecían los intereses estadounidenses e israelitas, la rabia y desilusión contra el hegemon y su siervo prevalecieron, a pesar del retiro de tropas norteamericanas. Además, se estima que del 2003 al 2011, entre 107 789 y 117 776 civiles murieron como resultado de la violencia asociada a la invasión⁴. Muchos iraquíes aún cargan con los daños físicos y psicológicos, cicatrices de violación, tortura, encarcelación. Una gran proporción de la sociedad iraquí todavía no tiene acceso a servicios básicos. La tasa de desempleo juvenil es un enorme problema. La corrupción abunda. No hay estabilidad política. Los asesinatos masivos en el nombre de las sectas y facciones continúan (Jamail, 2009). La división entre Chiítas y Sunitas se ha profundizado, y es, de hecho, la mayor causa de violencia y derramamiento de sangre. En pocas palabras, Iraq, que alguna vez fuera una nación organizada, funcional y con una relativamente próspera clase media, hoy en día es una sociedad rota.

La actual situación iraquí es una evidencia concluyente contra la hegemonía estadounidense. Tanto así, que se ha visto obligado a retirar testimonios de la ocupación fallida. Esta es una de las razones por las que la mayoría de la población de

EE.UU. se opone a que su Gobierno se permita incurrir en aventuras militares de esta clase, en el futuro.

Una sección de la sociedad norteamericana sabe también que la invasión y ocupación de Iraq resultó una colosal carga para los contribuyentes. De acuerdo al laureado economista Joseph Stiglitz y a Linda T. Bilmes, la operación entera costó casi USD 3 billones en el 2008, e irrefutablemente es más alta en la actualidad⁵. Mientras que algunas compañías petroleras han ganado contratos irresistibles gracias a la ocupación, para los ciudadanos comunes no ha habido ninguna ganancia directa.

Estados Unidos dirigió la invasión y ocupación de la OTAN en Afganistán, en octubre 2001. Es otra guerra que prueba el fracaso del hegemon. Se trató de una retaliación por el ataque del 9-11 a las Torres Gemelas en New York, y al Pentágono en Washington D.C., dado por la negativa del régimen talibán en Afganistán a entregar al presunto mentalizador del ataque, Osama bin Laden, al sistema de justicia estadounidense. Mas, el ataque en sí mismo levantó dudas legítimas sobre quién fue realmente el perpetrador y cuál fue la motivación⁶. Cualquiera sea la verdad, el 9-11 se convirtió en la 'lógica' para lanzar una 'Guerra contra el Terror'.

La 'Guerra contra el Terror', contrariamente a la negación de sus iniciadores y sus amigos, ha sido dirigida, en especial, a los grupos musulmanes. Se ha equiparado el Islamismo con terrorismo y violencia, un hecho que ya tenía precedentes, pero que deviene más desenfrenado (Muzzafar, 2008b). Así, el 9-11 se traduce en una cierta *islamfobia*, más penetrante que en el pasado y más infiltrada en las sociedades occidentales. Algunos individuos consideran la posibilidad de que el objetivo tras el 9-11, y la 'Guerra contra el Terror', haya sido poner en la mira al Islamismo y los musulmanes.

Pudieron haber, también, otros motivos. El acto de invadir Afganistán, como la pieza preliminar, pudo estar relacionado con su locación estratégica, vecina a China y Rusia por un lado, y a Irán por el otro. De ahí su tremenda importancia para los Estados Unidos. Además, aumentaba su acceso a los campos petroleros de un par de repúblicas asiáticas centrales y al Mar Caspio. Se ha sugerido que en términos de producción petrolífera, la región completa podría competir con Arabia Saudita, en un futuro cercano (Muzzafar, 2003).

Desde la ocupación afgana, los EE.UU. y sus aliados de la OTAN se han percatado que no pueden detener una violencia sin fin, debida principalmente a su presencia. Los talibanes que fueron expulsados del poder se han hecho más fuertes y tienen, hoy, más apoyo al ser considerados como un movimiento que lucha contra el ocupante extranjero. Se dice que ellos controlan más terreno que el Gobierno de Hamid Karzai, en Kabul, diseñado por la OTAN.

La lucha entre los talibanes y las fuerzas OTAN-Karzai han dado como resultado miles de decesos. Decenas de miles son víctimas de este conflicto, sobre todo

por el desplazamiento y desencajamiento que ha causado. Como la Guerra en Iraq, Afganistán es también la cruz financiera en el cuello de los EE.UU. y sus compañeros. Un reporte del 2011 señala que: “La cuenta final será de al menos de USD 3,7 billones y podría elevarse a USD 4,4 billones, de acuerdo al proyecto de investigación ‘Los Costos de la Guerra’ hecho por el Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown” (Trotta, 2011).

Una vez más, tanto la descomunal pérdida de vidas humanas y el exorbitante costo financiero, asociados con la aventura en Afganistán, condenan a la agenda de dominio de Estados Unidos y de la OTAN. Se resalta –si se puede reiterar– el fracaso de la hegemonía.

En particular, los costos financieros han socavado la economía estadounidense. Estas guerras a gran escala han contribuido al creciente endeudamiento de la nación, que se posiciona como la deudora más grande a nivel mundial –con un monto de USD 15,9 billones, al 7 de agosto de 2012⁷–. Es concebible que casi un tercio de ella provenga de las guerras en las que se ha envuelto desde inicios de la década pasada.

Hay otros fallos serios en la economía, también responsables de la profundización de su malestar. En 2007, el 1% de la población poseía el 34,6% de la riqueza total de la nación, mientras que el 80% poseía el 15%⁸. Las disparidades sociales y económicas en los Estados Unidos son las peores entre el grupo de todas las naciones industrializadas del mundo. Una de cada seis personas vive en condiciones de pobreza y necesita ayuda alimentaria. En julio de 2012, el 8,3% de la población estaba desempleada.

Dada la magnitud del malestar económico, EE.UU. no está en posición de dirigir al mundo.

Es irónico que debido, en parte, a su cruzada para alcanzar la hegemonía, no sean capaces de dominar la economía global. Sin embargo, la hegemonía no es la única causa del declive. El capitalismo neoliberal, credo económico de la élite estadounidense, concentra la riqueza en manos de unos pocos. Se trata de una economía que permite a los banqueros inversores, a los administradores de fondos de inversiones y a los especuladores financieros decidir el curso de acción.

Declive: resistencia

Mientras que la ideología, intereses y acciones de la élite han sido el principal factor en el declive estadounidense, la resistencia de muchos grupos, movimientos y Estados a esa hegemonía ha jugado también un rol significativo.

Para empezar está la resistencia de los Estados de América Latina, un continente que por casi dos siglos ha cargado con el oprobio de la arrogancia del hegemon. Hace casi diez años, la situación empezó a cambiar. Uno tras otro, los Estados latinoamericanos se han levantado a defender su independencia e integridad.

Antes del periodo actual, hubo un Estado que resistió al poderío estadounidense con coraje invencible y fortaleza indomable⁹. Cuba, una república isleña de 11 millones de habitantes, se rehusó a someterse mansamente a su gigante vecino, e insistió en recorrer su propio sendero comunista hacia el desarrollo. Fue sometida a severas sanciones durante los últimos cincuenta y un años: una invasión, una guerra biológica, bombardeos, una explosión aérea y un sinnúmero de atentados para asesinar a su líder revolucionario, Fidel Castro. Para hacerlo más simple, EE.UU. ha estado en guerra contra Cuba por décadas (Editorial Capitán San Luis, 2005).

La habilidad del liderazgo cubano para preservar su honor y dignidad, por tanto tiempo, ha inspirado a otros Estados en América Latina a resistir y a realzar su propia soberanía e independencia. En la fase presente, Venezuela —liderada por Hugo Chávez— fue, quizá, la primera en seguir el ejemplo cubano¹⁰. Otros como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, y en un menor grado, Brasil y Argentina, han buscado reducir el poder e influencia estadounidense en sus economías. Se ha ejecutado un intento sincero para la reestructuración de sus economías, de manera que el bienestar de los ciudadanos y los intereses de la nación tengan primacía sobre los privilegios de las élites y las demandas de Washington.

Lo que resulta notable acerca de la resistencia de algunos de los Estados latinoamericanos es su visión para forjar una alianza regional que les dote de fuerza colectiva y solidaridad para afrontar las presiones estadounidenses. El grupo regional denominado ALBA, Alianza Bolivariana para América, fue la creación de Chávez, quien en el 2001 objetó la idea de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que habría perpetuado la influencia sobre Latinoamérica; en su lugar, propuso una organización que facilitara la integración económica, social, política y cultural de Sudamérica y el Caribe. La ALBA se hizo realidad en diciembre de 2004, con la firma de un acuerdo entre Venezuela y Cuba. Actualmente, está constituida por ocho miembros. Además de los dos fundadores, los otros integrantes son: Bolivia, Nicaragua, Ecuador, la Commonwealth de Dominica, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas¹¹.

Entre los principios de la ALBA están: el compromiso con el comercio justo, la promoción del comercio y la inversión para alcanzar un desarrollo sostenible, el fomento de inversiones de capital dentro de la región, la integración energética entre los países de la región, la defensa de la identidad cultural de sus pueblos y de la región, y el desarrollo de políticas internacionales comunes entre sus miembros (Hirst, 2010).

Desde su formación, ha emprendido algunos proyectos concretos. Como por ejemplo, ha facilitado la distribución diaria de casi 96 000 barriles de petróleo de Venezuela a Cuba; a cambio, Cuba ha enviado 20 000 médicos y miles de profesores a los estados más pobres en Venezuela. A través de programas de mutua asistencia como este, la ALBA espera fortalecer la resiliencia de sus Estados y de la región, consolidándose como un bloque que confronte la hegemonía del norte.

Otra región que ha debido enfrentar al hegemon es, por supuesto, Medio Oriente y Noráfrica (MOAN). Para muchas personas, la dura realidad de la preponderancia estadounidense se presenta a sí misma a través de la presencia de Israel. Debido a que EE.UU. es el patrón, el protector y el proveedor de Israel, la gente sabe que la anexación y ocupación del territorio palestino, y la expulsión y aniquilación de los palestinos, no habría sido posible sin el complot del hegemon¹². Así que cuando los palestinos resisten la arrogancia israelita –como lo han hecho por sesenta y cuatro años– resisten también al poder estadounidense. La constancia y perseverancia que han demostrado los vuelve inigualables.

Los libaneses también son merecedores de elogios por su resistencia a Israel, que invadió este pequeño país en tres ocasiones. De hecho, desde el advenimiento de Hezbollah en 1983, la resistencia libanesa se ha organizado y enfocado mejor. Por esta razón, en parte, las fuerzas armadas israelitas sufrieron un gran contratiempo cuando quisieron aplastar a Hezbollah en el 2006 (Muzaffar, 2006a; 2006b).

Siria –cuyos Altos del Golán están bajo ocupación israelita desde 1967– también ha mostrado una resistencia inflexible. El liderazgo sirio es un vínculo vital entre Irán y el Hezbollah. Juntos conforman un anillo firme, sólido, a la dominación y control israelita-estadounidense. Por este motivo, la estrecha colaboración entre Israel, EE.UU., Gran Bretaña y Francia, ayudada e inducida por algunos Estados en la región como Arabia Saudita, Qatar y Turquía, está impetuosamente decidida a derrocar al Presidente sirio Bashar Al-Assad¹³.

Se ha hecho alusión a Irán en este contexto de resistencias. En efecto, muy pocas naciones en el mundo han sido tan consistentes como la República Islámica de Irán en su oposición a la hegemonía norteamericana. Su nacimiento como República, en 1979, fue una expresión del rechazo popular a la hegemonía, y la instalación de esta en el Trono del Sol. Durante los últimos treinta y tres años, los iraníes han sido sometidos a una amplia variedad de sanciones, asesinatos, complots terroristas e incluso ataques cibernéticos para forzar su consentimiento con la agenda israelita-estadounidense en MOAN. Pero, el alto mando y sus ciudadanos han permanecido firmes. La insistencia iraní en que su programa nuclear tiene fines pacíficos y no está orientado a la producción de armas nucleares –a pesar de las poses agresivas de Israel y EE.UU– es un ejemplo de su determinación (Muzaffar, 2012).

En este punto, es necesario mencionar que Siria e Irán han forjado estrechos vínculos con varios países en América Latina, que también resisten a la hegemonía. Relaciones económicas y culturales se han fortalecido con Cuba, Venezuela, Ecuador y Brasil. En diciembre de 2010, Siria e Irán fueron aceptados como Estados observadores en la ALBA. Este puente entre MOAN y Latinoamérica tiene gran significado en la batalla contra el imperio.

Otros Estados de MOAN también han resistido el dominio, sustentado a través de Israel. Ya se ha referido a Iraq y su resistencia. Libia bajo su líder voluble,

Muammar Gaddafi, fue un oponente. Aparte de su rechazo a la ocupación israelita de Palestina y otros territorios árabes, Gaddafi resistió todos los intentos de las corporaciones petroleras occidentales por ganar el control sobre el petróleo libio, que él nacionalizó a inicios de sus cuarenta y dos años de mandato. Fue también un defensor entusiasta de la Unión Africana, partidario de desarrollar una moneda única africana que reduciría la dependencia del continente al dólar estadounidense. Al mismo tiempo, hizo pública su oposición al auspicio estadounidense, basado en el concepto alemán, a la cooperación militar africana, llamada Mando África de Estados Unidos (Africom, por sus siglas en inglés), pues la miraba como otra forma de neo-imperialismo occidental. Por todas estas razones, Gaddafi tenía que ser eliminado¹⁴.

Se puede argumentar que tanto Somalia como Sudán han sido también víctimas de la política imperial. Con su locación estratégica en el Cuerno de África y sus potenciales reservas de petróleo, Somalia es un imán que ha atraído a los EE.UU, durante los últimos veinte años. Su tribal y disidente política ha sido manipulada por el imperio y los grupos que resisten al imperio, como los afiliados de Al-Qaeda, agravando la violencia y el desorden que han arruinado esa tierra por tanto tiempo. Sudán, una gran nación exportadora de petróleo, dividida por conflictos religiosos internos, lealtades sectarias, fue presa de los predadores regionales y globales, cada uno con su propia agenda nefasta. Con respecto al Gobierno de Jartum, siempre receloso de los planes estadounidenses e israelitas, al final de cuentas falló en proteger la integridad territorial de Sudán y tuvo que acceder a la separación norte-sur del territorio.

Algunos críticos señalan que Sudán y Libia, tal como Siria e Iraq, están —o estaban— en oposición al imperialismo, pero son —o fueron— liderados por autócratas. ¿Acaso no se debería condenar la supresión de los derechos a sus ciudadanos? Sí, se debería. Pero tampoco se debería dudar en oponerse a una hegemonía global y todo lo que eso representa. Aquellos quienes resisten la hegemonía deberían ser apoyados, mientras se establece con suficiente claridad si se trata de autócratas. De ser así, se les hará saber que deben introducir reformas democráticas. Esta clase de posición es bastante diferente. Ya no se trata de la oposición que se levanta cuando se afectan sus intereses; y que negocia feliz con autócratas, y apoya la supresión de los derechos democráticos, cuando le sirve a su agenda¹⁵.

Así, llegamos a Afganistán, donde los talibanes continúan resistiendo al imperialismo. Se ha analizado este caso en otro contexto. La violencia de los talibanes es un asunto que ha levantado críticas. Sí, se debería repudiar su violencia, sin perder de vista la gran significación de su resistencia al dominio.

Rusia también está enfrentando al ‘timón’ estadounidense, como se hizo evidente en el triple veto que lanzó en el Consejo de Seguridad de la ONU en los últimos meses, para impedir las movidas maquiavélicas de los poderes occidentales y sus clientes regionales, y delegados, que promovían su meta hegemónica en Siria¹⁶. No solo en relación a Siria. En años recientes, Rusia ha presenciado maniobras

ejecutadas por los EE.UU en Georgia, Ucrania y en algunos Estados de Europa del Este, que la han convencido de que era necesario: afilar sus habilidades diplomáticas; y fortalecer sus músculos militares, a fin de proteger la soberanía e integridad de la Federación Rusa.

Un triple veto también fue lanzado por China en el Consejo de Seguridad en el caso sirio, por la misma razón. China se ha percatado de por qué y cómo la agenda hegemónica la impactará. Sabe que es, después de todo, uno de los primeros blancos. Por esto, cuando el Presidente Barack Obama proclamó públicamente que: “como una nación pacífica, los EE.UU. desempeñarán un amplio y largo rol en modelar la región (Asia-Pacífico) y su futuro” (Parliament House, 2011), China empezó a observar detenidamente los movimientos estadounidenses. El plan para establecer una base en Darwin, Australia, para desplegar barcos en Singapur, para forjar vínculos militares con Filipinas, y para mejorar su cooperación militar con Japón y Corea del Sur son asuntos de preocupación. En medio de este ambiente, no es sorprendente que China haya decidido adoptar una posición firme en su reclamo sobre el Mar de China Meridional (Arujunan, 2011). En otras palabras, resistirá cualquier intento de los EE.UU por imponer su dominio sobre Asia-Pacífico. Se ha notado que Corea del Norte, aliado chino, –no obstante de sus pronunciamientos excéntricos– es también un oponente inflexible de la hegemonía.

Se deben registrar otros dos elementos que forman parte de la resistencia. En la actual fase, tal como en el pasado, hay una cantidad abundante de grupos de ciudadanos que están batallando por un mundo más justo e igualitario (Muzffadar, 2007). De alguna manera, las protestas masivas del movimiento en contra de la guerra en Iraq, en el 2003, fueron un empujón para los grupos de ciudadanos que se oponían a la hegemonía, aunque la energía y el entusiasmo generados en la época se han disipado. Un pequeño segmento de los medios de comunicación también desafía al poder estadounidense. A veces, se trata solo de canales de expresión disponibles para disidentes globales.

Al reflexionar sobre la resistencia en las distintas partes del mundo, desde América Latina hasta Asia del Este, es evidente que –en cada una de las instancias– el impulso estadounidense por controlar y dominar es la fuerza que mueve a sus ‘blancos’ a responder. Esta es una dimensión de las relaciones internacionales que está escondida del público en general, por los medios que frecuentemente son cómplices del hegemon. La impresión dada es: el ‘blanco’ como responsable del conflicto.

Declive: ascenso

La resistencia al dominio está estrechamente relacionada al ascenso de los nuevos centros de poder. Por ejemplo, la ALBA es resistencia y surgimiento. Su resistencia podría dar origen a un nuevo patrón de cooperación interestatal en Sudamérica y el mundo. De la misma manera, la producción científica iraní es

una contribución a la resistencia y una señal de que la base científica del país es lo suficientemente viable para catapultarlo hacia el futuro. Rusia está no solo resistiendo al dominio, sino preparándose para jugar un rol mayor en términos de seguridad y política dentro de la región que categoriza como ‘Eurasia’.

Sin embargo, de todas las naciones que están en auge, es la predominancia china la que ha sorprendido al mundo. Treinta años después de abandonar el modelo comunista de desarrollo y abrirse al libre mercado, se ha convertido en la central económica. A través de empresas nacionales y corporaciones extranjeras, la nación más grande del mundo produce bienes para toda la humanidad. Desde Bangkok hasta Buenos Aires, ‘Made in China’ es una marca ubicua. En manufactura y comercio, China es el campeón.

También tiene inversiones masivas por todas partes. Ha colocado billones de yua-nes en desarrollo de infraestructura casi en todos los Estados africanos, así como en la construcción de torres de perforación petrolera en Venezuela, un proyecto hidroeléctrico en Ecuador y un sistema de vías férreas en Argentina (Ellis, 2010). En Asia, casi no hay país que no se haya beneficiado de la inversión china en ma-nufactura, infraestructura o intercambio comercial.

En los tres continentes, la presencia china es vista favorablemente. Así,

...en el 2007 una encuesta realizada por el Centro de Investigación Pew en 10 países subsaharianos determinó que los africanos ven sobrecogedoramente be-neficioso al crecimiento económico chino. En prácticamente todos los países encuestados, la participación china es vista más positivamente que la nortea-mericana. En Senegal, el 86% dijo que el rol chino en su país había ayudado a mejorar las cosas, comparado con el 56% que expresaba lo mismo sobre el rol norteamericano. En Kenia, 91% de los entrevistados creía que la influencia china era positiva, versus el 74% que decía lo mismo de los EE.UU. (Moyo, 2012).

Su rol económico mundial es un reflejo de la fortaleza esencial de su economía. Su reserva en moneda extranjera es la mayor en el globo, con 3,24 billones a ju-nio de 2012. Su tasa de ahorro nacional es alta. La tasa de alfabetismo en adultos es, ahora, casi del 95%. Los estudiantes de 15 años, en Shangai, obtuvieron hace poco el primer lugar, a nivel mundial, en matemáticas y lectura, de acuerdo al Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés). A nivel de universidades, hoy en día se gradúan más de 1,5 millones de ingenieros y científicos al año.

Para realzar su supremacía económica se ha colocado al frente de un par de agru-paciones. Brics congrega a las cinco economías más grandes –Brasil, Rusia, In-dia, China y Sudáfrica–, que están casi a un mismo nivel de desarrollo. A través de programas e iniciativas conjuntas esperan crear un sistema mundial más equi-tativo. También, es fundadora de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) conformada por Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, a fin de fortalecer la cooperación económica y social.

Paralelamente, la fenomenal transformación económica china le ha traído predominancia en otras áreas. En la arena deportiva, por ejemplo, confirmó su posición como fuerte competidor. Su actuación estelar en las Olimpiadas 2012, en Londres, venía motivada desde su preparación en las Olimpiadas 2008, en Beijing.

No obstante, el éxito no implica que China no tenga debilidades en el sistema que podrían impedir su surgimiento. Se podría mejorar la protección ambiental. Temas de gobernanza relacionados a las finanzas públicas e integridad deberían dirigirse con mayor vigor y sinceridad. La participación ciudadana en los procesos políticos tendría que fortalecerse. La brecha entre ‘aquellos que poseen mucho’ y ‘aquellos que tienen muy poco’ en las ciudades debería reducirse, así como las disparidades de ingresos existentes entre los sectores urbanos y rurales.

Dicho eso, no se puede negar que el rápido y dramático ascenso chino, durante las últimas décadas, es un logro formidable sin precedente o paralelo (Roach, 2011). Es un logro que preocupa al hegemon, a una potencia que teme perder su dominio y que, por tanto, busca contener y rodear a China (Muzaffar, 2008a).

Un mundo poshegemónico

La emersión china da señales del nacimiento de un mundo poshegemónico. Hay, por supuesto, escépticos que lo contradicen. China, afirman, será el próximo hegemon. No existen bases para lanzar tal conclusión. Por tres razones es poco probable que China intente conquistar otros territorios militarmente, o usurpar sus recursos por medio de la agresión o la masacre de cientos de miles de personas, en su afán por controlar y dominar el mundo.

La primera, históricamente China no ha deseado la hegemonía, incluso cuando poseía la flota más fuerte en el mundo, en los tiempos de la Dinastía Ming. El comandante de la flota, el famoso almirante Zheng He, realizó siete viajes a diferentes partes del mundo y no saqueó o desvalijó los territorios visitados. Tiene también significado que las tierras que ocupa China en la actualidad son las que tiene desde la Dinastía Han Occidental (206 a.C. – 24 d.C.).

Es verdad que, a lo largo de la historia, ha estado obsesionada con salvaguardar sus fronteras. A veces, ha recurrido a la fuerza para proteger su integridad territorial. Pero, esto difiere de saquear tierras y mares para subyugar ‘naciones desconocidas’ a través de la fuerza barbárica.

La segunda, incluso en el periodo contemporáneo, a pesar del voraz apetito chino por petróleo, gas y otros minerales, no ha tratado de controlar la fuente de estos recursos. Todo lo que quiere es: acceso, no control. Esta es la razón por la que no posee ni una sola base militar extranjera.

De hecho, como se ha señalado frecuentemente, China es la primera nación que, emergiendo como una superpotencia en el escenario mundial, no ha recurrido a guerras imperiales o conquistas sangrientas, a la usurpación de recursos ajenos,

en su ascenso en la escalera. Para decirlo de otra manera, su llegada al poder no ha sido violenta, los medios pacíficos la han hecho única, un aspecto que el mundo debe apreciar.

Debe concederse, una vez más, que cuando se trata de aquello que define como su ‘integridad territorial’, China no tiene escrúpulos en usar la fuerza. Así lo hizo en 1962, cuando enfrentó a India en disputa por la Línea McMahon. En 1974 y 1988, China colisionó con Vietnam por las Islas Spratly. Pero, incluso en esos conflictos, estuvo más inclinada a las negociaciones bilaterales y el establecimiento de la paz.

La tercera, y ya todo dicho, China –la segunda economía más grande del mundo– es todavía un país pobre y está determinada a incrementar el nivel de vida de sus habitantes en las próximas tres o cuatro décadas. La búsqueda de poder hegemónico, especialmente a través de la guerra y la violencia, ciertamente no está en su agenda. Los responsables de las políticas y analistas no cesan en recordar al mundo que con 1,3 billones de personas, “El PIB per cápita es de USD 3 800, ocupando el puesto 104 a nivel global, una posición incluso más baja que la de los países africanos. Según el estándar *un dólar por día* de la ONU, 150 millones de habitantes chinos viven bajo la línea de pobreza” (Binguo, 2010).

Es, además, importante notar que es probablemente la única gran potencia que tiene una cláusula en su Constitución que repudia la hegemonía. El Partido Comunista de China (PCC) reniega también de la hegemonía. En la actual fase de dominio estadounidense, cada líder chino –desde Deng Xiaoping a Hu Jintao– ha dado la palabra de que su nación no buscará jamás la supremacía. Esta fue la misma posición que mantuvo el último Primer Ministro Chino, Zhou Enlai¹⁷.

Aparte de la evidencia histórica y contemporánea, las garantías constitucionales y verbales que resaltan el carácter y la orientación no-hegemónicas, se debe reconocer que el ambiente regional y global no permitirá que ninguna nación domine y controle la política y la economía regional e internacional. Incluso sus vecinos inmediatos, países como Japón y Corea del Sur, son económicamente poderosos y políticamente influyentes. Si Corea del Sur y del Norte se reunificaran en las dos próximas décadas –hecho que no es inconcebible– se convertirían en una formidable fuerza que el mundo no podría ignorar.

En el sudeste asiático, Indonesia y Vietnam –con sus enormes poblaciones y su fiable desempeño económico– podrían emerger como jugadores importantes en el futuro. El ascenso del poder hindú es a menudo citado. Irán tiene la fuerza espiritual, los recursos materiales y el capital humano para contribuir al alcance de un orden mundial más equitativo. Así también Turquía, cuya economía y sociedad exhiben algunos rasgos positivos. Sudáfrica, Brasil, Argentina, Venezuela, Cuba, entre otros, tienen el potencial para emerger como centros de un mundo poshegemónico.

Estados Unidos, aunque ya no en el rol de hegemon, seguirá siendo un jugador importante. Su vecino del norte, Canadá continuará haciendo uso de la palanca económica. En Europa no hay duda alguna de que Alemania –que en medio de la crisis de la deuda soberana europea ha permanecido resiliente– será la mayor fuerza a tomarse en cuenta, en el futuro.

Habrán otros países en todos los continentes que tomarán el frente en un mundo poshegemónico. Un mundo que tendrá múltiples centros de poder, algunos más importantes que otros. Incluso en su ejercicio de poder, estos centros serán variados, algunos ejercerán mayor influencia en la política, otros exhibirán más fortaleza económica y otros desplegarán sus destrezas en el ámbito de la cultura. Lo que es importante es que no habrá un centro dominante, que combine las diferentes manifestaciones de poder y ejerza coerción para someter a los demás.

La tendencia en las relaciones internacionales, al parecer, podría fortalecer la política y economía poshegemónica. Se trata de la formación de órganos regionales. Ya se ha elogiado, en líneas anteriores, el nacimiento de la ALBA. Se debe también mencionar brevemente que hay un grupo regional aun más nuevo en esa parte del mundo, llamado Celac –Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños– que se plantea incrementar la cooperación económica, la cooperación en asuntos de seguridad y la cooperación social entre los treinta y tres Estados que constituyen la región (Boothroyd, 2012). Se ha marcado el rol que desempeñan Brics y OCS. Se mencionó a NOA en el contexto de la primera fase de la hegemonía. Luego, están otras entidades regionales como la Liga Árabe, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR), o la Unión Africana (UA). Existen otras agrupaciones como la Unión Europea (UE) o la Organización para la Cooperación Islámica (OCI).

No todos los organismos citados serán capaces de contribuir a un mundo poshegemónico. De hecho, algunos de ellos –como la Liga Árabe– son meros vehículos de la perpetuación del dominio estadounidense en MOAN. Otros, cualquiera sea su orientación actual, pueden escoger ajustarse a un mundo poshegemónico, que emerge como una nueva realidad.

Un mundo poshegemónico: ¿cuál es su significación?

Un mundo poshegemónico puede ser menos injusto e inicuo. Cuando el poder es difuso y disperso, hay mayor posibilidad de que los Estados y regiones se ajusten, y acomoden, unos con otros. Los intereses de varios actores, grandes y chicos, tendrán que ser tomados en consideración. Como resultado, habrá una especie de equilibrio, de balance justo.

Se puede ver un grado de justicia manifestándose en varias áreas de un mundo poshegemónico:

Una, en la observancia e implementación de la ley internacional

Debido al poder hegemónico, los líderes políticos que fabricaron mentiras para justificar la invasión y ocupación de una nación soberana, ejecutando la masacre de cientos de miles de personas, no fueron llevados ante la Corte Penal Internacional u otro tribunal internacional. En un mundo no-hegemónico, un crimen de lesa humanidad de tal magnitud no podría quedar impune.

Dos, en el efectivo y honesto funcionamiento de las instituciones internacionales encargadas de la protección mundial de la paz, como la ONU

La gran mayoría de guerras que tuvieron lugar en los últimos sesenta y siete años están directa o indirectamente relacionadas con el hegemón, sus clientes y representantes, o con otras grandes potencias, y sus peones. La ONU, cuyo objetivo primordial es salvaguardar a la humanidad de los flagelos de la guerra, no ha podido desempeñar su rol. Se esperaría que en un mundo no-hegemónico, tenga una mejor posición para resguardar la paz.

Tres, en la defensa de la dignidad de las víctimas de la opresión y la agresión en cualquier sitio

Una vez más, el poder del hegemón ha sido el principal factor que impide la justicia para una de las víctimas que ha sufrido de desposesión, por largo tiempo, en el mundo contemporáneo: Palestina. En un mundo no-hegemónico, se podría finalmente hacer justicia.

Cuatro, en asegurar que las inequidades en la economía global sean eliminadas, procurando que el desarrollo traiga óptimos beneficios a la mayor cantidad de personas en el planeta

Es principalmente por el hegemón y sus élites económicas que el capital especulativo domina la economía global y que el capitalismo neoliberal ejerce influencia, en detrimento de los ciudadanos. Considerando que algunos de los Estados líderes en un mundo no-hegemónico no estarán sometidos a este capitalismo, hay la posibilidad de que esta aflicción sea eliminada.

Cinco, en superar algunos de los impedimentos que detienen a la comunidad global para adoptar medidas más efectivas que protejan el ambiente y cuiden el planeta

El hegemón y sus élites, en muchas sociedades, son reacios a tratar con las principales causas de la crisis ambiental, debido a que impactarían sus intereses particulares. Cuando el poder hegemónico desaparezca, será más fácil alcanzar e implementar un consenso global para salvar el planeta.

Seguramente hay otras áreas a las que se traerá justicia con el fin del hegemon. Sin embargo, si la justicia llega a ser el *leitmotiv* de un mundo no-hegemónico, las personas deberán demostrar su profundo y duradero compromiso hacia ella. Se trataría de una visión de justicia inclusiva y universal. Solo así se podrá atender los intereses y cumplir las aspiraciones de los Estados parte de un mundo no-hegemónico.

Los Estados y regiones deberán mostrar su empatía por el otro. En otras palabras, la justicia deberá estar acompañada por la compasión. Hay, también, otro valor de importancia: la templanza, como manifestación de la autodisciplina al considerar, de corazón, los intereses del prójimo. Asimismo, la responsabilidad es una virtud del nuevo mundo. Un profundo sentido de responsabilidad asegura que el poder no se agrande, ni se abuse. En un mundo no-hegemónico, cualquier falla en cumplir los estándares de ética tendrá una sanción.

Estos valores y virtudes, esenciales para sostener un mundo no-hegemónico, están plasmados en nuestras tradiciones filosóficas y espirituales. Son de legado común. Nos unen, unos a otros, como seres humanos¹⁸. Así, deberán estar en el núcleo de nuestra conciencia ciudadana.

En último análisis, tal vez la razón más imperiosa para una nueva construcción es que: si la hegemonía ha distorsionado nuestra humanidad, un mundo no-hegemónico la celebrará.

Referencias

- 1- Para una visión contraria, ver Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein (1994).
- 2- Argumentado en Denis J. Halliday (2000).
- 3- Para una discusión más minuciosa, ver Muzaffar (2003).
- 4- Las cifras son del portal *Iraq Body Count* www.iraqbodycount.org
- 5- Se repite este punto acerca del costo de la Guerra en Iraq en: Joseph Stiglitz and Linda Bilmes (2010).
- 6- Ver, por ejemplo: Griffin (2004).
- 7- La cifra fue tomada del portal *Debt Clock* www.usdebtclock.org.
- 8- Ver, "Wealth Inequality in the United States", *Wikipedia*. www.en.wikipedia.org
- 9- Un fragmento de ese coraje ha sido capturado en Editorial Capitán San Luis (2005).
- 10- Algunos de los objetivos y programas de la Revolución Ciudadana están enunciados en Hugo Chavez (2003).
- 11- Ver *Fast Facts What is ALBA?* Información recogida del artículo de Joe D. Hirst (2010). Otras fuentes incluyen el portal ALBA-TCP: www.alba-tcp.org.
- 12- Para un análisis profundo del nexo EE.UU-Israel, ver James Petras (2006).
- 13- Una cantidad de escritos honestos y perceptivos de la crisis Siria han aparecido en medios cibernéticos. Entre ellos, Ismail Salami (2012) y Jack A. Smith (2012).
- 14- Un análisis detallado aparece en Muzaffar (2011b).
- 15- Muchos reconocidos intelectuales públicos, de Occidente, han denunciado en varias ocasiones la hipocresía de sus élites en las áreas de derechos humanos y democracia, en diferentes partes del mundo. Algunos de ellos son: Fred Dallmayr, Hans Kochler, Phyllis Bennis y Richard Falk. Esta hipocresía es particularmente expuesta en el contexto de la

crisis en Siria. Los líderes de EE.UU., Gran Bretaña y Francia proclaman defender los derechos de los ciudadanos sirios, contra la dictadura de Bashar Assad, sin embargo, entre sus aliados más cercanos –dentro del mundo árabe– en esta ‘lucha’ están dos autocracias feudales: Qatar y Arabia Saudita. Si los líderes occidentales están tan preocupados por la apremiante situación de los sirios, los ciudadanos árabes se preguntan, ¿por qué no están defendiendo a los palestinos de la ocupación israelita?

16- Se dice que los Gobiernos de Rusia y China se percataron que con la abstención del voto en la *Zona de Exclusión Aérea*, en el caso de Libia en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, inconscientemente pavimentaron la vía para la intervención directa de la OTAN en ese país. La toma del mando occidental de Libia ha sido perjudicial para los intereses rusos y chinos en MOAN. Es de sorprenderse que los dos Gobiernos no hayan comprendido todas las implicaciones de su abstención, cuando muchos observadores pudieron darse cuenta que la auténtica agenda occidental en Libia estaba dirigida a un cambio de régimen, que fortaleciera sus ventajas.

17- Hay un comentario de Chou En-Lai sobre hegemonía en Chandra Muzaffar, *Global Ethic or Global Hegemony?* (London: ASEAN Academic Press, 2005). Ver el capítulo titulado, “Encounters between Religions and Civilisations: The Power Dimension” pp. 91-2.

18- La importancia de este vínculo entre personas de diferentes culturas y religiones es un tema constante en los escritos de Fred Dallmayr. Ver, por ejemplo, Fred Dallmayr (2002); (2007).

19- Se enfatiza esta idea en Swearer y McGarry (2011).

Bibliografía

- Bingguo, Dai (2010). “Stick to the Path of Peaceful Development”. *China Daily*. [Versión electrónica en http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-12/13/content_11690133.htm].
- Boothroyd, Rachael (2012). “CELAC, Counter-OAS organisation Inaugurated in Caracas”. *JUST*, Sección Commentary Vol.12, N.º 1 [Versión electrónica en...].
- Dallmayr, Fred (2002). *Dialogue Among Civilizations Some Exemplary Voices*. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. (2007). *In Search of the Good Life A Pedagogy for Troubled Times*. EE.UU.: The University Press of Kentucky.
- Editorial Capitán San Luis (2005). *Cuba, the Untold History*. Havana, Cuba: Editorial Capitán San Luis.
- Enlai, Zhou (2005). “Encounters between Religions and Civilisations: The Power Dimension”. En *Global Ethic or Global Hegemony?*, Chandra Muzaffar: 91-92. Londres: ASEAN Academic Press.
- Ellis, Evan R. (2010). “Chinese Soft Power in Latin America: A Case Study”. Visita diciembre de 2012 en <http://www.ndu.edu/press/chinese-soft-power-latin-america.html>
- Falk, Richard (1991). “How the West Mobilized for War”. En *Beyond the Gulf War, the Middle East and the New World Order*, John Gittings (Ed.). Londres: Catholic Institute of International Relations (CIIR).
- Gerson, Joseph (2007). *Empire and the Bomb How the US Uses Nuclear Weapons to Dominate the World*. London: Pluto Press.
- Griffin, David Ray (2004). *The New Pearl Harbor*. Britain: Arris Books.

- Halliday, Denis J. (2000). "The Deadly and Illegal Consequences of Economic Sanctions on the People of Iraq". En *The Brown Journal of World Affairs* Vol. 7, Issue 1: 229-233.
- Hirst, Joe (2010). "The Guide to ALBA". *Exchange Magazine*. Diciembre.
- Jamail, Dahr (2009). "A Capped Volcano of Suffering". *JUST Commentary* Vol. 9, N.º 2.
- Lebow, Richard Ned y Janice Gross Stein (1994). "Reagan and the Russians". *The Atlantic Monthly* Vol. 273: 35-37.
- Moyo, Dambisa (2012). "Beijing, a Boon for Africa" *The New York Times*, Sección The Opinion Pages [Versión electrónica en http://www.nytimes.com/2012/06/28/opinion/beijing-a-boon-for-africa.html?_r=0].
- Muzaffar, Chandra (1993). "Human Rights, the United Nations and the New World Order". En *Human Rights and the New World Order*. Penang, Malaysia: Just World Trust.
- _____ (2003). *Muslims, Dialogue Terror*. Petaling Jaya, Malaysia: International Movement for a Just World.
- _____ (2006a). "A Rogue State Goes On a Rampage". *JUST*, Sección Commentary Vol. 6, N.º 8, agosto.
- _____ (2006b). "Resolution – Without Resolution". *JUST*, Sección Commentary Vol. 6, N.º 9, septiembre.
- _____ (2007). "Resisting Hegemony; Raising Dignity". En *Asking We Walk: the south as new political imagery*, C. Kumar (Ed.): 124-142.
- _____ (2008a). *Hegemony: Justice; Peace*. Shah Alam, Malaysia: Arah Publications.
- _____ (2008b). "The Global War on Terror – and the Prawn behind the Stone". En *The "Global War on Terror" and the Question of World Order*, Hans Kochler (Ed.). Vienna: International Progress Organization.
- _____ (2011a). "The Decline of the United States of America". *INEB*. <http://www.inebnetwork.org/news-and-media/6-articles/223-the-decline-of-the-united-states-of-america>
- _____ (2011b). "The Fall of Muammar Gaddafi". *JUST*, Sección Commentary [<http://just-international.org/index.php/publications/just-commentary/1000-just-commentary-january-2011?catid=66%3A2011>].
- _____ (2012). "Iran: The Price of Resistance". *JUST*, Sección Commentary Vol. 12, N.º 2. [Versión electrónica en <http://www.just-international.org/index.php/component/content/article/148-jan/580-iran-the-price-of-resistance>].
- Narayanan, Arajunan (2011). "China and the Spratlys: Options for Dispute Management". *JUST*, Sección Commentary Vol. 11, N.º 9. [Versión electrónica en <http://just-international.org/index.php/publications/just-commentary/1000-just-commentary-january-2011?catid=66%3A2011>].
- New Straits Times* (2003). "1000 hunt for weapons". Abril 19.
- Parliament House (2011). "Remarks by President Obama to the Australian Parliament". Canberra, Australia. [Versión electrónica en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>].
- Petras, James (2006). *The Power of Israel in the United States*. Atlanta, EE.UU.: Clarity Press.
- Salami, Ismail (2012). "Orwellian Ramifications Begin to Unfold in Syria". *Countercurrents.org*. [Versión electrónica en <http://www.countercurrents.org/salami090812.htm>].
- Smith, Jack (2012). "What's Really Happening in Syria?". *Countercurrents.org*. [Versión electrónica en <http://www.countercurrents.org/smith250712.htm>].

- Stiglitz, Joseph y Linda Bilmes (2010). "The true cost of the Iraq war: \$3 trillion and beyond". *The Washington Post* [Versión electrónica en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/03/AR2010090302200.html>].
- Swearer, Donald y Susan Lloyd McGarry (Eds.) (2011). *Ecologies of Human Flourishing*. Cambridge, EE.UU.: Center for the Study of World Religions, Harvard Divinity School.
- Roach, Stephen S. (2011). "Ten Reasons why China is Different". *Aljazeera.net*. Visita diciembre de 2012 en <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/05/2011529837236566.html> 31 Mayo 2011
- Trotta, Daniel (2011). "Cost of war at least 3.7 trillion and counting". [Versión electrónica en <http://www.reuters.com/article/2011/06/29/us-usa-war-idUSTRE75S25320110629>].

Páginas web

Debt Clock www.usdebtclock.org

Iraq body count www.iraqbodycount.org

Wealth Inequality in the United States *Wikipedia*. www.en.wikipedia.org



ACADEMIA NACIONAL DE HISTORIA DEL ECUADOR

Publicaciones de la Academia

- 100 AÑOS DE BOLETINES. CATÁLOGO ANALÍTICO
- MEMORIAS DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO DE LA ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS IBEROAMERICANAS
- HISTORIA DEL ACTA DE LA INDEPENDENCIA DE QUITO DE 10 DE AGOSTO 1809
- ACTA DE LA INDEPENDENCIA DEL ESTADO QUITENO 15 DE FEBRERO DE 1812
- LIBRO HOMENAJE A LEONARDO ESPINOZA
- LIBRO HOMENAJE A RICARDO MUÑOZ CHÁVEZ
- LIBRO HOMENAJE A MANUEL DE GUZMÁN POLANCO
- QUITO, LUZ DE AMÉRICA, Manuel de Guzmán Polanco
- CONVENTOS QUITENOS. MONASTERIES IN QUITO, Ximena Escudero Albornoz
- LA HISTORIA HUMANA DE GALÁPAGOS, Octavio Latorre Tapia
- CUESTIONES LIMÍTROFES ECUADOR-PERÚ, Jorge Núñez Sánchez
- ELOY ALFARO. POLÍTICAS ECONÓMICAS, Juan José Paz y Miño
- TODOS SOMOS AFRICANODESCENDIENTES, Gustavo Pérez Ramírez
- LOS LUCHADORES POR LA INDEPENDENCIA NOS INTERPELAN, Gustavo Pérez Ramírez
- OLMEDO, EL HOMBRE Y EL ESCRITOR, Hernán Rodríguez Castelo
- MEJÍA, VOZ GRANDE EN LAS CORTES DE CÁDIZ, Hernán Rodríguez Castelo
- 3 TOMOS - QUITO CLAUSTRO EN LOS ANDES, Ricardo Descalzi del Castillo
- 2 TOMOS - ALBORES LIBERTARIOS DE QUITO DE 1809 A 1812, Enrique Muñoz Larrea

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

Convocatoria Número 5

DOSSIER - *Autonomía, cooperación e interdependencia: los Estados Latinoamericanos frente al ordenamiento jurídico internacional.*

- Inserción estratégica internacional y autonomía nacional: aproximación a las relaciones exteriores desde el nuevo constitucionalismo andino.
- Legalismo vs. Legitimidad: el papel del Estado en el desarrollo y la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales en el contexto de crisis internacional.
- Cooperación para el desarrollo y nuevos mecanismos jurídico-institucionales para la cooperación sur-sur: alcances y perspectivas desde la integración regional.
- Avances y disputas pendientes en el sistema mundial de comercio y los nuevos instrumentos regionales y bilaterales para el comercio justo y sostenible (acuerdos de comercio para el desarrollo, empresas gran nacionales, complementación comercial, entre otros).
- Tribunales arbitrales y cesión de la jurisdicción estatal: problemática actual y nuevas propuestas desde el Ecuador y América Latina para la regulación de las relaciones Estado-empresas transnacionales y la resolución de disputas.
- Contribuciones del Ecuador y América Latina para el cambio jurídico-institucional del sistema económico-financiero regional y mundial.
- Hegemonía en el sistema internacional: alcance de los actos jurídicos unilaterales y sus impactos y amenazas para la política exterior de los Estados periféricos.

LINEA SUR recibe de manera permanente contribuciones en español, inglés o portugués para las secciones Agenda Estratégica, Coyuntura y Entrevista.

Fecha límite de recepción de artículos:

20 de Marzo de 2013

Contacto: revpolext@mmrree.gob.ec

lineasurec@gmail.com

Mercosur y la integración regional en América del Sur: las debilidades en la estructura funcional del proceso de integración

Michel Leví Coral

El Presidente uruguayo José Mujica de forma coloquial ha resaltado, en varias ocasiones, las debilidades institucionales del Mercosur que le restan efectividad y eficacia en el marco del desarrollo de los procesos de integración regional en América del Sur.

En efecto, Mujica en alguna ocasión afirmó que el Mercosur se encontraba “a la miseria, rengó y con puntos débiles [...]” (Últimas Noticias, 2009), y en declaraciones más recientes señaló que “[...] desde el punto de vista real [el Mercosur] existe, pero desde el punto de vista jurídico está todo hecho un chicle” (*El País*, 2012), y que “[...] el Mercosur en cuestión de intercambios está muy bien. A pesar de las dificultades, creció, pero no tiene garantía institucional. Funciona un poco movido por llamadas telefónicas, con la gestión de las cancillerías cuando se tiene una dificultad aquí o allá” (*El Diario*, 2009).

De esta manera, el Presidente de Uruguay ha sacado a relucir elementos clave sobre el debate del estado actual y futuro del Mercosur, que nos permiten comprender que el proceso debe replantearse funcionalmente para fortalecer el desarrollo de la integración.

Los asuntos estructurales, en general, se manejan en niveles técnicos que, muchas veces, resultan incomprensibles para la población e incluso para analistas especializados; a su vez evitados por los sectores políticos como, por ejemplo, el caso de la internalización en la legislación nacional de normas de derecho que provienen de instituciones comunes y su aplicación en cada uno de los países miembros, pero eso será materia de análisis posterior.

En esencia, en el Mercosur se plantean varios problemas en torno a la efectividad de las instituciones creadas en los procesos regionales, de la aplicación y cumplimiento de las normas de derecho, y la dinámica multidimensional de la integración, que sobrepasa a los intercambios comerciales y plantea desafíos comunes a los ciudadanos que los integran.

Desde la clara perspectiva de Mujica, la eficacia y efectividad del Mercosur requieren de una estructura institucional que sea capaz de establecer normas

comunes que sean respetadas por los Estados, de forma que las relaciones en un proceso de integración sean políticas de Estado intergubernamentales, que no se encuentren limitadas al diálogo bilateral, ni sujetas a los intereses de los Gobiernos de turno.

La diversidad institucional de un mercado común

En los procesos regionales se involucran tanto los Estados, con diferentes grados de desarrollo político, económico, de poder relativo, como una diversidad de tejidos sociales, con una variedad de usos, costumbres e intereses, que van a interactuar en el marco de una estructura que no sigue la lógica de una construcción estatal, en sus propósitos y en su funcionamiento.

La diversidad de condiciones que determinan su creación se encuentra en los tratados constitutivos, que establecen objetivos comunes y mecanismos para hacerlos efectivos (Cimadamore, 2010: 39-44). En el caso del Mercosur, los definidos en el Tratado de Asunción, para el establecimiento de un mercado común, y del Protocolo de Ouro Preto, sobre la creación de una estructura institucional, han sido sobrepasados por la dinámica de los Estados para concertar intereses nacionales que les permitan llegar a niveles más profundos de integración.

En esta perspectiva de análisis funcional, la estructura actual del Mercosur refleja el interés de vincular a nivel intergubernamental una serie de temas que no tienen que ver necesariamente con el objetivo principal establecido en el tratado constitutivo. Si bien en la Comisión del Mercado Común (CMC) se agrupan los comités técnicos que tienen relación directa con la puesta en marcha del mercado (aranceles, aduanas, normas y disciplinas comunes, competitividad, competencia, estadísticas, consumidores, defensa comercial y salvaguardias), el nivel de acción del Grupo de Mercado Común (GMC) mantiene subgrupos de trabajo (comunicaciones, reglamentos técnicos, asuntos financieros, medio ambiente...), una mayor diversidad de reuniones especializadas (agricultura familiar, autoridades cinematográficas, juventud, mujer, ministerios públicos, promoción comercial conjunta...), grupos *ad-hoc* (código aduanero, política regional de neumáticos, comercio de cigarrillos...), y observatorios, foros, institutos, comisiones, comités para asuntos específicos de diversa índole (democracia, formación, mercado del trabajo, socio-laboral, contratación, incorporación de la normativa...) (Mercosur, s/f).

El cierto nivel de dispersión institucional que se observa en estas instancias refleja, por una parte, la prioridad que los Estados tienen en el desarrollo de los temas comunes de mercado (subgrupos de trabajo) frente al nivel de interés que tienen en otros asuntos (reuniones especializadas, grupos *ad-hoc*...) que se tratan en esferas con limitada capacidad de acción e implementación y casi nula visibilidad.

Por otra parte, el aparente desorden funcional, revela la falta de una estructura con cabeza conductora que tenga “capacidad de resolver colectivamente los conflictos inevitables por el incremento de la interacción entre diversos actores”.

(Cimadamore, 2010: 44). En principio, la preocupación que provoca esta dispersión institucional puede verse como algo netamente tecnocrático, sin embargo, el Presidente Mujica se ha encargado de demostrar que tiene una afectación directa sobre la profundización de la integración, ante la falta de garantía institucional (*El Diario*, 2012), que no permite una toma de decisiones clara, ni la creación de una normativa armónica que pueda ser insertada en la legislación nacional de los Estados parte.

El Consejo del Mercado Común (CMC) refleja en su estructura que hace tiempo el Mercosur sobrepasó el objetivo institucional de creación de un mercado común, con el establecimiento de un diálogo activo intergubernamental, a través de reuniones de ministros, grupos, comisiones o foros sobre una diversidad de temas que se refieren a gobernabilidad, derechos humanos, asuntos sociales, tecnología... (Mercosur, s/f), que tienen un alcance mayor al que, en principio, fue establecido en el tratado constitutivo del proceso de integración regional.

El avance del proceso hacia una profundización de la integración entre los Estados que la conforman, implica necesariamente la inclusión de asuntos que, en un comienzo, no habían sido considerados, orientados a la formación de una unión económica y política. Requiere de una reestructuración de los objetivos y mecanismos que le permitan al Mercosur adecuarse a las nuevas condiciones que le son requeridas por sus miembros para ser eficaz y efectivo (Cimadamore, 2010).

Las reformas del marco institucional del Mercosur han sido limitadas por razones que pueden interpretarse desde la falta de interés de los Estados para crear una estructura con mayores competencias y capacidad de acción, hasta por un desconocimiento de los alcances que exige el paso hacia un estadio de integración más profundo.

Cimadamore (2010) cuestiona estas limitaciones cuando señala que: “Si el Mercosur no ha podido avanzar en tiempo y forma hacia sus objetivos fijados por el Tratado de Asunción –de manera relativamente más precisa que los de la Unasur– no habría ahora elementos para asumir que podría funcionar lo que antes no funcionó” y también al confrontar los objetivos establecidos en el Tratado de creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) frente al estado actual del Mercosur:

[...] ¿cómo pedirle a un esquema de integración (sin instituciones y carente de poder político delegado) algo que ni los propios Estados-nación de la región han podido hacer a nivel interno, contando con el monopolio legítimo del uso de la fuerza y todo un aparato legal, institucional y burocrático mucho más sofisticado que el que se puede imaginar [...] (Cimadamore, 2010: 43, 44).

Estas afirmaciones podrían parecer pesimistas, sin embargo, invitan a los actores con capacidad de decisión política, como el Presidente Mujica, a reflexionar sobre qué se espera de la actuación de los Estados en los procesos de integración,

en este caso del Mercosur, y qué se espera de la integración en sí misma –cuáles son los límites de su acción institucional y jurídica y de inserción al interior de sus miembros.

El Mercosur como espacio de concertación de los Estados deberá definir una estructura adecuada a los objetivos que le exigen las realidades globales y regionales, sin que eso signifique que deba enmarcarse en modelos previamente establecidos, sino “en la definición de los objetivos y mecanismos que se empleen en el trabajo conjunto de las naciones que comparten un determinado espacio físico y objetivos estratégicos” (Peña, 2012).

“[...] desde el punto de vista jurídico está todo hecho un chicle” (El País, 2012)

La capacidad normativa de un proceso de integración es un elemento clave para potenciar su desarrollo como entidad regional o internacional, e involucrar a los países miembros hacia una estructura fundada en el respeto a los derechos comunes, creados en instancias nacionales o supranacionales.

A nivel bilateral, los Estados actúan en uso de sus atribuciones soberanas, que les permiten de forma directa exigir y cumplir los compromisos establecidos con otros Estados u organizaciones internacionales. Sin embargo, en los regímenes de integración pueden establecerse una diversidad de creaciones normativas que conducen a la concertación de intereses comunes o a la cesión de soberanía estatal.

En este sentido, cada proceso define su normativa en función al interés de ceder soberanía a instituciones comunes o de “compartir el ejercicio de las respectivas soberanías –en el sentido de aceptar restricciones a su ejercicio discrecional– con instituciones orientadas a facilitar la concertación dinámica de los intereses nacionales [...]” (Peña, 2012).

En el Mercosur existe un ‘enredo normativo’, si interpretamos la expresión del Presidente Mujica que, desde el punto de vista jurídico, todo está hecho un chicle. La evidencia nos lleva a poner sobre la mesa dos casos que ilustran esta complicación y que, al mismo tiempo, nos hacen reflexionar en la necesidad de definir normas claras y efectivas que den como resultado la concertación o la cesión de intereses nacionales.

Por una parte, se encuentra el problema de la internalización en los Estados miembros, del derecho derivado, creado en el Mercosur; es decir, el derecho a la integración como derecho para los Estados, frente a su aplicación en la normativa nacional de cada Estado, que lo hace aplicable a los ciudadanos a partir de su puesta en vigencia (Torrent y Lavopa, 2010).

En este caso, la aplicación de la normativa secundaria creada por las instituciones del Mercosur se ve limitada por dos factores: el primero es la capacidad de veto que tienen los Estados para aprobar los actos que emanan de los órganos del

Mercosur, que proviene de la regla del consenso establecida en el Protocolo de Ouro Preto.

El segundo se refiere a la entrada en vigencia del derecho derivado del Mercosur en los Estados parte, si todos no internalizan esas disposiciones en la normativa nacional, las normas comunes quedan en un limbo jurídico ya que no pueden ser aplicadas en ninguna parte, al no estar en vigencia por incumplimiento de las condiciones establecidas en el Protocolo. Es decir, si un Estado decide no internalizar una norma común, esta no puede ser aplicada en todos los demás porque es una condición *sine qua non* para que sea vigente –que en la práctica fue utilizada por Paraguay para bloquear el ingreso de Venezuela como miembro pleno del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto, 1994: art. 40).

La salida que propone Torrent (2010) a este problema es que el derecho del Mercosur entre en vigencia al ser aprobado, sin que sea necesaria su internalización en los derechos nacionales, para que a partir de su vigencia común, las normas sean efectivas y aplicables tanto a los Estados como a los ciudadanos (Torrent y Lavopa, 2010).

El derecho del Mercosur es un *derecho entre Estados*, por lo que, a su vez, cada uno de ellos debe preocuparse de que funcione como *derecho para los particulares*.

Otro asunto que tiene relación directa con la falta de claridad y efectividad normativa es la limitada capacidad de acción que tiene el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, como órgano de solución de controversias. El reciente caso de la suspensión del Paraguay en la participación en los órganos del Mercosur por la ruptura del orden democrático y el ingreso de Venezuela como miembro pleno del proceso, demuestra la capacidad interpretativa de los Estados frente a la normativa común.

En el proceso, Argentina, Brasil y Uruguay señalan que la decisión de excluir a Paraguay es de naturaleza política, conforme al Protocolo de Ushuaia, y que el tribunal no tiene competencia para resolver el caso porque en razón de la materia el sistema de solución de controversias del Mercosur está limitado a la temática comercial (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2012: inciso 17).

En este sentido señalan que, si bien el Protocolo no establece nada al respecto de la suspensión, los Jefes de Estado son competentes para declararla en razón de que “las medidas a adoptar son de naturaleza estrictamente política” (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2012: inciso 22), misma que no se encuentra regulada ni sometida al sistema de resolución de controversias.

El Tribunal, por su parte, adopta una posición de aplicación clara de la normativa del Mercosur en función de su competencia como órgano que tiene capacidad para “[...] garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo

del Mercosur, de forma consistente y sistemática” (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2012: inciso 34), por lo que no existiría una falta de *vocación del sistema* para resolver controversias que no sean comerciales.

Sin embargo, el Tribunal deja a salvo el derecho de los Estados para tomar decisiones soberanas que, en este caso, no estarían sujetas a una normativa de carácter supranacional que les obligue a tomar decisiones políticas en el uso de sus propias atribuciones: “[l]a estructura normativa del Mercosur no crea un orden supranacional que pueda sustituir la voluntad soberana de los Estados que lo componen, la que se manifiesta también en los tratados internacionales que suscriben y en las decisiones adoptadas en su consecuencia” (Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, 2012: inciso 42).

El sistema normativo del Mercosur se encuentra completamente desbordado de la esfera de su aplicación, en el primer caso, por la falta de efectividad en la aplicación de las normas creadas a partir de las instituciones comunes y, en el segundo caso, por la capacidad de interpretación que tienen los Estados de las atribuciones otorgadas al sistema de solución de controversias, en el sentido de limitar su acción a la aplicación de materias específicas de creación del mercado común que, al final, resultan incoherentes con su mismo interés de profundizar la integración hacia un proceso con poder de decisión política.

Más allá de la calidad intergubernamental o supranacional que pueda tener la normativa jurídica del Mercosur, existe la necesidad de tomar como base la experiencia en la construcción institucional y el trabajo conjunto desarrollado por los Estados, para definir una nueva orientación del proceso de integración hacia la concertación de intereses nacionales, en que reglas claras de juego deben configurarse en función de las nuevas necesidades regionales y globales en materias políticas, económicas o sociales, que configuran a la integración regional.

Decisores políticos, instituciones y reglas claras...

El Presidente Mujica concluye las reflexiones iniciales de este artículo con una frase que dice bastante sobre el desarrollo de los procesos regionales en América del Sur: “[...] Funciona un poco movido por llamadas telefónicas, con la gestión de las cancillerías cuando se tiene una dificultad aquí o allá” (*El Diario*, 2012).

Se podrían considerar como exitosas a las interlocuciones existentes en América del Sur, si en ellas hubiera la capacidad y variedad de diálogo entre los actores estatales y no estatales que la conforman.

La capacidad política de los actores nacionales en el plano del regionalismo sudamericano ha sido puesta a prueba en una variedad de casos en el último decenio: la inclusión de Venezuela en el Mercosur –a través de la suspensión de Paraguay–, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) –con la exclusión de Estados Unidos y Canadá y la inclusión de Cuba–, la condena unánime al problema colombo-ecuatoriano del bombardeo en la frontera –sin que los actores no estatales dejen de mantener sus vínculos y

relaciones independientes al estatus de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

El caso del Mercosur no escapa a esta lógica. En un estudio llevado a cabo por el Centro de Investigación sobre Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas (De Lombaerde *et al.*, 2010), al observar la capacidad política en el Mercosur, los investigadores concluyeron, luego de una revisión a los análisis publicados sobre comparaciones de procesos regionales, que: tanto élites políticas como oportunidades económicas han sido determinantes en el desarrollo del proceso; las obvias asimetrías de poder obstruyen el surgimiento de una gobernanza regional, sin embargo, las similitudes de los sistemas políticos permiten la emergencia de elementos comunes; y, el predominio del presidencialismo sobre la tecnocracia acelera los esfuerzos en áreas prioritarias, pero impide una integración global y sostenible.

La lógica de profundización de las relaciones entre los Estados ha transformado *de facto* los mecanismos de toma de decisiones, en un proceso que durante los años noventa estuvo concentrado en el establecimiento de un mercado común, fundado en instituciones de carácter tecnocrático, sin que en lo posterior se reestructure funcionalmente como bloque hacia un mayor carácter y capacidad de decisión políticos. La afirmación se evidencia en el mecanismo político y jurídico, utilizado para la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela.

En este caso, no se encuentra en juego la aplicación de las teorías de la integración regional, modelos supranacionales o intergubernamentales, sino la puesta en marcha de un proceso que tenga capacidades reales de acción política como bloque, en temas tanto de decisión interna como de política exterior, que vinculen en su desarrollo a los otros poderes nacionales –legislativo, judicial, de control– así como a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Mercosur se encuentra todavía bastante limitado en su funcionamiento, a pesar del desarrollo de la unión aduanera, imperfecta con la puesta en marcha del código aduanero común, y de la participación como bloque en negociaciones comerciales internacionales –como el caso del pendiente Acuerdo de Asociación con la Unión Europea–, que le dan un nivel de cohesión en su visión de desarrollo económico, pero que dejan en segundo plano a aspectos jurídicos, sociales, monetarios, educativos y culturales necesarios para profundizar la integración entre sus miembros.

Así, Mercosur está llamado a reflexionar sobre su devenir como proceso de integración profundo con mayor vocación política, “aprovechando al máximo el principio de ‘libertad de organización’ –que, entre otros, planteara años atrás el internacionalista italiano Angelo Piero Seregni– en la definición de los objetivos y mecanismos que se empleen en el trabajo conjunto de las naciones que comparten un determinado espacio físico y objetivos estratégicos” (Peña, 2012), en un contexto regional que evidencia una nueva realidad, para posicionarse como América del Sur en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a

través de lógicas y dinámicas intergubernamentales más ágiles, que no se ajustan necesariamente a “paradigmas, modelos y fórmulas para integrar países en un espacio común” (Peña, 2012), que se han utilizado hasta el momento.

Antes de involucrarse en otras estructuras, los Estados sudamericanos deben considerar la diversidad y profundidad política, funcional y normativa de los procesos de integración existentes, y la convergencia a la que deben llegar tanto Mercosur como la Comunidad Andina en materia comercial, sin descuidar el compromiso de fortalecer las nuevas estructuras regionales de vocación y objetivos multilaterales de concertación de intereses nacionales con objetivos, mecanismos y capacidad de decisión política, establecidos en los tratados constitutivos y normativa secundaria, representados en la actualidad por Unasur.

Para terminar, consideramos que el Presidente Mujica, por su visión ciudadana y pragmática de los procesos, está llamado, en un futuro cercano, a tomar parte activa en la profundización del regionalismo sudamericano.

Bibliografía

- El Diario* (2012). “Mujica: El Mercosur está ‘estancado’”. Uruguay, 30 de enero de 2012. Visita 14 de noviembre de 2012 en <http://eldiario.com.uy/2012/01/30/mujica-el-Mercosur-esta-estancado/>.
- El País* (2012). “Mujica exigirá agilizar acuerdos comerciales con la región”. Uruguay, 9 de febrero de 2012. Visita 14 de noviembre de 2012 en <http://www.elpais.com.uy/120209/ultmo-623637/ultimomomento/mujica-exigira-al-Mercosur-agilizar-acuerdos-comerciales/>.
- Cimadamore, Alberto (2010). “Diseño y viabilidad de la integración sudamericana”. *Comentario Internacional* N° 9: 39-44. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador-Corporación Editora Nacional.
- De Lombaerde, Philippe, Frank Mattheis y Charlotte Vanfraechem (2010). “Mercosur Compared”. En *The Law of Mercosur*, Marcilio T. Franca Filho, Lucas Lixinski y María Belén Olmos Giupponi (Edit.): 165-190. Oxford: Hart Publishing.
- Mercosur (s/f). “Estructura institucional”. Visita 15 de noviembre de 2012 en http://www.Mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2 Acceso desde la secretaría del Mercosur secretaria@Mercosur.org.uy
- Peña, Félix (2012). “Integración, Supranacionalidad, Unión Aduanera: tres conceptos a ser revisados para construir un Mercosur que aspire a tener futuro”. Visita 28 de noviembre de 2012 en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-04-integracion-supranacionalidad-union-aduanera> Acceso desde [felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)
- Torrent, Ramón y Federico Lavopa (2010). “La producción del derecho de la integración en América Latina: un talón de Aquiles del Mercosur reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas”. En *Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades*, UNCTAD: 110-115. Nueva York-Ginebra: DTL/KTCD/2010/3.
- Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (2012). “Laudo 01/ (17)”. Visita 28 de noviembre de 2012 en http://www.tprMercosur.org/es/sol_contr_laudos.htm
- Últimas Noticias (2009). “Mujica ve el Mercosur a la ‘miseria’ y alerta por la crisis”. Uruguay, 27 de julio de 2009. Visita 14 de noviembre de 2012 en <http://www.ultimasnoticias.com.uy/hemeroteca/270709/prints/act06.html>

Ampliar el campo de lo posible: la experiencia de Unasur

Ana María Larrea Maldonado

Soplan vientos de cambio en América del Sur. Cambios políticos profundos que cuestionan las relaciones mundiales de poder y propugnan un nuevo orden mundial. América Latina ha dado pasos significativos en la última década hacia un proceso de regionalización centrado en la revitalización de la política, como base para la construcción de un mundo multipolar, en el que la voz del Sur sea escuchada. La experiencia de Unasur es, en particular, relevante para este marco por los pasos significativos que se han dado en un período corto de tiempo. Ha sido necesario superar los enormes problemas entre los países sudamericanos, pero también, y sobre todo, superar su histórica subordinación a Occidente, diversificar sus relaciones con el mundo y profundizar las relaciones al interior del continente. El ambicioso proyecto de integración sudamericano solo puede ser posible a través de una altísima voluntad política de los Gobiernos nacionales, sustentada con gran fuerza y convicción por los Estados progresistas, quienes, a su vez, han impulsado un cambio en la visión y en las prioridades de la integración continental.

Durante las últimas décadas, el eje vertebrador de los procesos de regionalización en América Latina fue la integración comercial. El regionalismo posneoliberal propugna, en cambio, una integración multidimensional que permita consolidar la autonomía de la región e incrementar su poder relativo en el contexto internacional, partiendo de sus enormes potencialidades y capacidades. Desde esta perspectiva, se impulsa la generación de posiciones comunes que fortalezcan la presencia sudamericana en el mundo y la defensa de sus intereses en el contexto internacional.

Este artículo reflexiona sobre los avances del proceso de integración de Unasur en los diversos ámbitos de su quehacer, los principales postulados que sustentan el proceso y las concepciones de los mismos.

Una cuestión de soberanías

Para la constitución de la Unasur se opta por el concepto de *Unión de Naciones*. En general, el concepto de unión política implica la cesión de soberanía de los Estados al órgano supranacional que representa la integración. Sin embargo, en el caso del proceso Unasur, uno de los objetivos primordiales que se plantea es el

fortalecimiento de las soberanías nacionales, pues el bloque ve que en unidad sus países miembros tienen mayores posibilidades de ejercer su soberanía, y defender los intereses regionales —frente a aquellos poderes que, a través de la historia, han ejercido su dominio.

De hecho, se ha producido una recuperación de la soberanía en el conjunto de los países sudamericanos frente al dominio ejercido por Occidente. La integración empieza a perfilarse como la vía posible para la descolonización.

Se trata de una nueva concepción de soberanía, no reductible a la dimensión territorial, que ha dado cambios importantes en su acepción. El concepto ligado a la historia del Estado nacional moderno tiene dos componentes: soberanía estatal y popular; a partir del primero se definen las fronteras de una comunidad política y sus límites territoriales, mientras que el segundo es la fuente de legitimidad de los representantes de los Estados. En concomitancia con el déficit de ciudadanía y participación popular en las grandes decisiones gubernamentales, la soberanía popular fue restringida a la expresión de la voluntad del pueblo en las elecciones de sus gobernantes y subsumida por la soberanía estatal. El componente territorial de la soberanía, concebido como la defensa de las fronteras nacionales, pasó entonces a ser el eje estructurante, dejando de lado a la noción de soberanía popular y autodeterminación de los pueblos. De ahí que, por ejemplo, la misión de las Fuerzas Armadas en nuestros países, era justamente defender la *soberanía nacional* entendida como defensa del territorio patrio.

Sin embargo, hoy ya no se puede sostener esa visión reducida. El concepto debe ser pensado en plural (soberanías), donde convergen una serie de objetivos que parten de la satisfacción de las necesidades humanas y arriban a planteamientos estratégicos comunes. El proceso de globalización y la crisis multidimensional del capitalismo obliga a replantear la necesidad de disminuir la vulnerabilidad de los países del Sur, en temas estratégicos y vitales para la calidad de vida de sus poblaciones. Así, se habla de la necesidad de nuestros países de alcanzar la soberanía alimentaria, o la energética, la financiera, del conocimiento, de la salud, como mecanismos que disminuyan nuestra fragilidad externa y nos permitan un mejor posicionamiento en el sistema mundo. Unasur ha trabajado desde esta concepción plural, como se verá más adelante, y sus acciones apuntan a fortalecer sus múltiples dimensiones, aumentando las posibilidades de una autodeterminación sudamericana.

Los principales planteamientos

Actualmente, Unasur trabaja con nueve Consejos, que son: el Consejo Energético; de Defensa; de Salud; de Desarrollo Social; de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; Infraestructura y Planeamiento; Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; de Economía y Finanzas; y el Consejo Electoral. Además, ha conformado: el Grupo de Trabajo de Solución de Controversias; el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa; y el Instituto Suramericano

de Gobierno en Salud. En este acápite se analizarán los principales hitos y los avances reflejados en el trabajo de sus Consejos. La sección se divide en dos partes, la primera aborda la labor de la Unasur desde la perspectiva de revitalización de lo político, y la segunda analiza los avances del proceso desde la perspectiva del desarrollo.

La política que une

La Unasur nace como una iniciativa de alto perfil político. De ahí la fuerza que adquiere el eje político en sus acciones. Problemas que otrora se resolvían con la intervención de un organismo externo o de una potencia extranjera, o que simplemente no eran resueltos ni abordados, ahora son solventados en el seno de la propia organización, de forma autónoma. La capacidad demostrada para el tratamiento de los conflictos ha ido generando confianza en esta instancia.

Entre algunos ejemplos de su actuación frente a problemas regionales se pueden considerar: el intento separatista ocurrido en Bolivia durante septiembre de 2008 (reconocido como la *masacre de Pando*), la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela, el bombardeo de Colombia al Ecuador en 2008, la crisis ocurrida en agosto de 2009 por el acuerdo colombiano-estadounidense para la instalación de bases militares en el país sudamericano, el golpe de estado en Honduras, o el intento de golpe de estado en Ecuador en septiembre de 2010, que condujo a la aprobación de la Cláusula Democrática, por parte de la Unión.

Actualmente, en su seno existen tres planteamientos de importancia geopolítica. El primero, la creación de un Centro de Arbitraje Suramericano. El segundo, la creación de una Corte de Derechos Humanos Suramericana. El tercero, el planteamiento de la ciudadanía sudamericana. A continuación, se abordarán algunos de los avances e implicaciones de cada uno de estos proyectos.

En un mundo en el que el capital impone sus reglas, donde las grandes empresas transnacionales cuentan con instancias y mecanismos para someter a los Estados, el planteamiento de conformar un Centro de Arbitraje Sudamericano tiene relevancia para una mayor autonomía de la región, frente al poder económico mundial. En la actualidad, solo el tribunal de arbitraje de la OMC y el Ciadi poseen la capacidad de dirimir y emitir laudos en temas de inversión, considerando que en el Mercosur únicamente se ha establecido un tribunal *ad hoc*.

Entre 1975 y 2011, el Ciadi ha juzgado y sentenciado 228 casos, contra 98 países. En el 86% del total de casos sentenciados, los Estados han perdido los juicios y se les ha impuesto millonarios pagos a favor de las empresas transnacionales (Guerrero, s/f). De acuerdo a la información presentada por Guerrero, el 41% de los fallos en contra de los Estados corresponden a países de América Latina y el Caribe; y el 96% de los juicios con sentencia desfavorable a los Estados corresponde a países del Sur (Guerrero, s/f).

Según información del Ciadi, de los 351 casos registrados por el organismo, en el período 1972 – junio de 2011, el 86% de las demandas corresponden al período 2000 – junio 2011. Entre estos últimos, el 37% corresponden a América Latina y El Caribe, sin México, constituyéndose en la región con mayor porcentaje de demandas en contra; y tan solo el 1% corresponde a Europa Occidental. El 70% de árbitros, conciliadores y miembros del Comité Ad Hoc, nombrados en los casos Ciadi para los arbitrajes, son de países de Europa Occidental o Norteamérica. El mayor número de árbitros proviene de Estados Unidos, seguido por Francia, Gran Bretaña, Canadá, Suiza y España, y los seis (países) representan el 51% del total (Ciadi, 2011). Las cifras hablan por sí mismas.

Ecuador, Bolivia y Venezuela decidieron denunciar su participación en el Ciadi, por las pocas garantías que este Tribunal ofrece a los Estados en el tratamiento imparcial de controversias. La necesidad de salvar las diferencias y conflictos en temas de inversión entre empresas y Estados, como todo proceso de justicia, requiere de la mayor imparcialidad y objetividad. El poder del capital no puede estar por sobre el poder de la justicia ni subordinarla. Así, es imprescindible contar con un tribunal de arbitraje en el seno de Unasur, pero no solo para los temas relacionados en forma directa con el capital. El poder transnacional también ha desplegado sus mecanismos de dominación en un ámbito socio-político tan importante como la defensa de los Derechos Humanos; arbitrariedades y absurdos han contaminado un tema trascendental para la vida de las sociedades, al usarlos como mecanismos de chantaje hacia nuestros países.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene su sede en Washington, Estados Unidos; considerando que este país no ha firmado la Convención Interamericana de Derechos Humanos resulta un absurdo evidente. Dentro de la Comisión, sorprende que la relatoría que recibe mayores recursos sea la de libertad de expresión. Su sistema de financiamiento le permite buscar, por cuenta propia, recursos adicionales a los asignados por la OEA. Este procedimiento produce profundas asimetrías en el análisis de los derechos y las libertades en la región; ha generado que en la práctica existan derechos de primera y derechos de segunda. Unos, a los que la Comisión les presta toda la atención, y otros a los que les da poca o ninguna. Se rompe, entonces, el principio de integralidad de los derechos y se atenta contra el ejercicio de los mismos.

De ahí la necesidad de impulsar una transformación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, propuesta que surgió, por parte de Ecuador, y que fue aceptada en el marco de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Unasur, celebrada en noviembre de 2012. Ya en junio, la 42 Asamblea General de la OEA acogió el informe de reformas al Sistema de Derechos Humanos, esbozado por Ecuador y Venezuela.

Ecuador ha planteado la necesidad de posicionar a Unasur como un bloque regional comprometido con la defensa de la democracia y los derechos humanos; para

ello, se ha propuesto la creación de un organismo que logre superar los límites del Sistema Interamericano. El derecho a la movilidad es vulnerado, de forma recurrente, en un mundo donde las mercancías son más importantes que los seres humanos. La Constitución ecuatoriana es la primera, globalmente, que: “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (República del Ecuador, 2008). La ciudadanía universal amplía la comunidad política, proponiendo garantizar los derechos de todas las personas, más allá de su condición migratoria, o su lugar de nacimiento. La ciudadanía universal defiende el derecho a la libre movilidad y plantea la inexistencia de la categoría de ‘ilegal’.

En el marco de la Unasur, Ecuador ha planteado la construcción de la ciudadanía sudamericana. Para ello, se debe trabajar, en primera instancia, en ampliar el acuerdo de residencia de los países de Mercosur al resto de países miembros de Unasur, y promulgar un acuerdo de protección diplomático-consular para todos los ciudadanos en el exterior. El Tratado Constitutivo de Unasur incorpora el principio de la ciudadanía sudamericana “a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro, residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros” (Unasur, 2008).

En lo que respecta a sus nueve instancias, el Consejo Electoral recientemente participó como observador del proceso de elecciones en Venezuela, y se tiene previsto que actúe en el proceso ecuatoriano de febrero, 2013.

En 2008 se crea el Consejo de Defensa Sudamericano, definido como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa” conforme a los principios de “respeto irrestricto de la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos” (Consejo de Defensa Suramericano, 2008).

Los mayores logros registrados en este ámbito han permitido constituir a Sudamérica como una región donde los distintos países tienen acceso al libro blanco de la defensa nacional; con ello se busca generar mayor confianza entre sus miembros, y mayor transparencia en el manejo de políticas militares. En la actualidad, este Consejo maneja un plan de cuatro puntos que comprende: política de defensa, mayor cooperación militar en acciones humanitarias, dinamización de la industria y tecnología en defensa, cooperación en materia de formación y capacitación de sus fuerzas. Ha aprobado el mecanismo de medidas de fomento de confianza y seguridad, y se ha creado el Centro de Estudios Estratégicos.

Tras este somero recuento, se puede apreciar que el eje de integración política ha tenido especial relevancia en Unasur. No menos importante ha sido la mirada del proceso de regionalización, como una estrategia para el desarrollo, cuyos principales avances se presentan a continuación

La integración como estrategia de desarrollo

El proceso de integración sudamericano ha planteado tres cimientos desde la perspectiva del desarrollo: el primero se centra en la regionalización para garantizar efectivamente los derechos, impulsando la autosuficiencia y la ayuda mutua; el segundo se concentra en la integración logística, la generación de infraestructura que permita acercar e incrementar la comunicación entre los países sudamericanos; y el tercero se focaliza en la integración económica y financiera.

La integración para garantizar derechos

Desde la perspectiva de la garantía de derechos, destacan las acciones de los Consejos de Salud, de Desarrollo Social y de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

La creación del Consejo de Salud obedece a la necesidad de “reducir las asimetrías entre los Estados miembros, para fortalecer la capacidad de la región en el campo de la salud” (Consejo de Salud Suramericano, 2008) y, de esta manera, poder garantizarla como derecho universal. Prima el enfoque de la salud como un derecho y su consiguiente supremacía por sobre los intereses comerciales. Se cuenta con un plan de trabajo para cinco años, con cinco áreas temáticas: escudo epidemiológico; desarrollo de sistemas de salud universales; acceso universal a medicamentos; promoción de salud y acción sobre los determinantes sociales; desarrollo y gestión de recursos humanos en salud. En relación al acceso universal a medicamentos, se apunta a generar la autosuficiencia en la producción de medicamentos, dada la existencia de enfermedades cuyos tratamientos no están disponibles en la región. Para ello, se promueve la investigación para la elaboración de fármacos de calidad, seguros, eficaces y asequibles (Consejo de Salud Suramericano, 2012). Frente a la crisis de salud provocada por la epidemia de la influenza AH1N1, Unasur logró movilizar cerca de 160 millones de dosis de vacunas entre sus países miembros. Vemos cómo las apuestas programáticas de mediano plazo (generación de capacidades para la producción de medicamentos) se conjugan con respuestas inmediatas a problemas específicos, combinando lo estratégico con lo coyuntural.

El Consejo de Desarrollo Social aprobó sus planes de acción bianual, en los que se establecen los objetivos de luchar, de manera articulada, contra la pobreza y la desigualdad y enfrentar, a la vez, los efectos de las crisis internacionales. Ha organizado su trabajo en cuatro líneas: protección social; portabilidad de la seguridad social entre los países miembros; economía social; seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la desnutrición. Y, paralelamente, ha creado el Observatorio Regional para el Desarrollo Social, Humano e Incluyente.

En el ámbito educativo, las prioridades giran en torno a la calidad de la educación, la generación de mecanismos comunes de evaluación y acreditación universitaria y el sistema de reconocimiento de títulos universitarios. En el ámbito de

la cultura, se ha enmarcado la protección del Patrimonio Cultural y la garantía a los Derechos Culturales.

La Integración logística

Difícilmente se puede hablar de integración cuando no se tienen suficientes vías de interconexión. Por ello, se ha trazado la construcción de infraestructura física (redes multimodales), nuevas tecnologías de información y el impulso a la televisión digital, y se ha establecido una agenda de proyectos prioritarios, que reúne 31 proyectos estructurantes para la integración sudamericana, por un monto de USD 13,6 mil millones. Con este plan se espera conectar el Pacífico con el Atlántico. El Consejo de Infraestructura cuenta con tres grupos de trabajo: telecomunicaciones, integración ferroviaria y mecanismos de financiamiento y garantías (Consejo de Infraestructura y Planeamiento - Unasur, 2011).

La Integración económica y financiera

En el ámbito económico destacan los avances en la integración energética, que se esbozan en cuatro líneas de acción estratégica: petróleo, gas natural, energías alternativas y ahorro energético. Con ello, se busca el aprovechamiento del potencial y capacidad energética de los países. El Consejo Energético ha aprobado los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana y del Plan de Acción para la Integración Energética Regional.

Por su parte, la integración financiera busca que los recursos de la región permanezcan en ella, para así satisfacer sus propias necesidades. En consecuencia, se plantea canalizar el ahorro de nuestros países hacia la inversión pública regional.

La Nueva Arquitectura Financiera tiene como base tres pilares principales: el Banco del Sur, el Fondo Común de Reservas del Sur y el Sistema Único de Compensación Regional. A través de estos mecanismos se busca fortalecer la soberanía alimentaria, la soberanía energética; la producción de conocimiento y el despliegue de una infraestructura física que permita romper con las lógicas del intercambio desigual y la explotación neocolonial.

Los objetivos que maneja el Banco del Sur son el otorgamiento de créditos y el financiamiento a los Estados parte, para que estos fondos sean invertidos en materias de desarrollo social prioritarias, como la soberanía energética, alimentaria, de salud, de recursos naturales y de conocimientos (Banco del Sur, 2009). Concebido con la visión de favorecer el bienestar del ser humano, antes que el interés del capital, se constituye en el componente fundamental de la Nueva Arquitectura Financiera Regional para viabilizar la consolidación del cambio de época en la región.

La creación del Banco del Sur permitirá reducir la doble sujeción, económica y política, de América del Sur al mercado financiero internacional, “detener la fuga

de capitales y canalizar el ahorro hacia un desarrollo económico y social independiente” (Arias, 2012). Está previsto que entre en operación en 2013, cuenta con el compromiso del aporte de capital de los países miembros, con órganos de Gobierno y con mecanismos democráticos establecidos para la toma de decisiones (cada país tiene su voto).

El Fondo Común de Reservas del Sur tiene como objetivo promover la estabilidad monetaria y los tipos de cambio de los países de la región. El objetivo es que la red de Bancos Centrales de la región diseñe herramientas que permitan mantener las reservas monetarias a un nivel adecuado para afrontar, en caso de necesidad, los efectos de posibles crisis financieras locales o internacionales; es decir, una serie de mecanismos de gestión y defensa de las reservas regionales que busquen configurar una verdadera red de seguridad financiera continental frente a las turbulencias internacionales.

La creación de un sistema ágil de pagos responde a la necesidad de impulsar el comercio interregional, disminuyendo la dependencia generada hacia el dólar norteamericano. En un contexto de crisis internacional, el hecho de reducir los riesgos causados por la volatilidad de las monedas de los países centrales se convierte en un objetivo preponderante. La propuesta ecuatoriana del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) busca establecer una moneda fiduciaria para la región que, sobre la base de un sistema de compensación de pagos recíprocos entre los distintos bancos centrales, permita contar con medios complementarios de pago en el escenario internacional y reducir la dependencia con respecto al dólar estadounidense, tanto para las transacciones reales como para las transacciones financieras. Estos medios alternativos deben configurarse también como parte de la conformación de un espacio de soberanía monetaria continental que dé lugar a otras condiciones de estabilidad financiera y que, en general, permita reducir la vulnerabilidad macroeconómica.

Utilizando esta propuesta, los países de la ALBA han avanzado en la constitución del SUCRE, que entró en operaciones en enero del 2010 y permite hacer transacciones sin la necesidad de utilizar los dólares estadounidenses. Desde su creación hasta la fecha, se han realizado movimientos por un equivalente a USD 1 000 millones.

Conclusiones

El proceso de regionalización de Unasur ha sabido combinar respuestas políticas oportunas frente a problemas vividos por la región, con una estrategia de desarrollo basada en el ahorro interno y la inversión para asegurar las soberanías en el continente.

El programa de trabajo de Unasur, a través de sus distintas comisiones, refleja con claridad la nueva concepción de soberanía que existe en la región, que pone en el centro de la reflexión al ser humano y sus derechos, dejando de lado aquella soberanía en la que lo fundamental era la defensa del territorio.

La Patria Grande empieza a configurarse con proyectos comunes, con mecanismos de integración física, y apuestas a objetivos compartidos, que permitan romper con la dependencia política y económica de la región.

De este modo, se amplía el campo de lo posible. Cuestiones que hace solo diez años parecían impensables, ahora empiezan a convertirse en realidad. La Patria Grande se está construyendo día a día.

Bibliografía

- Arias, Hugo (2012). “Avances y desafíos de la nueva arquitectura financiera regional”. Visita 09 de diciembre de 2012 en <http://cadtm.org/Avances-y-desafios-de-la-nueva>
- Banco del Sur (2009). “Convenio Constitutivo del Banco del Sur”. Visita 09 de diciembre de 2012 en <http://www.amersur.org.ar/Integ/ConvenioBcoSur0909.htm>
- Ciadi (2011). “Carga de casos del Ciadi: estadísticas, 2011 (Edición 2011 – 2)”. Visita 01 de diciembre de 2012 en <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=ShowDocument&CaseLoadStatistics=True&language=Spanish21>
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). “Estatutos”. Visita 08 de diciembre de 2012 en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano
- Consejo de Infraestructura y Planeamiento - Unasur (2011). “Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento”. Brasilia, 30 de noviembre. Visita 08 de diciembre de 2012 en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=463:ii-reunion-del-consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeamiento-brasilia-noviembre-2011-&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami
- Consejo de Salud Suramericano (2008). “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR”. Salvador de Bahía, 16 de diciembre. Visita 08 de diciembre de 2012 en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=508:decision-para-el-establecimiento-del-consejo-de-salud-suramericano-diciembre-2008&catid=86:consejo-de-salud-suramericano
- _____ (2012). “Resoluciones de VI reunión del Consejo de Salud Suramericano”. Montevideo. Visita 08 de diciembre de 2012 en http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=614:resoluciones-vi-reunion-del-consejo-de-salud-suramericano-asuncion-abril-2012&catid=86:consejo-de-salud-suramericano
- Guerrero, Modesto Emilio (s/f). “Chao Ciadi, un paso correcto”. Visita 01 de diciembre de 2012 en www.cadtm.org/Chao-CIADI-un-paso-correcto
- República del Ecuador (2008). “Constitución de la República del Ecuador”. En lo referente al artículo 416, inciso 6.
- Unasur (2008). “Tratado Constitutivo”. Brasilia. [Versión electrónica en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>]

El uso de la fuerza militar en Sudamérica: consideraciones para el multilateralismo y la integración regional

César Cedeño

“Solo los muertos han visto el fin de la Guerra”
Platón

La integración regional y el multilateralismo sudamericanos cuentan hoy con un creciente apoyo institucional. Sin duda, los Gobiernos latinoamericanos han buscado alcanzar sinergias que contribuyan a generar el crecimiento de las instituciones multilaterales de integración regional y su profundización. A pesar de que Sudamérica está avanzando en este propósito, existen una serie de interrogantes y asuntos de debate vinculados a dicha consecución.

Una de estas interrogantes gira alrededor del uso de la fuerza militar en el siglo XXI y, en especial en el contexto de una Sudamérica cada vez más unida. A su vez, y en relación a una coyuntura de seguridad ciudadana cada vez más importante, el uso de la fuerza militar da lugar a variados debates respecto a su rol en un contexto doméstico e interestatal, ahora más dinámico. Mientras se reduce el número de conflictos internacionales, donde la fuerza militar es un factor evidentemente clave, se incrementan las demandas ciudadanas de mayor seguridad interna, y hasta del involucramiento militar en aquellos problemas que afectan la convivencia social. De cierta forma, parecería que los ciudadanos demandan la acción de una herramienta que ven *infrautilizada* ante la falta de guerras.

En democracia, estas demandas son líneas cuyo nivel de respaldo ciudadano podría convertirlas casi directamente en políticas públicas. Sin embargo, la comprensión y gestión del tema de Defensa Nacional genera desafíos para toda democracia. Por tomar un ejemplo, Alexis de Tocqueville (2003) señalaba que el crecimiento de las instituciones democráticas, así como del comercio internacional, reducía los entornos que ubicaban a la *guerra* como una herramienta estatal de solución de controversias. Pero el mismo filósofo francés resaltaba que “la guerra es una ocurrencia a la cual todas las naciones están sujetas, naciones democráticas así como otras” (De Tocqueville, 2003: 629).

La reflexión de Tocqueville lleva a tomar en consideración un aspecto de la naturaleza de la *guerra*: a mayor democratización de la decisión de usar la fuerza militar, mayor probabilidad de resistencia a afrontar los costos de esta decisión (Bellamy, 2009: 138)¹. La *guerra* ha sido un elemento activo de las Relaciones

Internacionales y, la fuerza militar ha sido un elemento que, en esa materia, tiene un rol muy claro: ser la herramienta principal mediante la cual proyectar una política realista o *Realpolitik*, sujeta a situaciones de competencia interestatal no cooperativa. La fuerza militar es uno de los estímulos usados para disuadir o influir en las decisiones y preferencias de un actor cuando sus objetivos afectan intereses de otros.

El asunto se vuelve aún más problemático cuando se examina la naturaleza *per se* de la *guerra*. El aforismo de Von Clausewitz, “la guerra es la continuación de la política por otros medios” (1984: 13), es mucho más complejo de lo que se puede elucubrar a primera vista. De acuerdo a Brian Orend, profesor de Filosofía de la Universidad de Stanford, se trata de un conflicto de *gobernanza común* entre los Estados (Orend, 2008). Esto lleva a considerar que: hay una relación permanente entre los asuntos de *gobernanza común interestatal* y el uso de la fuerza militar como herramienta política. La *guerra*, de cierta forma, es un costo y una posibilidad latente que deben estar dispuestos a asumir los Estados al coexistir internacionalmente para preservar su soberanía.

Es por ello que, a pesar de que las demandas ciudadanas para un redireccionamiento del empleo de la fuerza militar tendrían quizá una alta legitimidad social, esta decisión representa un dilema estratégico que no se puede tomar solo considerando el nivel de respaldo ciudadano. Entendiendo que, dentro de los asuntos conflictivos que afectan la *gobernanza común interestatal*, la fuerza militar es una herramienta política cuya presencia *puede ser un elemento de equilibrio en el procesamiento de estos conflictos*; ¿qué pasaría si este factor es drásticamente alterado o removido? Si bien es cierto que, en un mundo cada vez más interconectado, se han reducido los episodios de conflictos en los que la *guerra* es una herramienta de atractivo uso, ¿qué implicaciones interestatales habría si se altera el carácter decisivo de la fuerza militar?

Este artículo se propone aportar algunos elementos estadísticos y teóricos para ayudar a responder estas preguntas. Se han usado estadísticas elaboradas en el Estudio de la Universidad Casa Grande: *El uso de la fuerza militar en la resolución de conflictos interestatales y el Ecuador. Una mirada cuantitativa*; estas, a su vez, fueron recopiladas por el proyecto “Correlates of War” de la Universidad de Michigan en EE.UU. En el plano teórico, se han reconsiderado ciertos elementos realistas para evaluar los principios de Relaciones Internacionales que plantean el rol clásico de la fuerza militar.

Consideraciones sobre la fuerza militar y los conflictos interestatales

Hoy en día, existe suficiente evidencia estadística para afirmar que la *guerra* es menos frecuente y determinante que antaño (Pollins, 2004). En Sudamérica se augura una era de paz, donde es lógico redefinir, tanto el objetivo de la fuerza militar, como su rol dentro de la política estatal, en general. Sin embargo, existen aspectos conceptuales, teóricos y políticos a reconsiderarse antes de tomar decisiones en base a expectativas que no necesariamente guardan una estrecha relación con la realidad.

Para empezar, hay que replantear el concepto convencional de la *guerra*. Carl Von Clausewitz afirmó que la misma no era otra cosa que un duelo extenso, donde se usaba la fuerza para, políticamente, imponer una voluntad y, militarmente, desarmar al enemigo (1984: 22-39). Esta clásica visión asignaba a la *guerra* una naturaleza instrumental, en tanto que no es necesario llegar a la intensidad de la Guerra Total para conseguir su fin: imponer una voluntad política. El general prusiano explica que la fuerza militar debe aplicarse progresivamente “para obtener preponderancia, o, en el caso que no tengamos los recursos para esto, hacer nuestro mejor esfuerzo para incrementarlos lo más alto posible” (Von Clausewitz, 1984: 26). Se deja abierta la posibilidad de alcanzar el fin instrumental de la Guerra Total mediante la aplicación de la fuerza militar en niveles de menor intensidad. Cuando se debate al respecto, y en el contexto de una Sudamérica en vías de integración, es necesario ver al fenómeno como un todo, no solo a su máxima evolución: la Guerra Total interestatal², que –de hecho– está casi extinguida en Latinoamérica, pero que no es la única expresión de la influencia que puede tener la *guerra*.

De acuerdo a Brian Orend, el concepto de *guerra* hace referencia al uso de la violencia para contribuir a un fin político determinado, quebrantando, en palabras del mismo Clausewitz, “la voluntad de un actor” (Von Clausewitz, 1984: 25). Refraseando a Orend, esta violencia se usa como elemento estratégico dentro de la confrontación de gobernanza común interestatal (Orend, 2008).

Las Relaciones Internacionales, como campo de estudio, han consagrado dos distintas visiones sobre la interrelación entre *guerra*, fuerza militar y conflictos interestatales. Por un lado, la visión realista argumenta que el poder es el hilo conductor de las relaciones entre Estados, donde se han generado ideas como la *Política de Poder*. Por el otro lado, la visión idealista enfatiza al Derecho Internacional como el hilo que debería conducir las relaciones internacionales. En esta corriente, el uso de la *guerra* o la fuerza militar se produce dentro de las reglas y canales establecidos por la Carta de las Naciones Unidas. Concretamente, para Sudamérica, este principio se elabora en mayor detalle dentro de tratados multilaterales como el Pacto de Bogotá de 1948³. El factor común de estos instrumentos es su adherencia al principio del *Ius Ad Bellum*⁴ como mecanismo para determinar la ‘legalidad’ de una *guerra*.

Sin embargo, hay limitaciones teóricas y políticas en esta corriente. A nivel teórico, el modelo falla al tomar en cuenta aspectos geopolíticos que no permiten cumplir los prerequisites para recurrir a una *guerra* en el conflicto interestatal. Quizás la mejor explicación de esta carencia la hace William Pfaff, cuando afirma que el Consejo de Seguridad, canal establecido por la ONU para procesar los conflictos interestatales, “funciona solo cuando las principales potencias representadas en el Consejo de Seguridad quieren que funcione. Ninguna de ellas ha cedido un palmo de su soberanía y ninguna de ellas piensa hacerlo” (Pfaff, 1994: 191). A la crítica se suman hechos militares concretos ejecutados fuera de este marco. El ataque de Rusia a Georgia en el 2008, de Colombia a Ecuador el mismo año –en

Angostura– y la invasión de EE.UU. a Iraq en el 2003 son eventos que demuestran cuán escaso es el apego de la vía idealista sobre la *guerra*, a la realidad. En consecuencia, es pertinente -y necesario, también- considerar los planteamientos realistas respecto a la *guerra* y el conflicto interestatal.

Cuando los atenienses, durante la *guerra* del Peloponeso, quisieron invadir la isla de Melos, explicaron que el “Derecho, como el mundo va, es solo una preocupación entre iguales en poder, mientras que el fuerte hace lo que puede y el débil sufre lo que debe” (Tucídides, s/f). Se plantea, entonces, que el uso del poder es el principal elemento de las relaciones internacionales, y la *guerra* es la máxima expresión de una herramienta estatal fundamental: la fuerza militar. De igual manera, establece que las opciones políticas de los ‘fuertes’ son siempre más flexibles y variadas respecto a aquellas de los que son ‘iguales’ en poder.

Debido a que el realismo examina el mundo por *como es* y no por *como quisiéramos que sea* (Goldstein, 1994), su explicación sobre la interrelación entre guerra-fuerza militar-conflicto busca, en definitiva, estar más apegada a lo concreto. En este sentido, Henry Kissinger sostiene que la fuerza militar se usa dentro de conflictos internacionales, donde las acciones políticas de uno afectan los intereses nacionales del otro. En el realismo, la fuerza militar es una herramienta que se maneja en varios niveles de intensidad, desde el más alto (*guerra*) hasta los más bajos (demostraciones verbales o prácticas de fuerza), y se enmarca en estrategias guiadas por intereses nacionales (Kissinger, 2001: 802).

Este ex político norteamericano también explica que, en el mundo pos-Guerra Fría, los Estados buscan en la práctica el equilibrio de poder interestatal, usando una serie de medidas coercitivas y cooperativas para influir en las decisiones estatales. El objetivo es activar el mecanismo que obligue al competidor a escoger el conducirse de una determinada manera. Goldstein afirma que los Estados despliegan dos tipos de medios: unos representan los pacíficos, y otros “representan los medios violentos. Estos ponen a marchar los ejércitos y a volar a los misiles” (Goldstein, 1994: 179).

Para el realismo, el rol de la *guerra* y de la fuerza militar es funcionar como estímulo de negociación para circunstancias no colaborativas entre Estados, de manera muy similar a lo planteado por la Teoría de Juegos. En otras palabras, y de acuerdo a Pyndick y Rubinfeld, existen juegos donde los actores tendrían objetivos que no podrían ser alcanzados por colaboración (1998: 476-489). La Guerra Fría probó la representatividad de este modelo de relacionamiento, al diseñar políticas que mantuvieron un equilibrio adecuado entre los competidores de este episodio histórico⁵.

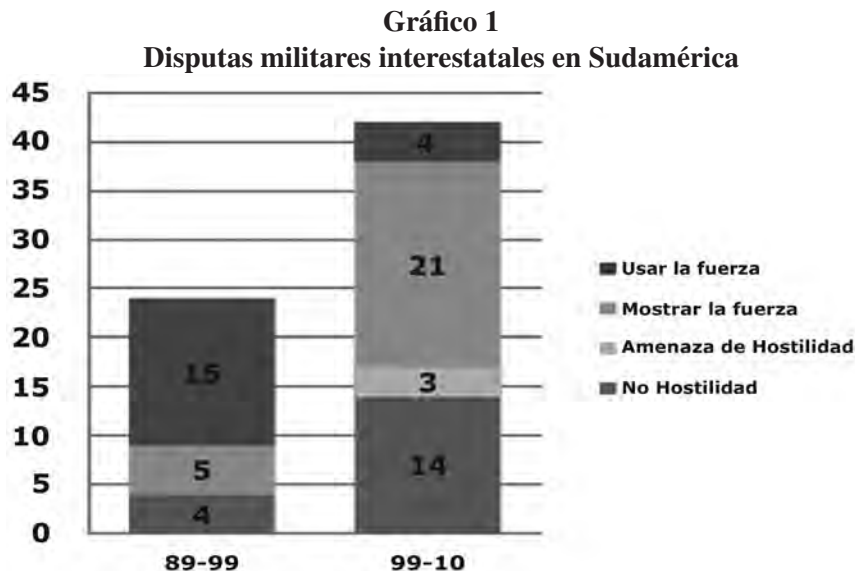
Este planteamiento podría encontrarse con el lugar común del cambio de época que se vivió al final de la Guerra Fría, cuando inclusive se llegó a plantear *el fin de la historia*, pues se creía que la ‘muerte’ del marxismo-leninismo significaba la masificación de los mercados a nivel internacional y la reducción de conflictos interestatales (Fukuyama, 1989). Sin embargo, Kissinger (2001) recordó que las

épocas pueden cambiar, pero los principios de las relaciones internacionales se mantendrán siempre inmutables.

Así, el planteamiento realista puede estar, quizá, más ajustado a la cotidianeidad internacional. Recapitulando, la fuerza militar es un estímulo para influir en los conflictos interestatales donde se desea que un actor mantenga una conducta pre-determinada y su uso tiene graduaciones de intensidad, que pueden llegar hasta la Guerra Total. Claro está que la aplicación de este estímulo se somete a las limitaciones de legitimidad que establezca la comunidad internacional y doméstica.

Toda esta reflexión teórica encuentra cierto sustento en las estadísticas. De acuerdo a la información sistematizada por la Universidad Casa Grande de Guayaquil, y tomada, a su vez, de las bases de datos del proyecto Correlates of War (COW) de la Universidad de Michigan, en Sudamérica la fuerza militar permanece como una herramienta en las relaciones interestatales. Este uso, sin embargo, se ha manifestado en menor intensidad que la *Guerra Total*. Los hechos demuestran que los augurios de paz, sobre los cuales se está redefiniendo drásticamente el rol de las fuerzas armadas en Sudamérica, no están necesariamente apegados a la realidad.

El uso de la fuerza militar en Sudamérica: datos estadísticos



Fuente: Elaboración propia. Basado en los datos de Ghosn *et al.*, (2004).

Desde 1989 hasta el 2010, la fuerza militar ha sido un elemento importante de las relaciones interestatales. De acuerdo al Gráfico 1, se ha dado un incremento notable en los episodios que el proyecto COW categoriza como *demonstraciones de fuerza*. De cinco episodios de esta naturaleza en el período de 1989-1999, se pasó

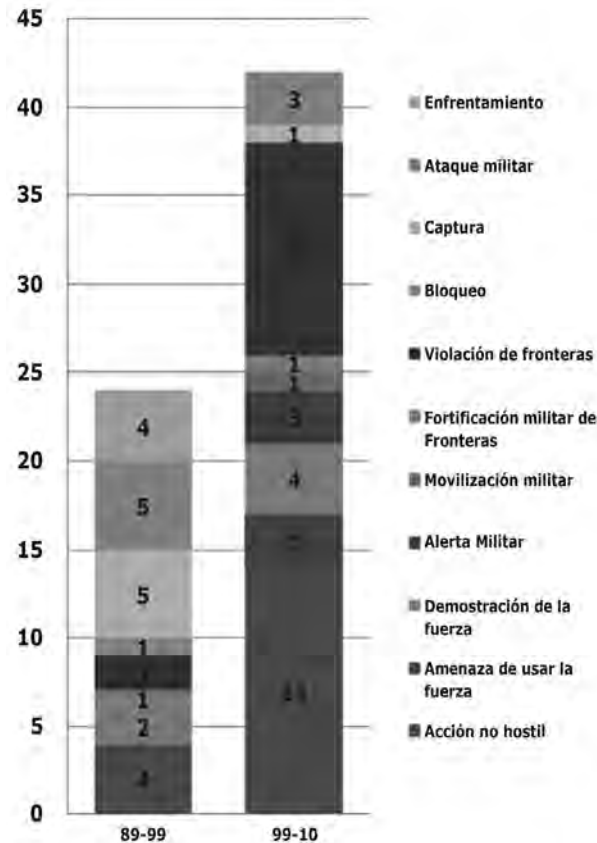
a veintiuno en el período 1999-2010. Al mismo tiempo, los casos donde se recurrió a medios no violentos pasaron de cuatro a catorce en los mismos períodos. A nivel porcentual, implica un crecimiento del 320% y 250%, respectivamente. Como último punto, las ocasiones donde se usó la fuerza militar tienen una estrepitosa reducción de más del 250%, mientras que en ambos períodos se evidencian la ausencia de guerras interestatales.

Se puede, entonces, vislumbrar algunos elementos de interés. En primer lugar, es un hecho que el fin de la Guerra Fría fue sucedido por un incremento importante en el uso de la diplomacia para solucionar los problemas interestatales sudamericanos. Sin embargo, también es cierto que se recurrió al uso de fuerza militar de menor intensidad. En realidad, existe una diferencia de setenta puntos porcentuales entre el crecimiento de ambas medidas, lo que significa que la fuerza militar se mantuvo como una herramienta estatal, y que superó con creces al uso de la diplomacia.

Es notorio que, de acuerdo a los datos metodológicos de COW, las categorías mencionadas tienen significados muy prácticos (Jones *et al.*, 1996: 163-215; Faten Goshn *et al.*, 2004: 133-154). Para COW, las acciones de *no hostilidad* involucran todas las medidas estatales no violentas utilizadas para resolver las Disputas Militares Interestatales (DMI) que el proyecto recopiló. Mientras que las medidas de Demostración de la Fuerza involucran todas las acciones militares que van desde las muestras de fuerza militar (una maniobra o ejercicio conjunto militar) hasta la violación de fronteras interestatales. Si tenemos estos significados en cuenta, la fuerza militar fue utilizada 320% más que en el periodo 1989-1999, y casi en 100% más ocasiones que las medidas no violentas.

Otra observación importante respecto al Gráfico 1 es la variación de casos que COW contó como DMI. De acuerdo al proyecto, una DMI “son casos históricos unificados de conflicto donde la amenaza, demostración o uso de la fuerza militar cerca de la guerra por un *Estado está explícitamente dirigida hacia un Gobierno, representantes oficiales, fuerzas oficiales o territorio de otro Estado*. Las Disputas están compuestas de incidentes en un rango de intensidad, desde amenazas de usar la fuerza hasta combate cerca del nivel de intensidad a la guerra” (Jones *et al.*, 1996: 163). Por tanto, los casos observados tienen relevancia al momento de compararlos con las premisas teóricas antes expuestas. De 24 DMI contabilizadas por COW entre 1989-1999, se pasó a 42 casos en 1999-2010. En porcentaje, un crecimiento de 75%. Esto evidencia una situación que genera interrogantes respecto a la situación de la paz en Sudamérica y la efectividad de las instituciones multilaterales que para este propósito se han creado.

Gráfico 2
Disputas Militares Interestatales en Sudamérica-Tipos de empleo de la fuerza militar



Fuente: Elaboración propia. Basado en los datos de Ghosn *et al.*, (2004).

Los datos no necesariamente descartan que se hayan dado avances hacia una pacificación de sus relaciones interestatales. Si se toma en cuenta el Gráfico 2, se puede apreciar que el uso de la fuerza militar no se ha situado dentro de niveles de intensidad que amenacen la paz de Suramérica. El incremento de la gran mayoría de acciones militares ha sido en medidas demostrativas, sin implicar confrontaciones interestatales. Si bien es cierto que las violaciones fronterizas representan un número considerable de casos, cabe también destacar que estas no necesariamente estuvieron decididas o dirigidas a iniciar un conflicto.

En este sentido, la fuerza militar no ha amenazado la paz del continente. Claro que existieron episodios que implicaron apuestas militares de alto riesgo, como el ataque colombiano contra Ecuador en el 2008, pero no hay evidencia que indique que esa fue la naturaleza de la mayoría de casos. Sin embargo, todos estos episodios pudieron relacionarse con las necesidades estatales de complementar sus estrategias diplomáticas con acciones de disuasión. Como ejemplo, se puede tomar el conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de procesadoras

de papel en el lado uruguayo del río Uruguay, entre el 2003-2010. La estrategia diplomática se vio complementada por el despliegue de una parte de la Escuadra Naval y de tropas terrestres uruguayas a la zona. En este caso, se usó la demostración de la fuerza como una *amenaza creíble* para que Argentina vea limitadas sus opciones; una respuesta militar argentina habría involucrado el riesgo de una escalada no deseada por Buenos Aires. En Teoría de Juegos, una *amenaza creíble* es una técnica de negociación enmarcada en una competencia duopolista de juegos secuenciales no colaborativos. Así, cabe notar que la construcción de las plantas terminó exitosamente y entraron en funcionamiento en el 2007.

En adición, todas estas acciones militares son de menor intensidad que las acciones preponderantes en 1989-1999. Durante este período, como se lo aprecia en el Gráfico 2, 14 de las 24 acciones militares de las DMI involucraban uso activo de la fuerza militar de manera focalizada. Es por ello que, la reducción significativa de estas medidas en el período 1999-2010 apunta a una mayor estabilidad en el continente y una relativa pacificación de los mecanismos para procesar desacuerdos interestatales en Sudamérica.

Reflexiones sobre el uso de la fuerza militar

Existe concordancia entre los enunciados teórico-conceptuales y los datos estadísticos desplegados. No obstante, no se intenta afirmar que el realismo es la escuela que se ajusta más a las relaciones internacionales. Lo expuesto solo permite vislumbrar que Sudamérica atraviesa por una coyuntura de seguridad y de balance militar, *intra-extra* regional, que debe considerarse a la hora de definir el nuevo empleo de la fuerza militar en el siglo XXI, y en un marco de integración regional cada vez más avanzado. Esta coyuntura no necesariamente guarda conexión con las premisas sobre las cuales parecen redefinirse los roles militares en la región.

Para empezar, es claro el hecho de que, a pesar de que las estadísticas no evidencien guerras, la fuerza militar sigue siendo un elemento importante en el balance de poder internacional en Suramérica. Además, el comportamiento de las cifras da una fuerte base empírica a Von Clausewitz, quien sugiere usar la fuerza militar progresivamente, en torno a una estrategia que ‘quebrante’ la voluntad del adversario. Para Clausewitz, más importante que ‘desarmar’ al enemigo por medios directos y violentos, es quebrar su voluntad. En este sentido, hay que considerar que Clausewitz ha sido malinterpretado frecuentemente (¿a propósito?), también por militares.

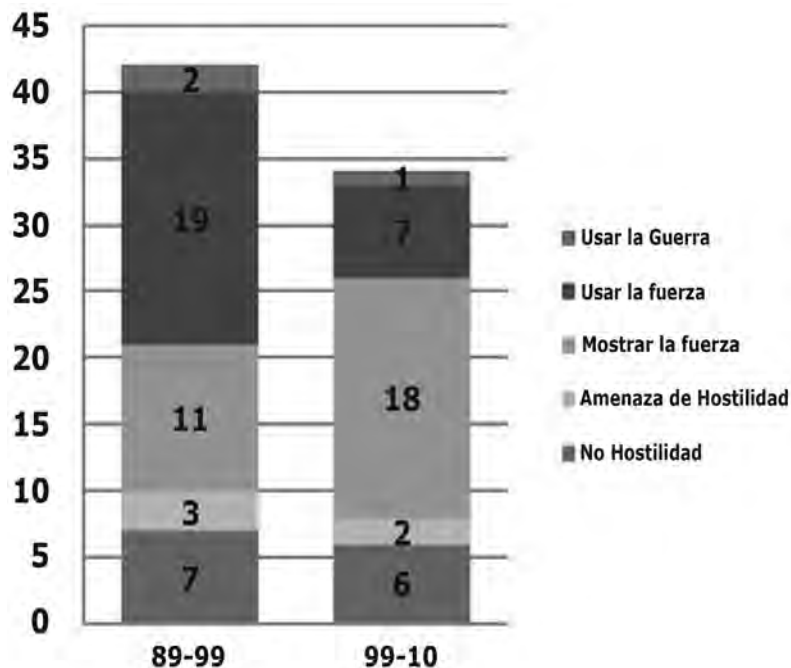
Se ha supuesto que las máximas de Von Clausewitz implicaban priorizar el fin militar sobre el fin político, una interpretación fatalmente errónea. De acuerdo a Lidell Hart, esta idea se originó en los altos mandos militares alemanes de la Guerra Franco-prusiana de 1870, y de allí se expandió, como lo haría un virus, a través de los ejércitos del mundo⁶. Tanto Lidell Hart como Brian Orend han rescatado que el propósito principal de Clausewitz era argumentar que la fuerza militar debía usarse progresivamente, dentro del marco de permisividad generado por el contexto nacional, el internacional y las prioridades políticas gubernamen-

tales, así como estatales. En pocas palabras, una correcta lectura del pensamiento de Clausewitz es coherente con aquellos datos que, precisamente, evidencian que la fuerza militar sigue usándose, pero de una forma progresiva, y priorizando, más que un logro militar, el logro de fines políticos.

Básicamente, las estadísticas demostrarían tres cosas: la diplomacia se ha incrementado, la *guerra* es un hecho extraño en Sudamérica y la fuerza militar aún sería más usada que la diplomacia, cumpliendo un rol de negociación importante –como lo vislumbran autores como Henry Kissinger, Brian Orend y Joshua Goldstein.

Estos hechos no necesariamente tienen implicaciones negativas para los objetivos de paz que se persiguen en el continente. Las estadísticas permiten apreciar que la fuerza militar no se usa como herramienta principal, sino complementaria y auxiliar, cumpliendo un rol de estímulo, similar a lo que plantean enfoques como la *Política del Palo o la Zanahoria*. Retomando el caso de Uruguay y Argentina, el despliegue de la fuerza naval y terrestre uruguayas fueron el ‘palo’, mientras que sus negociaciones diplomáticas sirvieron de ‘zanahoria’, dos estímulos cuidadosamente orquestados por Uruguay para condicionar las decisiones argentinas. Es, entonces, esencial complementar estímulos coercitivos y colaborativos para disponer el comportamiento de los participantes del juego. La *disuasión* sigue siendo, entonces, un aspecto fundamental para asegurar la paz.

Gráfico 3
Disputas Militares Interestatales de Canadá y EE.UU



Fuente: Elaboración propia. Basado en los datos de Ghosn *et al.*, (2004).

Un asunto de debate, y que no será clarificado por este artículo, es la implicación de un cambio radical en el empleo de las fuerzas militares en torno a una coyuntura regional, donde la disuasión común parece contribuir a la paz. Sin embargo, los datos mostrados permiten apreciar dos cosas: 1) la *disuasión* tiene una trascendencia innegable, y 2) la cantidad de disputas militares podría variar significativamente si este elemento fuera repentinamente alterado. Considérese el Gráfico 3. EE.UU. y Canadá juntos tienen muchas menos DMI que Sudamérica; esto a pesar de que todavía usan y muestran la fuerza en cantidades que superan a las veces en que recurrieron a la diplomacia para zanjar una DMI. Si se compara este gráfico con el número 1, se puede colegir un comportamiento donde resalta el rol que tendría la disuasión a la hora de reducir las confrontaciones interestatales. Sudamérica no ha vivido guerras interestatales y usa más la diplomacia, pero tiene más DMI; EE.UU. y Canadá mantienen altos números en cuanto al uso de la fuerza, pero tienen menos DMI.

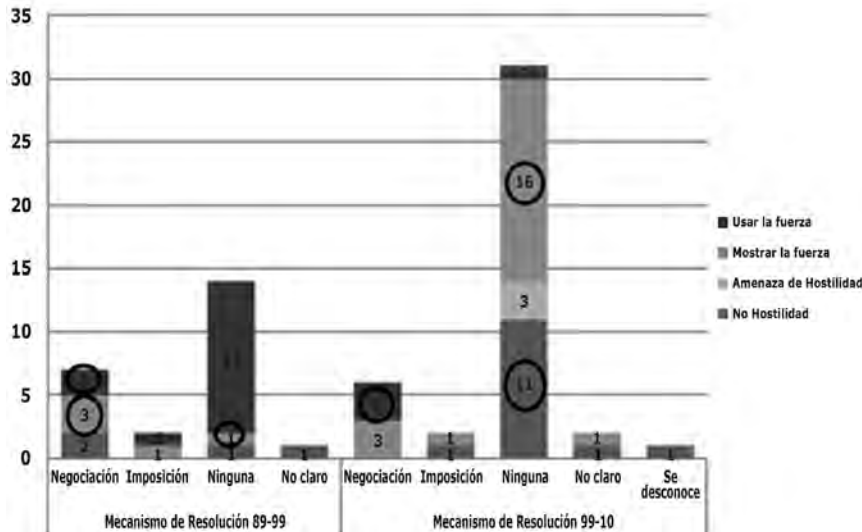
¿Qué pasaría con este comportamiento si EE.UU. y Canadá no se preocuparan por mantener altos niveles de disuasión? Si la Teoría de Juegos es aplicable, los actores buscan maximizar su utilidad en función de lo que hacen sus contrincantes (Pyndick y Rubinfeld, 1995: 458). De esta manera, si unos actores redujeran sus estímulos coercitivos para que otros no usen la fuerza contra ellos, es claro que las confrontaciones aumentarían, toda vez que es más fácil confrontar al actor que reduce su disuasión. Claro está que este cálculo racional siempre se sujeta a los techos de legitimidad doméstica e internacional que pueden existir para una confrontación.

Al haber implicaciones si repentinamente se alterase, de manera drástica, el rol de la fuerza militar en el equilibrio interestatal, Sudamérica debería buscar un balance entre la disuasión interestatal, las necesidades internas y la redefinición radical de tareas para sus fuerzas militares. Este fin no es incompatible con las demandas que, en tiempos de paz e integración entre Estados, reclaman más resultados en cuanto a seguridad ciudadana. Pero la respuesta a estas demandas también pasa por justificar adecuadamente el rol institucional (Policía y Fuerzas Armadas), y estar conscientes del propósito de mayor envergadura que tiene la milicia en los Estados modernos y democráticos.

Los resultados militares y el multilateralismo

Es importante examinar los resultados de las DMI para conocer la efectividad que, hasta el 2010, tuvieron los esquemas multilaterales para la resolución de conflictos militares. En teoría, Sudamérica ha sido ‘bendecida’ por diplomacias que priorizan el diálogo por sobre la fuerza. De cierta forma, sus naciones han sido menos proclives a cumplir la máxima de Von Clausewitz para ‘quebrantar’ la voluntad del contrincante y, en su lugar, recurren al poder del diálogo y el encuentro de intereses comunes entre los discordantes.

Gráfico 4
DMI, por niveles de hostilidad y tipo de resoluciones



Fuente: Elaboración propia. Basado en los datos de Ghosn *et al.*, (2004).

El Gráfico 4 evalúa cuán real es la diplomacia sudamericana. Si los organismos multilaterales —como la OEA y otros mecanismos de diálogo, latinoamericanos y sudamericanos— hubieran sido exitosos, entonces la mayoría de disputas militares habrían terminado de una forma negociada, o por una suerte de inercia. Entre los períodos de análisis, se evidencia un incremento de las disputas donde se empleó la fuerza militar de manera demostrativa, pero que no terminaron de una forma negociada. De una sola disputa militar donde se mostró la fuerza, y que terminó a través de negociaciones en el periodo 1989-1999, se pasó a dieciséis disputas donde se usó la fuerza. Esto apunta a que, en materia de conflictos interestatales militarizados, el éxito de los organismos multilaterales podría ser puesto en tela de duda, al no cumplir con el objetivo de llegar a resoluciones negociadas.

Los datos no son del todo positivos en cuanto a la efectividad de los esquemas multilaterales para resolución de conflictos, pero no se puede hablar de un fracaso. El debate aquí es el grado de realidad que tiene el planteamiento de que los países sudamericanos priorizarán solo el diálogo y no la fuerza militar en confrontaciones o desencuentros. La estadística demuestra que los países involucrados recurrieron a la fuerza militar, hasta niveles prudentes y factibles, para apoyar sus intereses estatales. Pero, por otro lado, no hay información sobre los factores exógenos o endógenos que pudieron influir en su actitud y decisión de desengancharse de las disputas en las que estaban envueltos.

No es posible aventurar una respuesta, pero sí resaltar que el multilateralismo para la resolución de conflictos en Sudamérica no ha sido necesariamente tan exitoso como se presume. Al examinar el Gráfico 4 cuidadosamente, es posible vislumbrar que, entre el fin de la Guerra Fría y el mundo pos - 9/11, se incrementaron las DMI entre países sudamericanos y levemente, también, los casos donde estas disputas terminaban de cualquier forma, menos a través de negociaciones.

Consideraciones para la integración sudamericana

En base a lo anterior, es posible enunciar ciertas consideraciones para el proyecto de integración sudamericana que, en parte, representa la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), permitiendo que los esfuerzos realizados en el marco de este cuerpo supranacional se diferencien, de forma radical, de iniciativas anteriores.

Equilibrio militar interestatal para consolidar la paz

La prioridad que para muchos sudamericanos tiene la seguridad ciudadana es, sin duda alguna, una demanda que debe ser satisfecha con celeridad. Sin embargo, es necesario precautelar que la solución de un problema no cree otro a largo plazo. En este sentido, redestinar las FF.AA. a tareas de seguridad ciudadana es una decisión a ser evaluada prudentemente. El discurso de algunos funcionarios estatales ecuatorianos ha dejado entrever que la falta de guerras, y amenazas militares convencionales, hace más sencilla la labor de reasignar recursos militares⁷, para sumar esfuerzos con las policías sudamericanas.

Se ha demostrado con cifras que las disputas militares no son cosa del pasado. Al contrario, Sudamérica sigue evidenciando situaciones donde el equilibrio militar interestatal resulta un importante estímulo para que el uso de la fuerza no trascienda a mayores niveles de confrontación e intensidad —aún más cuando se ve que los organismos de diálogo multilateral y bilateral no han tenido incidencia significativa.

Por ello, los Estados sudamericanos necesitan enfrentar sus problemas de seguridad ciudadana con decisiones políticas que equilibren necesidades internas con visión estratégica. Puede resultar atractiva, a corto y mediano plazo, la idea de destinar fuerzas militares a tareas policiales. Pero ¿qué pasaría si esta redistribución, a largo plazo, altera los equilibrios militares interestatales que desincentivan la idea de usar la fuerza militar para la solución de un conflicto? Ante esto solo es posible recordar un aspecto importante del equilibrio Bayes-Nash: “ningún actor puede obtener mayor utilidad esperada desviándose a una estrategia diferente, dadas sus creencias, acerca de la distribución de los tipos hacia los cuales otros jugadores son atraídos” (Cedeño, 2011: 28).

Si hay Estados sudamericanos que empiezan a remover los estímulos que disuaden a otros de desviarse de las estrategias predeterminadas, se está rompiendo la principal garantía de la paz estatal: el costo/beneficio que existe en una confrontación militar. Entonces, si hay Estados que empiezan a redestinar sus recursos militares a necesidades internas, y otros perciben que esas decisiones reducen los costos e incrementan las ganancias de usar la fuerza militar, es posible que se decidan acciones de alto riesgo/alta ganancia (usar la fuerza militar en lugar del diálogo)⁸. Por esto, se vuelve necesario que Sudamérica solucione sus necesidades de seguridad ciudadana sin afectar su equilibrio militar.

Institucionalidad defensiva supranacional: mayor operatividad para mayor sinergia militar

Han pasado sesenta y siete años desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En todo este tiempo se ha recorrido un extenso, intrincado, pero extraordinario camino. Europa ha demostrado que la sinergia militar interestatal es posible, aun cuando la intensidad de desacuerdos históricos haya sido muy alta. Al 2012, la Unión Europea no solo cuenta con un Consejo de Defensa Europeo —donde se realizan consultas y diálogos políticos de alto nivel—; tiene también la estructura defensiva-militar más integrada y operativa del mundo, después de la OTAN. Centros de Mando y Control, formaciones de combate multinacionales o binacionales, políticas conjuntas de adquisiciones, programas científicos y otras actividades comunes muestran que la institucionalidad defensiva supranacional puede sumar las capacidades de países, que por sí solos podrían no contar con las capacidades militares necesarias para influir mundialmente.

El Consejo de Defensa Suramericano debe trascender de una instancia de coordinación política al pináculo de una estructura defensiva supranacional, que use la operatividad militar estatal para generar sinergias militares interestatales. Al momento, el Consejo ha logrado avances en materia presupuestaria y de medidas de confianza mutua entre Estados, los cuales se complementan con la existencia de un Plan de Trabajo anual, orientado a distintas líneas de Política Defensiva, Industria y Tecnología militar.

Pero se necesita ir más allá, aprovechando la necesidad de conservar el equilibrio militar interestatal en Sudamérica, y poniéndolo a su servicio. La Unión Europea puede tomarse como un ejemplo referencial para alcanzar un objetivo estratégico claro: equilibrar la debilidad militar sudamericana con el resto de potencias mundiales. De igual modo, el Consejo de Defensa Sudamericano debería extender sus pasos a fin de precautelar la operatividad de las fuerzas militares sudamericanas, implementando esquemas de integración militar que superen la debilidad y dificultad que, por sí mismos, tienen sus Estados partes, y garantizando así su balance militar con potencias mundiales, que cada día fortalecen sus tecnologías y medios militares. Si se lograra este equilibrio geopolítico y militar, se sembrarían algunos de los estímulos que cerrarían la posibilidad de surgimiento de conflictos futuros.

A la hora de asegurar la paz, reducir las asimetrías militares podría llegar a ser una herramienta, sin duda, decisiva.

Referencias

1- Ver la lectura de Alex Bellamy respecto a la lógica de los artículos de Immanuel Kant sobre la *Paz Perpetua*. Aquí se explica cómo Kant esperaba que una democratización de la decisión de iniciar una *guerra* condujese a ciudadanos menos dispuestos a incurrir en los costos de esa decisión.

2- La *guerra* es un fenómeno que ocurre únicamente entre comunidades políticas, definidas como esas entidades que o son Estados o están tratando de convertirse en uno (lo que da lugar a la Guerra Civil) [...]. Ciertos grupos políticos de presión, como las organizaciones terroristas, pueden ser considerados ‘comunidades políticas’. Orend, Brian, (2008).

3- El pacto establece la obligación de los signatarios de “resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales” (Art. II) y también reafirma su voluntad de “abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo momento a procedimientos pacíficos” (Art. III).

4- Esto es la base de la Escuela de la Guerra Justa formada por San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Hugo Grotio y Vatel. Admiten usar la fuerza bélica cuando hay causa justa también llamada en Derecho Internacional *Ius Ad Bellum*. Ver Orend (2008) para un resumen analítico de sus principales supuestos y Alex Bellamy en Guerras Justas para un análisis histórica de esta tradición.

5- Estábamos tratando de reducir la probabilidad de una *guerra nuclear* creando poderosos incentivos para que los rusos no inicien una *guerra* por que los estábamos estimulando a no atacar nuclear o convencionalmente. Así que diría que los incentivos fueran muy importantes para ello.” Transcripción y Traducción propia de disertación de Alain Enthoven (2008), Estratega Nuclear, RAND Corporation 1956-1960 publicado en youtube.com [http://www.youtube.com/watch?v=qzNcY-gZdiA]. Consultado el 06/07/2012

6- “El estado adquirió su rigidez dogmática en gran parte a través de la influencia póstuma de Clausewitz y su libro sobre las mentes de los soldados de Prusia, en particular Moltke y, por ende más ampliamente a partir de las victorias en 1866 y 1870 sobre los ejércitos del mundo, los cuales copiaron muchas características del sistema prusiano. Por tanto, es de vital importancia el examinar sus teorías. Como suele suceder con frecuencia, los discípulos de Clausewitz llevan sus enseñanzas a un extremo al que su maestro no tuvo intención de llegar”. (Lidell Hart, 1991: 339).

7- Comentando sobre el rol de las FF.AA., el Ministro de Seguridad Interna y Externa, VALM (SP) Homero Arellano explicó que cada vez es más visible que Ecuador no tiene problemas de soberanía externa y como ejemplo indicó que las relaciones con Perú se encuentran en muy buen estado. “En ese sentido las Fuerzas Armadas deberían fortalecer otro tipo de temas” Arellano (2011).

8- El retiro de Colombia del Pacto de Bogotá, que establece la solución pacífica de controversias entre países americanos, es un indicador alarmante de esta posibilidad. Colombia cuenta actualmente con una de las Fuerzas Armadas más poderosas, capaces y preparadas de Sudamérica. Esta acción se produjo en el marco de una posibilidad de tener que defender su reclamo marítimo en el Archipiélago de San Andrés posterior a la decisión de la Corte Internacional de Justicia que favorecía a Nicaragua, un país en clara desventaja estratégica frente al poder militar colombiano.

Bibliografía

Arellano, Homero (2011). “Militares deben tener papel más activo en seguridad ciudadana y ambiental”. *Ecuadorinmediato*. Visita 19 de junio de 2011 en http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=151334&umt=Militares%20deben%20tener%20papel%20m%E1s%20activo%20en%20seguridad%20ciudadana%20y%20ambiental,%20dice%20Homero%20Arellano

- Bellamy, Alex (2009). *Guerras Justas-De Cicerón a Iraq*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cedeño, César (2011). *El uso de la fuerza militar en la resolución de conflictos interestatales y el Ecuador: Una mirada cuantitativa*. Guayaquil: Universidad Casa Grande.
- De Tocqueville, Alexis (2003). *Democracy in America*. Nueva York: Barnes and Noble.
- Enthoven, Alain (2008). "Game Theory pt1". RAND Corporation 1956-1960. Visita 6 de Julio de 2012 en <http://www.youtube.com/watch?v=qzNcY-gZdiA> (min 3:36)
- Fukuyama, Francis (1989). "The End of History?". Visita el 25 de Enero de 2012 en <http://www.wesjones.com/eoh.htm>
- Goldstein, Joshua (1994). *International Relations*. Nueva York: HarperCollins College Publishers.
- Ghosn, Faten, Glenn Palmer y Stuart A. Bremer (2004). "The MID3 Data Set, 1993–2001: Procedures, Coding Rules, and Description". *Conflict Management and Peace Science* N.º 21: 133-154.
- Jones, Daniel, Stuart Bremer y David Singer (1996). "Militarized interstate disputes, 1816-1992: Rationale, coding rules, and Empirical patterns *Conflict Management and Peace Science* Vol 15, N.º 2: 163-215.
- Kissinger, Henry (2001). *La Diplomacia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lidell Hart, Basil (1991). *Strategy*. Nueva York: Meridian Books, Nueva York.
- Orend, Brian (2008). *War*. Visita 2 de julio de 2012 en <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/war/>
- Organización de Estados Americanos (1948). "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. Pacto de Bogotá". Visita diciembre de 2012 en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>
- Pfaff, William (1994). *La ira de las naciones*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Pollins, Brian (2004). "Cannons and Capital: The use of Coercive Diplomacy by Major Powers in the Twentieth century". En *Reconstructing Realpolitik*, Ann Arbor: 29-57. EE.UU.: University of Michigan Press.
- Pyndick, Robert y Daniel Rubinfeld (1995). *Microeconomía*. España: Prentice Hall.
- Tucídides (s/f). *The Melian Dialogue*. Traducido por Richard Crawley. Visita 4 de julio de 2012 en <http://www.wellesley.edu/ClassicalStudies/CLCV102/Thucydides-MelianDialogue.html>
- Von Clausewitz, Carl (1984). *On War*. EE.UU.: Princeton University Press. Visita 06 de julio de 2012 en http://www.pdfbooks.co.za/library/CARL_VON_CLAUSEWITZ/CARL_VON_CLAUSEWITZ-ON_WAR.pdf.

Páginas web

Correlates of War (COW) <http://correlatesofwar.org/>

La integración sudamericana bajo la perspectiva brasileña: del Mercosur a la Unasur*

Pedro Silva Barros y André Calixtre

La relación de Brasil con los demás países de América del Sur, espacio geográfico primordial de la política externa brasileña, está fuertemente influenciada por las líneas generales de su inserción internacional. Actualmente, el país vive una inédita confluencia entre su circunstancia territorial y la prioridad de las relaciones exteriores.

Un siglo después de la independencia, la línea general de la política externa brasileña era garantizar mercados para las exportaciones de productos primarios, principalmente a Estados Unidos y a Europa. En el siglo siguiente, específicamente entre la década de 1930 y la crisis de los años 1980, la prioridad fue viabilizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que requería la atracción de inversiones directas externas.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance de las estrategias neoliberales, en la década 1990, impusieron una nueva agenda para la política externa brasileña, proceso iniciado con la apertura radical del Gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que produjo reformas y algunas resistencias. El período estuvo marcado por la ampliación de bloques económicos regionales en todo el mundo. El Mercado Común del Sur (Mercosur) nació como parte de este fenómeno en 1991.

A pesar de que el Gobierno de Collor de Melo inició el proceso de construcción del modelo de desarrollo neoliberal en Brasil, este solo llegó a consolidarse en el primer Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cuyo mayor objetivo fue estabilizar precios mediante la valorización de la moneda nacional y la apertura comercial, garantizada por la entrada y apertura de la cuenta de capitales y estimulada por las privatizaciones y por la reforma del Estado. El mecanismo obtuvo cierto éxito hasta las crisis asiática (1997) y rusa (1998), cuando se invirtió el flujo de inversiones para Brasil, acarreado inclusive el fin del *ancla cambiaria*. En este escenario, en el cual cobró importancia la necesidad de aumentar las exportaciones brasileñas, América del Sur emergió como espacio privilegiado de la política externa brasileña.

Este movimiento coincidió con los tratos impulsados por los Estados Unidos para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que podría

implicar dificultades para las exportaciones regionales de productos manufacturados en Brasil. En este período, la percepción por parte de los actores de la política externa brasileña era que sería inevitable un bloque comercial (área de libre comercio) hemisférico. Por ser América Latina, históricamente, el espacio regional prioritario de las exportaciones de productos industrializados brasileños, se hizo apremiante la integración regional como forma de proteger los sectores industriales de la competencia más exacerbada de los países desarrollados y de los asiáticos. El Mercosur, consecuentemente, presentaba resultados con respecto al aumento del comercio entre sus cuatro miembros y a la integración productiva, particularmente entre Brasil y Argentina en el sector automotor.

El proceso de reaproximación de los países sudamericanos, que tuvo sus orígenes en el período anterior a 1990, recorrió un camino sinuoso y, a veces, contradictorio, aunque dotado de una lógica intrínseca: el avance de las interconexiones económicas se expandió más allá del espacio de acumulación nacional de cada país en el Cono Sur, lo que constituye un espacio compartido de valorización de la riqueza. De esta manera, la mera circunstancia geográfica de los países, poco a poco, se convirtió en un destino común. Este movimiento, que no debe ser tenido como algo inexorable, indica que la necesidad, antes meramente geográfica, de relacionarse con los vecinos adquirió características que trascienden tal circunstancia espacial, incluyendo la compartición de cadenas productivas, el aumento de la densidad comercial, la armonización política y legislativa y, de forma más reciente, la integración de las políticas públicas de los países del subcontinente.

En líneas generales, las instituciones creadas por los Estados en el proceso de integración, a pesar de servir a distintos momentos históricos (de la crisis del nacional-desarrollismo de los 1980 a su reformulación en los años 2000, pasando por la desregulación y liberalización de la década de 1990), cumplieron el papel de consolidar, en la política externa de los países sudamericanos, la interpenetración significativa de sus mercados, territorios y pueblos, teniéndola como presupuesto necesario para el desarrollo.

En este artículo, se pretende analizar la política externa regional de Brasil en las últimas dos décadas y evaluar su actual momento. Para esto, en un primer momento, se realizará un rescate de las iniciativas y los proyectos anteriores, con miras a abordar, en un segundo momento, la transición del concepto de América Latina para América del Sur, destacando que la última es el principal espacio contemporáneo de legitimación de la política externa brasileña. Asimismo, los instrumentos de integración económica son analizados considerando el cuadro de cambios políticos por los cuales la región pasó en los últimos cincuenta años, con enfoque en los impulsos integracionistas y sus trabas. Enseguida, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es presentada como síntesis del nuevo concepto de América del Sur, privilegiando el análisis de tres de sus ejes estructurantes: infraestructura, finanzas y defensa.

Antecedentes de la integración regional

En pocos lugares del mundo, un individuo podría transitar por un subcontinente y sobrevivir con el uso de su idioma natal y de un pequeño repertorio de otro. La aparente homogeneidad lingüística sudamericana (exceptuando, evidentemente, a Guyana, a Guyana Francesa y a Surinam¹), aun así, no se configuró –a lo largo de la historia– como condición suficiente para la integración de sus pueblos. Era apenas un aspecto positivo en medio de los inmensos obstáculos entre las economías nacionales, separadas por accidentes geográficos y aspectos económicos y sociales insuperables para las sociedades agrario-exportadoras del siglo XIX. En este período, el espacio geográfico poroso y escaso de medios fijos de integración se enrubaba, como bien señaló Celso Furtado (1959), según la lógica de desarrollarse hacia afuera de esas naciones, al mercado exportador de los países centrales. *Grosso modo*, América del Sur, para sus habitantes novecentistas, se reducía a la circunstancia de poseer un vecino, ora amigo, ora enemigo de los Estados nacionales en consolidación.

En el período de entreguerras, con el bloqueo de los mercados internacionales provocado por la crisis de 1929, la desarticulación de las economías agroexportadoras abrió espacio a las fuerzas internas de industrialización de los países para que, si bien no sincronizadas y en mayor o menor grado, sustituyeran las importaciones necesarias para el consumo de las clases urbanas, combinándola con el Estado nacional-desarrollista. En la era bipolar, la salida al relativo cierre de las economías centrales para la colocación de los productos, tanto primarios como industrializados, demandaba una vía alterna de apertura de mercados. La experiencia nacional-desarrollista, por primera vez, delimitó una región económica común latinoamericana, especialmente después de los trabajos pioneros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), creada en 1948. Con el lanzamiento de la Operación Panamericana (OPA) –en 1958, por la política externa de Juscelino Kubistchek, concebida por Augusto Frederico Schmidt y ejecutada por el Canciller Francisco Negrão de Lima–, Brasil afirmó que se debería alcanzar el pleno desarrollo de las naciones como alternativa al comunismo en el hemisferio. Una contraposición, por tanto, a la forma de alineamiento puramente ideológico que los Estados Unidos habían presupuesto para la región, después de la extinción de las comisiones mixtas en el Gobierno del Presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower.

El esfuerzo de integración, aun así, ignoraba las particularidades de los países y establecía una agenda totalizadora de apertura comercial ambiciosa e inasequible, tal como fue formulada en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), creada por el Tratado de Montevideo en 1960. El arreglo nacional-desarrollista no fue capaz de romper con el sustento de reservas de mercado nacionales, lo que sirvió como bloqueo a avances integracionistas más profundos en la región, frustrando, inclusive, las recomendaciones de Raúl Prebisch, Secretario General de la Cepal para la época. Además, un cambio de los

regímenes domésticos de poder diseminó regímenes militares de excepción por el continente, congelando (a veces, rompiendo) lazos de amistad contruidos a lo largo del primer esfuerzo de industrialización. El subcontinente experimentó una serie de eventos desconcertantes, como el no reconocimiento, por la aplicación de la Doctrina Betancourt², del golpe militar en Brasil en 1964 por parte de Venezuela, y la rivalidad militar entre Brasil y Argentina que, en algunos momentos, parecía asumir grados de carrera armamentista. La asincronía entre el discurso integracionista y el avance del proteccionismo en los países de la región limitó el proceso de formación común latinoamericana al hecho de que todos pasaban, de forma casi aislada y, a veces, competitiva, por grados distintos de industrialización doméstica, sin que ese proceso se volcara al conjunto del subcontinente. No hubo, en esa experiencia nacional-desarrollista de posguerra, la formación de un espacio común de acumulación latinoamericana.

A finales de la década de 1960, la región nuevamente enfrió sus tensiones y reformuló el proceso de integración anterior, bajo criterios gradualistas, buscando garantizar la soberanía y la seguridad nacionales, y constituyendo mecanismos propios de integración regional. El Tratado de Río de la Plata (TRP)³, firmado en 1969, y el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)⁴, de 1978, crearon una red inédita de mecanismos de alto nivel e involucraron a los tres países principales del continente y sus áreas de influencia: Venezuela y Brasil con el TCA, y Brasil y Argentina con el TRP. Además, la refundación de la Alalc, por el nuevo Tratado de Montevideo⁵ en 1980, rebautizada Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), bajo criterios más adecuados a las particularidades nacionales del subcontinente, coronó el proceso de distensión regional.

Pasada la onda de dictaduras, los países sudamericanos buscaron otro modelo para integrar sus sociedades. Poco a poco, el significado de la circunstancia geográfica se transforma, ante la creación de mecanismos adecuados, en un salto de calidad, por motivos políticos (redemocratización), económicos y sociales (crisis de la deuda externa y del nacional-desarrollismo). En la convulsión de la década de 1980, las naciones sudamericanas vieron como salida viable constituir un espacio común de reproducción social, tanto para combatir la crisis como para participar en las transformaciones acaecidas en el mundo a partir de finales de la década de 1960. El camino no estaba allanado, pues la redemocratización congregó dos proyectos históricamente competidores: el rescate del nacional-desarrollismo, por el avance de las reformas estructurales, con miras a la democratización de la riqueza; y las reformas liberales, vía desmonte del Estado nacional-desarrollista, con re-direccionamiento del capitalismo industrial hacia el nuevo patrón de acumulación financiera y especialización relativa en la producción de *commodities*, en diferentes grados de profundidad.

El nuevo concepto de América del Sur y la integración regional: dimensiones históricas de los conflictos y de las convergencias

En términos objetivos, el concepto de América del Sur estableció las pautas de la política exterior de Brasil y de los demás países sudamericanos desde el siglo

XIX (Moniz Bandeira, 2009: 11). Ello puede ser ejemplificado por la política de definición de fronteras del imperio, por la Guerra de Paraguay (1864-1870) y por el Pacto ABC de No Agresión y Arbitraje entre Argentina, Brasil y Chile (1915). América del Sur, en aquel tiempo, consistía en una variable geográfica crucial para la definición de las fronteras nacionales y de las soberanías en consolidación. A partir de 1930, hasta el segundo tercio del siglo XX, la evolución de este concepto estuvo marcada por el esfuerzo nacional-desarrollista, restringido a las conformaciones de espacios soberanos de acumulación industrial, conforme lo sugerido antes, en la cual se verificó poca o ninguna integración económica entre los países sudamericanos.

Solo en el último tercio del siglo XX, la región comienza a ganar densidad propia. Las tensiones entre los paradigmas de las reformas estructurales y del neoliberalismo como salidas al atraso del subdesarrollo le dieron un nuevo impulso a la integración de las estructuras económicas de los países sudamericanos. El esfuerzo de aproximación entre Brasil y Argentina, durante la segunda mitad de la década de 1980, encontró sinergias con los demás países y, en la década siguiente, constituyó un bloque económico que, superando las expectativas, sobrevivió a las diversas crisis, profundizando la integración.

Los Presidentes José Sarney (Brasil) y Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) no imaginarían que, en los márgenes de Iguazú, inaugurando el puente que conecta Puerto Iguazú y Porto Meira (el primer proyecto de esa índole desde 1947), una declaración bilateral modesta de aproximación entre países vecinos desencadenaría tantos eventos generadores de interdependencias, sinergias y algunos conflictos. La Declaración de Iguazú (1985) reafirmó nuevas tendencias expresadas desde la firma del TRP y del Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-Operativo⁶, firmado entre Brasil, Paraguay y Argentina, en 1979, articulados en la superación de temas sensibles que permearon la política externa de ambos desde la época posguerra.

Buscando salir del estrangulamiento del patrón nacional-desarrollista, la Declaración de Iguazú crea la institucionalidad necesaria para el Programa de Integración y Cooperación Económica (Pice)⁷ y su serie de protocolos que buscaron avanzar la fórmula de apertura comercial según los términos discutidos en la Aladi, es decir, con acciones graduales de apertura según la complementariedad de las cadenas productivas, y no sobre la pura y simple lógica de la competencia libre-cambista. De ese modo, los protocolos entre Brasil y Argentina, a lo largo de la década de 1980, le dieron el impulso inicial al aumento del comercio entre los países que, progresivamente, despiertan intereses mutuos de una integración más profunda de sus economías, tanto en el ámbito público como en las estrategias de las empresas privadas residentes, que pasan a incorporar el espacio del Cono Sur en los negocios cotidianos. En 1988, en el auge de la crisis y de las tensiones entre los paradigmas antes citados, Brasil y Argentina expresan, con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el deseo de constituir, en un plazo de diez años, un mercado común, con amplia apertura comercial.

A finales de la década de 1980, hubo una redefinición. Carlos Menem (Argentina) y Fernando Collor de Melo (Brasil), electos a la vuelta de la década, promovieron un brutal cambio de la forma de desarrollo, de acuerdo con la idea de apertura irrestricta de las economías y limitación del Estado solamente a las actividades que Menem denominó ‘normales’ (Cervo y; Bueno, 2009: 455-490). De manera general, esta ideología representó los puntos atribuidos al Consenso de Washington de reforma del Estado y de los mercados según la lógica de desregulación de las economías y, fundamentalmente, readecuación de la función de los Estados nacionales latinoamericanos: de productor del sistema industrial doméstico a garante del espacio de acumulación financiera. En el Acuerdo de Complementación Económica n° 14, firmado en 1990 en el ámbito de la Aladi, los protocolos están condensados en un programa ambicioso de alivio tarifario, con miras al libre comercio bilateral entre Brasil y Argentina. Sorprendentemente, Uruguay y Paraguay buscan adherirse al acuerdo, que será transformado en 1991 en el Tratado de Asunción⁸, cuna del Mercosur.

En el momento en que se define la “danza de los paradigmas” (Cervo y Bueno, 2009), en la década de 1990, sectores importantes de los Estados latinoamericanos (principalmente sus ministerios de Hacienda, que ya habían logrado silenciar al Consenso de Cartagena [1984] sobre la salida diplomática de la deuda externa para sustituirlo por la negociación individual con el Fondo Monetario Internacional –FMI–) consideraban inexorable la integración económica con los Estados Unidos. Comenzaron, entonces, a surgir propuestas cuya meta era ‘mejorar’ la integración regional, dentro de la lógica libre-cambista. En 1990, la Iniciativa para las Américas, de George H. W. Bush, puso en agenda para 1994 el inicio de las negociaciones del Alca, influenciando, de forma decisiva, en el proceso de integración latinoamericana. En contraposición a esta propuesta, en 1992, en la VI Cumbre del Grupo de Río, en Buenos Aires, Itamar Franco propuso la Iniciativa Amazónica, que tenía como objetivo crear una aproximación entre el Pacto Andino y el Mercosur (que aún no tenía personalidad jurídica, lo que solamente sucedería en Ouro Preto, a fines de 1994) y, en 1993, en la VII Cumbre del Grupo de Río en Santiago, amplió su propuesta y lanzó el Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa), en una carrera para adecuar las posibilidades nacionales al Alca. Si la aproximación con los EE.UU. era inevitable, sería necesario que los países de la región tuvieran mejores condiciones para competir con los productos norteamericanos. El discurso del Presidente Itamar Franco, para la época, refuerza este argumento.

Dentro del contexto proporcionado por la aceleración del proceso integracionista en nuestra parte del mundo, se abren, además, oportunidades de asociación plurilateral que no podemos dejar de aprovechar, convencidos como estamos de que los ideales del Libertador Simón Bolívar permanecen más actuales que nunca. La propuesta de creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa), que presenté por primera vez en la VII Cumbre del Grupo de Río, se inspira en esos ideales. Estoy seguro de que la convergencia de los esfuerzos sub-regionales de integración del Mercosur, con la participación de Chile, se traducirá en un creciente bienestar y progreso de nuestra vocación regional para el entendimiento y la convivencia en armonía (Franco, 2008: 57).

La propuesta de la Alcsa fue una reacción a la Iniciativa para las Américas y a la voluntad de México de adherirse al Tratado Norteamericano de Libre Comercio (Nafta, por sus siglas en inglés). En la ocasión, los países del Mercosur declararon que:

...los Ministros de Exterior y de Finanzas del Mercosur confirmaron su apoyo completo a la liberalización comercial entre todos los países de América del Sur, como un fin en sí mismo, para facilitar la entrada de la región en la economía del hemisferio y del mundo (Cebri, s/f).

Así se evidenciaba el sentimiento vivido en aquel período de ‘inevitabilidad’ de la integración con el norte del continente. Como se verá más adelante, esta manifestación del discurso tuvo efectos concretos en la trayectoria de inserción comercial de Brasil en el subcontinente. En esa mayor aproximación con la región, la diplomacia brasileña sustituyó, en sus discursos, el concepto de América Latina por el de América del Sur. Esa inflexión tuvo un gran impacto histórico, pues representó la primera vez en que la identidad regional fue, de manera consciente, autoatribuida por estos países, aunque en carácter defensivo, para protegerse en la ‘inevitable’ integración hemisférica libre-cambista.

A partir de ese momento, pasaron a ser dos las prioridades de la política externa brasileña en la región: fortalecer las bases del Mercosur (o incluso intentar una mayor integración de la región sudamericana) y avanzar hacia la integración física del subcontinente. Se tenía la percepción de que estos eran los dos pilares que faltaban para que el proceso de integración regional se fortaleciera.

El Mercosur fue radicalmente profundizado dentro de esa perspectiva de inexorabilidad de la integración hemisférica. El Protocolo de Ouro Preto, de 1994⁹, amplió su estructura institucional y le atribuyó personalidad jurídica de derecho internacional. Al ser clasificado como unión aduanera, devenía un paso adelante en la constitución del mercado común, es decir, se lo concibió como una integración comercial no solo desde el punto de vista del libre comercio (fin gradual de las barreras arancelarias), sino también desde la adopción de un arancel armonizado de importación, la tarifa externa común (TEC), implementada en 1997, que ya estaba especificada en el Protocolo de Asunción.

Una vez que los países de la región adoptaban políticas macroeconómicas similares de estabilización inflacionaria, en conjunto con una política de cambio valorizado, privatización de las empresas estatales, apertura de capital, altos intereses de la deuda soberana y distintos grados de dolarización interna, el carácter razonablemente común de esas políticas, a pesar de perversas sobre las variables empleo y renta de las economías nacionales, facilitó el curso de la integración económica del Mercosur. El triunfo aparente de los planes de estabilización se transfirió a la idea de una consolidación del régimen democrático liberal como el único *camino* a ser allanado por los países.

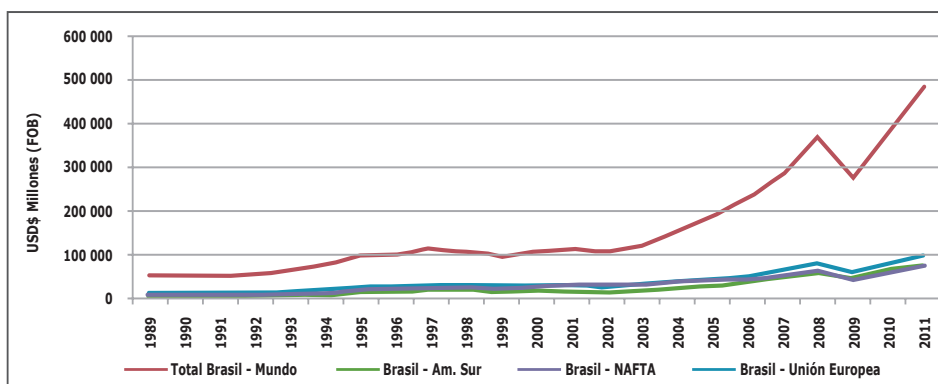
El Protocolo de Ushuaia¹⁰ instituyó, en 1998, la clausura democrática de los caminos jurídicos del Mercosur, un importante instrumento que, de cierta forma,

contribuyó a garantizar la estabilidad política de la región, conforme se verificó en 1999 en la crisis sucesoria de Paraguay, en la cual Brasil evocó la clausura y evitó la concreción de un golpe de Estado que se iniciaba. Aun en el ámbito del libre-cambismo, el proceso de integración sudamericano asumió, cada vez más, lazos propios de interdependencia y construyó, poco a poco, un camino alternativo a la, en apariencia, ineluctable integración con los EE.UU. En 1996, además del fortalecimiento de la integración, se verificó la expansión del bloque económico: Chile y Bolivia se convirtieron en miembros asociados, lo que significó el aumento de los países con preferencias arancelarias que se relacionarían con los países miembros.

El proceso de integración sudamericana se profundizó al cimentarse en el paradigma liberal. Sin embargo, se demostró innegablemente que había algo nuevo en la estructura de la relación entre los países. En el segundo Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el significado político de América del Sur sirvió para diferenciar a la subregión no solo de los Estados Unidos, sino también de México pro-Nafta, el cual adoptaba de forma prácticamente irrestricta las políticas de libre comercio con sus vecinos del norte, situación que intentaban evitar los países del sur.

Una mirada sobre aspectos comerciales de ese proceso permite tener una referencia para el argumento de la reacción de Brasil a la aparente inevitabilidad de la integración hemisférica. Al comparar, en términos absolutos, la corriente de comercio brasileña con los bloques más importantes, a saber, el Nafta y la Unión Europea (UE), y con América del Sur, se ve que esta posee un peso muy similar al de estos bloques, y que presentaron una trayectoria análoga durante el período de 1989 a 2000 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Corriente de comercio (exportaciones e importaciones)
entre Brasil y bloques económicos

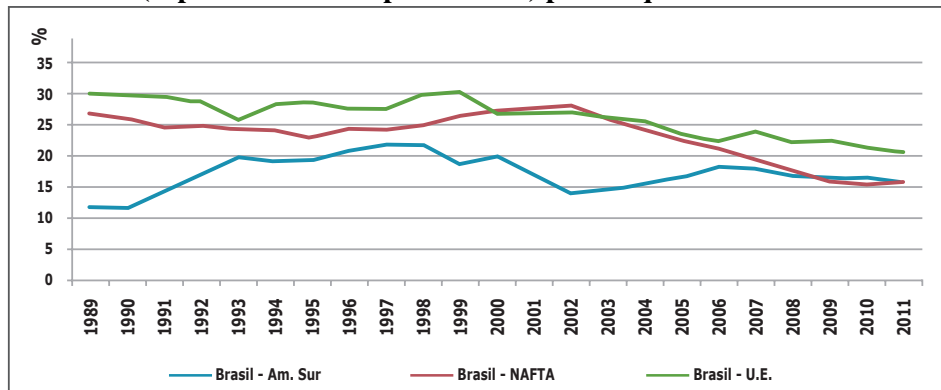


Fuente: Ministerio de Desarrollo, de la Industria y del Comercio de Brasil (MDIC)- Elaboración propia (son valores *Free On Board* (FOB), esto es, sin incluir el valor del flete).

La diferencia de énfasis en la política comercial es explicitada cuando se observan las proporciones de la densidad del comercio brasileño con cada bloque sobre el total, y se comparan estas proporciones con la participación brasileña en América del Sur. Mientras que la Unión Europea mantiene una participación con tendencia decreciente en la corriente de comercio, el Nafta y América del Sur presentan comportamientos ‘espejo’, lo que refuerza la idea de que el objetivo de la integración hemisférica tenía implícito como recurso a la integración regional para insertarse mejor en este escenario (ver Gráfico 2).

Antes de proteger el mercado nacional, o de recurrir al aumento de la participación comercial en la Unión Europea, Brasil desplazó el eje hacia América del Sur, en detrimento del Nafta, a lo largo del período liberal de 1994 a 1998. El proceso se mantuvo hasta la crisis y cambio del régimen cambiario brasileño en 1999, lo que, por un lado, reposicionó el antiguo eje comercial Brasil-Nafta. Por otro lado, el aumento de la corriente comercial brasileña fue mucho mayor que el de la participación de los tres bloques, lo que da cuenta de una diversificación comercial para países fuera de los mencionados bloques. Aun así, y a pesar de mantener la expansión de la corriente comercial como un todo, Brasil, a partir de 2002, retomó el proceso de convergencia con América del Sur.

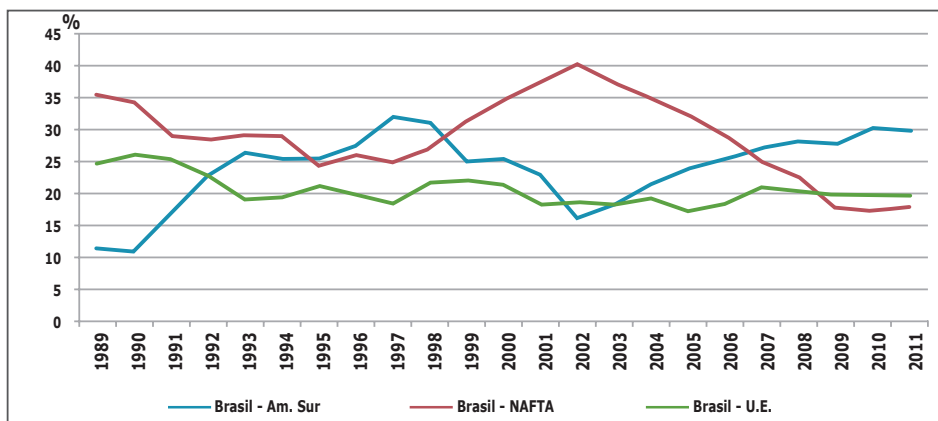
Gráfico 2
Participación de la corriente comercial brasileña
(exportaciones e importaciones) por bloque económico



Fuente: Ministerio de Desarrollo, de la Industria y del Comercio de Brasil (MDIC)- Elaboración propia.

Cuando se observan las exportaciones brasileñas por factor agregado entre los grupos escogidos, la relación inversa entre las exportaciones de productos industriales brasileños hacia el Nafta y América del Sur es aún más evidente, pues las dos regiones son las principales receptoras de los productos industrializados brasileños, en detrimento de los productos primarios que, por ejemplo, compone la pauta exportadora con la Unión Europea y con los países asiáticos. La disputa del espacio de acumulación de los productos brasileños exportados al exterior es fundamentalmente una disputa entre las relaciones sudamericanas y las relaciones hemisféricas bajo la perspectiva brasileña de inserción comercial (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Participación de las exportaciones industriales
(manufacturas + semi-manufacturas) brasileñas, por bloque económico
ante lo el total de productos industrializados exportados desde Brasil



Fuente: Ministerio de Desarrollo, de la Industria y del Comercio de Brasil (MDIC) - Elaboración propia.

El proceso de convergencia entre América del Sur y Nafta, en el período de 1990 a 1998, refuerza el argumento de que la inserción hemisférica a una gran área de libre comercio impondría la interpenetración previa de los mercados subregionales. Con las crisis cambiarias de finales de la década de 1990, el paradigma de integración sufriría otro revés. Los gráficos 2 y 3 muestran que, en términos comerciales, la participación de América del Sur en la corriente de comercio brasileña se redujo considerablemente entre 1998 y 2002, período en que se recuperó la participación del Nafta. Este fenómeno, de forma sorpresiva, no bloqueó y ni siquiera disminuyó el proceso de integración regional, sino que determinó nuevos rumbos para América del Sur, que avanzó en la constitución de su identidad propia.

En la primera reunión de jefes de Estado sudamericanos de la historia, la Cumbre de Brasilia, en el 2000, la transición del concepto de América del Sur se completó. La aparente inexorabilidad de integración hemisférica con los Estados Unidos y la negación por parte de México de aceptar el fortalecimiento del bloque latinoamericano, antes de este hecho ‘inevitable’, no dejó dudas a los países del bloque: aun ante la crisis cambiaria, América del Sur, como destino de la integración, en los modelos libre-cambistas del momento, era el medio de potencializar esta futura integración.

Aunque se tenga delimitada una identidad de los países sudamericanos distinta del continente como un todo, es importante considerar que la política externa norteamericana, en la década de 1990 y a principios del nuevo siglo, todavía gozaba de inmensa fuerza y credibilidad. Sobre la exuberancia política norteamericana, argumenta el embajador Paulo Nogueira Batista que:

Se crea un clima de tal conformismo que un intelectual del porte de Vargas Llosa, con pretensiones de gobernar su país, osaría tomar, sin

vergüenza y hasta con entusiasmo, la inmensa libertad de sugerir, en un artículo firmado, que Puerto Rico, como Estado asociado de los Estados Unidos, pasara a constituir el modelo por excelencia de América Latina. Propuesta absurda y vejaminosa, que pasó indemne, sin comentarios, de forma que indica el grado de anestesiamiento de la conciencia nacional en la región (Batista, 1994: 7).

Las múltiples dimensiones de la integración reciente de América del Sur

El enraizamiento del nuevo concepto de América del Sur cobró impulso con el abandono del paradigma libre-cambista. La integración económica pasa a adquirir nuevos contornos de promoción amplia del desarrollo y búsqueda de mecanismos políticos más acertados de concertación entre los Estados. En este sentido, América del Sur se entiende como creación reciente de los países de la región, para atribuirle sentido lógico a un proceso de superación de la mera circunstancia para la constitución de un destino común.

A inicios del Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003, con énfasis sur-sur de la política externa, la región deja de ser vista tan solo como mercado cautivo para ser el espacio legitimador de actuaciones mayores, como las participaciones en el G-20 comercial y en el G-20 financiero, y las conquistas para la realización de los Juegos Olímpicos y el Mundial de Fútbol. Estos proyectos contaron con el apoyo conjunto de los países de la región. Aunque retomado el proceso de convergencia con el Nafta a partir de 2002 (gráficos 2 y 3), el paradigma liberal de integración no justificaba más el sentido de la política externa brasileña, cuyo marco regional fue la Cumbre de Mar del Plata en 2005, que estableció la primacía del desarrollo económico sobre el libre-cambismo y, en el apartado 19 de su declaración, reconoció el carácter inoportuno del Alca. El fantasma de la unificación ‘inevitable’ con los EE.UU. fue sustituido por la necesidad de dirigir la integración sudamericana como medio prioritario de impulsar el desarrollo nacional de los países.

Ese salto político (de una estrategia defensiva, como en los años 1990, para una ofensiva de integración sudamericana) se dio en el Acuerdo-Marco entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), iniciando lo que vendría a ser la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), creada en 2004 con ocasión de la III Cumbre de Presidentes Suramericanos en Cuzco, posteriormente rebautizada Unasur en la I Cumbre Energética Suramericana, que tuvo lugar en la Isla de Margarita, Venezuela en 2007. La Unasur nació con el objetivo de ser un organismo amplio capaz de promover la integración no solo de comercio, sino también de infraestructura, finanzas, comunicación, transportes, matriz energética, sistema educacional, salud, estrategias científicas y tecnológicas, teniendo como miembros a la totalidad de los países del subcontinente (a excepción de Guyana Francesa, que es territorio francés, sin soberanía plena).

La Unasur, por lo tanto, intenta extender su espectro de actuación hacia la integración económica de América del Sur como un todo, mediante tres ejes temáticos:

el primero, infraestructura, con la incorporación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa) al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan); el segundo, finanzas, con la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR); y finalmente, defensa, con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Estos temas son considerados los desafíos urgentes de la integración subcontinental, discutidos más adelante.

Además de estos ejes propuestos, el proceso de integración pos-Mar del Plata se ha volcado no solo hacia la cuestión de las políticas sociales comunes, sobre todo en el ámbito del Mercosur, sino también hacia algunos programas importantes en la Unasur, como la compra conjunta de vacunas por los países miembros.

En lo que atañe al Mercosur¹¹, la reciente creación del Instituto Social del Mercosur (ISM) y de la Comisión de Coordinación de los Ministros de Asuntos Sociales (CCMAS) coronaron una serie de acuerdos complementarios de equivalencia en el ámbito de la previdencia conjunta y servicios de salud¹², residencia¹³, reciprocidad en la dispensa de la visa de tránsito por turismo y por trabajo entre los países (acuerdos bilaterales) y la dispensa de traducción de documentos oficiales¹⁴ con fines inmigratorios. Todo ello permitirá que el Mercosur avance como espacio de libre tránsito de bienes y servicios, y de ciudadanos. Paralelamente al avance de la integración de las políticas públicas en el Cono Sur, mecanismos de participación de la sociedad civil se han consolidado desde la creación del Parlamento del Mercosur¹⁵ en 2005, del cual forman parte congresistas de los países miembros, en la meta de armonizar las legislaciones nacionales y de aproximar la representación civil a las decisiones de la organización internacional. Las cumbres sociales del Mercosur, instrumento creado en 2006, han reunido cada vez a más representantes de la sociedad civil, inclusive con movilización sindical por medio de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur¹⁶.

Esa dimensión social del proceso de integración sudamericana es una de las cuestiones que se deben profundizar en los próximos años. El avance de la interdependencia económica requiere que las políticas públicas también trasciendan los territorios, corrigiendo distorsiones y, fundamentalmente, garantizando una ciudadanía común, además del libre comercio.

Es preciso destacar, además, que la consecución de los tres ejes de la Unasur puede elevar el modelo de integración regional más alto de lo esperado en el paradigma liberal. Sin embargo, esa construcción del destino sudamericano tiene un segundo movimiento de expansión de la integración económica *stricto sensu* del Mercosur, mientras nuevos Estados han aceptado integrarse definitivamente al bloque. Es decir, la plena incorporación de Venezuela y la invitación de Bolivia y Ecuador, hecha a fines de 2012. Más allá de la expansión horizontal del bloque, hay también una agenda cualitativa de la integración económica de Mercosur establecida por la decisión CMC 56/10, el Programa de Consolidación Aduanera, que, si se lleva a cabo, puede crear nuevas condiciones para la integración productiva de los Estados partes¹⁷. El diseño actual, por lo tanto, es el fortalecimiento de la dimensión económica de la integración sudamericana por medio de Mercosur y la concertación política y los grandes proyectos continentales de integración

por medio de la Unasur. Pasados los sueños inexorables, los desafíos al avance de la integración están en función de la lógica de un paradigma nuevo, aunque sea heredero del período anterior.

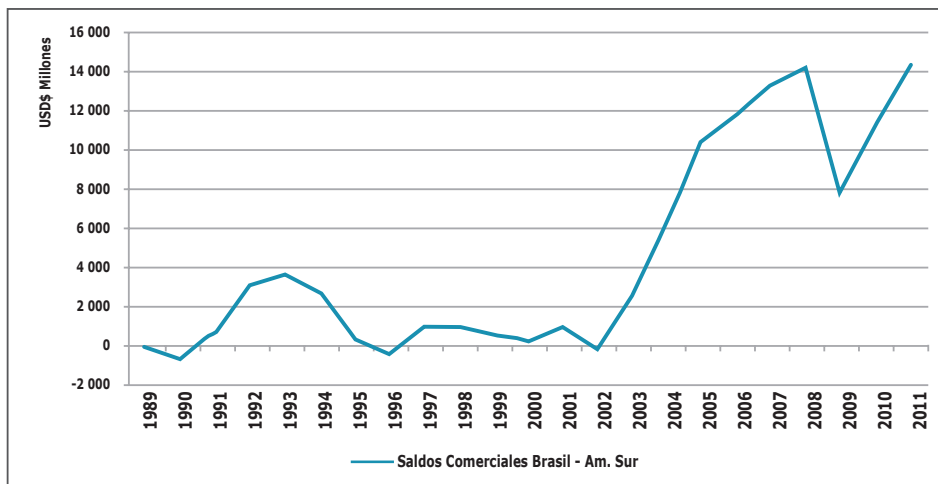
Consideraciones finales

La integración sudamericana ha vivido su momento más favorable en las últimas dos décadas. La integración libre-cambista de los años 1990 garantizó la ampliación del comercio y de la integración productiva regional en sus dos bloques principales, CAN y Mercosur, y creó condiciones para un proyecto ambicioso de integración física (Iirsa). Los límites intrínsecos a este proceso (como la adhesión de Chile al Mercosur, a sabiendas de que el país posee una estructura arancelaria más liberal que el bloque, y la escasez de instrumentos privados financiadores de proyectos de largo plazo, que limitan el alcance de las inversiones a las iniciativas estatales) no podrían ser superados por las instituciones vigentes durante el período neoliberal. La elección de Gobiernos ideológicamente contrarios al paradigma neoliberal le dio impulso a la creación de una institución política capaz de incluir nuevos temas y de promover la integración.

La Unasur, con preocupaciones que van más allá de las comerciales, ha conseguido amenizar posibles polarizaciones, distender conflictos, definir políticas públicas comunes para áreas como defensa y salud, y conferir nuevo *status* a las discusiones sobre integración de finanzas, infraestructura y planificación. Sin embargo, el mismo Mercosur logró una renovación de su capacidad de expansión económica hacia países en sintonía con las transformaciones políticas y económicas de la última década y por la construcción de una dimensión social inédita al bloque.

No se puede afirmar, categóricamente, que habría un camino consensual para la integración, aunque la idea de que la región pueda tener voluntad y destino propios se haya tornado hegemónica en las políticas externas de los principales Estados del subcontinente. Incluso durante la inestabilidad económica de la crisis de 2008, la integración sudamericana se mostró dinámica y no retrocedió en sus conquistas. El retroceso, sin embargo, siempre representa un riesgo para países que se atreven a superar las líneas más profundas y asimétricas del subdesarrollo. Para Brasil, protagonista de las principales acciones integracionistas, América del Sur se convirtió, al mismo tiempo, en espacio de legitimación de su nuevo activismo internacional y área ampliada de acumulación de capital. Ese movimiento conjunto, que no es inmune a tensiones, tiene en las instituciones regionales su instrumento más adecuado para la resolución de controversias y asimetrías. Al observar la ya mencionada serie de datos del MDIC, ahora con relación a los saldos, los significativos superávits comerciales que Brasil acumuló con la región, principalmente en el período de 2002 a 2011 a largo plazo, son políticamente insustentables. Nótese, en el Gráfico 4, que los superávits de Brasil con los países de América del Sur tuvo un pico en 2008 y, después de la crisis internacional que llega en la región en 2009, ya en 2010 recupera su vigor superavitario, sobrepasando en 2011 el pico anterior.

Gráfico 4
Saldos comerciales de Brasil con América del Sur
(en millones de dólares, FOB)



Fuente: Ministerio de Desarrollo, de la Industria y del Comercio de Brasil (MDIC) - Elaboración propia.

El avance de la integración regional debe tener como fundamento el favorecer los intereses nacionales a largo plazo que, si bien aparentemente están en conflicto con voluntades políticas inmediatas, son fundamentales para el enraizamiento de estas voluntades en las sociedades y en las economías nacionales.

La dimensión de Estado de la política integracionista alcanzó una nueva perspectiva después de la Cumbre de Mar del Plata. Asumiendo la primacía del desarrollo económico sobre la apertura comercial, al momento en que la corriente de comercio se enfrió con la crisis de 2008, las instituciones creadas en el período sobrevivieron a las turbulencias y continuaron su proceso de integración, por medio, en especial, de las políticas sociales, la consolidación aduanera y la integración productiva del Mercosur y de los ejes estructurantes de la Unasur. En la crisis cambiaria de 1998, ocurrió lo contrario: la salida era buscar una nueva identidad, pues el modelo libre-cambista anterior perdía su principal legitimador, el aumento del comercio. La Cumbre de Brasilia de 2000 marca el inicio de esta transición sudamericana. Obsérvese que los procesos de cambio de prioridad no necesariamente se resumen a los cambios de Gobiernos, aunque se encuentran conectados a ellos. Además, el nuevo concepto de América del Sur se volcó hacia la reconstrucción de la identidad latinoamericana, en jaque desde la entrada de México en el Nafta. La Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) –inédito instrumento de concertación de los Estados latinoamericanos, sin la participación de los EE.UU., cuya primera edición fue en 2008, en la Costa do Sauípe, Bahía– acercó a los países sudamericanos a los vecinos latinos y caribeños.

En tal sentido está el significado de encontrarse más allá de la circunstancia, pues en los procesos integracionistas sudamericanos, que antes surgían predominantemente de las voluntades de los Gobiernos nacionales, solo hay una variable estructural de supervivencia de los respectivos Estados, particularmente de Brasil, aunque, con ello, no se pretenda afirmar que este destino sea invariablemente

la constitución de una unión supranacional de naciones sudamericanas. Las interdependencias regionales muestran, cada vez más, que había una lógica en la reaproximación entre Brasil y Argentina que trasciende el simple reencuentro de vecinos: estaban, sí, construyendo otro destino.

Referencias

* Los autores agradecen a los siguientes diplomáticos: el Embajador Antônio Simões, el Ministro João Mendes, los Secretarios Leandro Silva y Gabriel Boff; y a los investigadores Marcos A. M. Cintra, Flávio L. Carneiro, Verena Hitner y Daniela Freddo por sus comentarios y sugerencias. Nuestro especial agradecimiento a los investigadores Giorgio Romano Schutte, Rodrigo Fracalossi de Moraes y Rodrigo Maschion Alves, cuyas contribuciones fueron decisivas para la finalización de este texto.

1- Guyana, departamento ultramarino de Guyana Francesa y Surinam (cuyos idiomas oficiales son, respectivamente, inglés, francés y holandés) conforman una pequeña región de América del Sur con un idioma oficial diferente al español o al portugués.

2- En referencia al antiguo Presidente venezolano, la Doctrina Rómulo Betancourt declaraba el desconocimiento de países cuya representación del poder se gestara por vías distintas a las democráticas. Luego del golpe de 1964 en Brasil, Venezuela fue el único país sudamericano que no reconoció al Gobierno constituido, lo que generó roces entre ambos países. En 1966, Venezuela restableció relaciones diplomáticas con Brasil. Sobre este episodio de la política externa venezolana, ver Cervo (2007, cap. 5.1.2).

3- Recibido en Brasil por el Decreto nº 67.084, del 19 de agosto de 1970. La versión completa del acuerdo, así como la mayoría de los documentos internacionales citados en este capítulo, puede ser consultada en la Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: <<http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>>.

4- Promulgado en Brasil por el Decreto nº 85.050, del 18 de agosto de 1980.

5- Recibido en Brasil por el decreto nº 87.054, del 23 de marzo de 1982.

6- El acuerdo concretizó la posibilidad de superación de las rivalidades regionales a partir de la definición conjunta de parámetros de utilización de la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Brasil-Paraguay).

7- Publicado en el Diario Oficial nº 57, del 24 de marzo de 1988.

8- El tratado fue promulgado en Brasil mediante Decreto nº 350, del 21 de noviembre de 1991.

9- Ratificado en Brasil por Decreto nº 1.901 del 9 de mayo de 1996.

10- Recibido en Brasil por Decreto nº 4.210 del 24 de abril de 2002.

11- Las asimetrías estructurales entre los países-miembros recibieron, además de políticas sociales, un instrumento especializado en la redistribución de recursos a la inversión en infraestructura, con la creación del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur (Focem), en 2005. Para un análisis más detallado, ver Souza *et al.* (2010).

12- El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, firmado en 1997, entró en vigor a partir de 2005, fue recibido por la legislación brasileña por medio del Decreto nº 5.722 del 13 de marzo de 2006.

13- El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, firmado en diciembre de 2002, ampliado para Bolivia y Chile, todavía no ha entrado en vigor.

14- Tal dispensa fue establecida en el Acuerdo sobre Dispensa de Traducción de Documentos Administrativos para Efectos de Inmigración entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, del 15 de diciembre de 2000. El acuerdo fue promulgado por el Gobierno brasileño mediante el Decreto nº 5.852, del 18 de julio de 2006.

- 15- El Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur fue promulgado en Brasil mediante el Decreto nº 6.105, del 30 de abril de 2007.
- 16- Ver Brasil/Secretaria-Geral da Presidência da República (2010).
- 17- Para un breve análisis del Programa de Consolidación Aduanera de Mercosur, ver (Calixtre y Desiderá Neto, 2011).

Bibliografía

- Amorim, Celso (2009). “A Integração Sul-Americana. In Diplomacia, Estratégia, Política (DEP) [Projeto Raúl Prebisch]”. *Brasília*, N. 10: 5-26.
- Batista, Paulo (1994). *O Consenso de Washington, a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*. São Paulo: Pedex (Programa da Dívida Externa).
- Calixtre, A. B. y P. S. Barros (2010). “O Banco do Sul e o Brasil na Nova Arquitetura Financeira Regional”. En *Boletim de Economia e Política Internacional*, N.º3: 19-25. Brasília: IPEA.
- Calixtre, A. B. y W. A. Desiderá Neto (2011). “Desafios para a consolidação da união aduaneira no Mercosul”. En *Boletim de Economia e Política Internacional*, Vol. 8: 41-49.
- Cardoso, F. H. (2000). “O Brasil e uma nova América do Sul”. *Valor Econômico*, 30 de agosto de 2000.
- Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (Cebri) (s/f). “Fuerza tarea. Brasil en América del Sur”. [Versión electrónica en http://www.cebri.org/midia/documentos/378_PDF.pdf].
- Cervo, Amado (2007). *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, Amado y Clodoaldo Bueno (2009). *História das Relações Exteriores Brasileiras*. Brasília: Ed UnB.
- De Mello e Souza, André, Ivan Tiago Machado Oliveira y Samo Sérgio Gonçalves (2010). Integrando Desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para Discussão N.º 1 477. Brasília: IPEA.
- De Moraes, Rodrigo (2010). “Ascensão e Queda das Exportações Brasileiras de Equipamentos Militares”. En *Boletim de Economia e Política Internacional*, N.º3: 59-70. Brasília: IPEA.
- Franco, Itamar (2008). “XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera”. La Guaira, Venezuela, 4 de marzo de 1994. En: *Discursos Seleccionados do Presidente Itamar Franco*. Brasília: FUNAG.
- Furtado, Celso (1959). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed Nacional.
- Jobim, Nelson (2008). “A Defesa na Agenda Nacional: o plano estratégico de defesa”. *Interesse Nacional*, Vol 1: 9-16. [Versión electrónica en <http://www.interessenacional.com/>]
- Ministério da Defesa – Brasil (2008). “Estratégia Nacional de Defesa”. Brasília: Ministério da Defesa. [Versión electrónica en <https://www.defesa.gov.br/>].
- Moniz Bandeira, Luiz (2009). “A integração da América do Sul como espaço geopolítico”. Texto presentado en el Seminario sobre Integración de América del Sur, promovido por la FUNAG – IPRI, 23 de julio.
- SGRP, Secretaria-Geral da Presidência da República – Brasil (2010). *Mercosul Social e Participativo: construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania*. Brasília-DF: SGRP.
- Viana, A. R., P. S. Barros y A. B. Calixtre (Org.) (2011). *Governança Global e Integração da América do Sul*. Brasília: Ipea.

Israelíes y palestinos después de la votación en Naciones Unidas

Pedro Brieger

La última guerra que el Estado de Israel sostuvo con los países árabes fue en 1973. Desde entonces, atacó a Iraq y Siria para destruir instalaciones nucleares e invadió el Líbano aunque, desde luego, ninguno de estos países estuvo dispuesto a enfrentarse al ejército más poderoso del Medio Oriente. De hecho, hace cuarenta años que Israel libra ‘pequeñas’ guerras contra movimientos políticos militares que cataloga como terroristas y a los cuales ha tratado de destruir sin resultado. Con recurrencia, enfrentó a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) liderada por Yasser Arafat, al Hezbolá (Partido de Dios) libanés y al Movimiento de Resistencia Islámico (Hamás) palestino¹. Sin embargo y valga la paradoja, después de cada confrontación bélica, estos movimientos salieron fortalecidos.

En 1982, Israel invadió el Líbano, ocupando incluso la capital Beirut para destruir a la OLP, pero solo logró que Arafat abandonara la sitiada capital como un héroe, apañado por la mediación de Philip Habib, enviado especial del Presidente Ronald Reagan. Aunque la OLP recibió un duro golpe, no fue destruida. El ejército israelí se empantanó en el Líbano por dieciocho años y durante la ocupación de Beirut se produjo la recordada masacre de Sabra y Shatila, dos campamentos de refugiados palestinos al sur de la ciudad. La dirección de la OLP se desplazó hacia Túnez y surgió una organización político-militar mucho más poderosa, el Hezbolá. Cuando el ejército israelí se retiró en el año 2000, el Hezbolá –inexistente antes de la invasión– ya se había convertido en uno de los actores políticos más relevantes del Medio Oriente.

En 2006, Israel volvió a invadir el Líbano, en esta ocasión para destruir al Hezbolá que, a esa altura, ya tenía montada una estructura bélica de tal magnitud que el poderoso ejército israelí se tuvo que retirar sin conseguir su propósito. Entretanto, ese mismo año Hamás –creado en 1987– venció al histórico Movimiento Nacional de Liberación de Palestina (Fatah), la dirección de la OLP, en las elecciones organizadas por la Autoridad Nacional Palestina en Cisjordania y Gaza. Después de varios enfrentamientos, Hamás se hizo fuerte en la Franja de Gaza, lo que motivó la invasión israelí a fines de 2008, sin que tampoco consiguiera destruirla.

El caso del Hezbolá difiere de las dos organizaciones palestinas porque, al ser un partido político libanés, su objetivo manifiesto siempre fue la expulsión del

ejército israelí de su país. Pero la OLP y Hamás representan a los palestinos que comparten la misma tierra con los israelíes. Después de que los diferentes Gobiernos israelíes calificaran por décadas a la OLP como una organización *terrorista* y que trataran de destruirla, terminaron negociando con ella. Ahora que Hamás se ha convertido en un factor político que no se puede ignorar, ya se alzan voces dentro de la sociedad israelí que sostienen la necesidad de negociar. El conocido escritor A.B. Yehoshua en un artículo publicado en el diario *Haaretz* el 3 de diciembre de 2012 dijo: “ha llegado el momento para Israel de hablar con Hamás” (Yehoshua, 2012). Desde el Gobierno israelí la negativa es rotunda porque el Gobierno del Primer Ministro Benjamín Netanyahu no está dispuesto a negociar con los palestinos –sean de la facción que fueren– la devolución de los territorios, que Israel ocupa desde 1967. Por esta razón, también se opuso –en su momento– a los Acuerdos de Paz que se firmaron en 1993.

La reciente ofensiva militar israelí contra Hamás en Gaza no fue solo una maniobra para lograr el apoyo de la mayoría de la población, y casi todos los partidos políticos semanas antes de un proceso electoral. Netanyahu sabía que Hamás reaccionaría al asesinato de su dirigente Ahmed Yabari. Y mientras exista un movimiento palestino que no renuncie a las armas le resulta más fácil convencer a los israelíes que el principal problema es el ‘terrorismo’ y que ahora el gran obstáculo para una resolución pacífica es Hamás, como si no existiera, una ocupación. Focalizar el conflicto en dicha organización le permite desviar la mirada de Cisjordania.

El asesinato de Yabari llamó la atención porque detrás de bambalinas estaba negociando con funcionarios israelíes. El periodista Reuven Pedatzur, uno de los columnistas más importantes del diario israelí *Haaretz*, se preguntaba “¿Por qué mataron a Yabari?” dos semanas después del fin de los bombardeos el 04 de diciembre de 2012. Su respuesta es contundente: “los líderes israelíes mataron tres pájaros de un tiro. Asesinaron al hombre que tenía el poder para llegar a un acuerdo con Israel, se vengaron de alguien que provocó muchas bajas israelíes y le mostraron a Hamás que se comunicarán con ellos solo por la vía de la fuerza militar” (Pedatzur, 2012). Como en tantas otras ocasiones en el pasado, los gobernantes israelíes matan a dirigentes con los cuales podrían sentarse a negociar. Así sucedió con varios líderes de la OLP en la década del setenta, e incluso con los dos primeros líderes de Hamás, Ahmed Yassin y Abdel Aziz Rantisi, asesinados en 2004.

Si el Primer Ministro Netanyahu consideró que los bombardeos debilitarían a Hamás, la realidad parece contradecirlo. Veinticinco años después de su nacimiento, organizó en la ciudad de Gaza la manifestación más multitudinaria de su historia para festejar lo que consideraron una victoria, después de ocho días de bombardeos israelíes. Además, pasearon a la luz del día sus principales líderes, exponiéndolos a un ataque israelí, que no se produjo.

En principio, los líderes de Hamás provenían de la rama palestina de la Hermandad Musulmana de Egipto, una organización islámica que nació en 1929.

Durante años, se mantuvieron al margen de la lucha contra la ocupación, y el Gobierno israelí permitió que construyeran cientos de mezquitas como centros de difusión teológica –en apariencia apolíticos– para contrarrestar la influencia de la OLP. Desde luego, nadie podía prever la revolución islámica de Irán de 1979 y su impacto en todo el Medio Oriente. A pesar de que los iraníes son chiítas y los palestinos sunnitas, la revolución también influyó en Palestina al politizar el discurso de los teólogos que parecían ajenos a los problemas de la ocupación. A la vez, la OLP después de su expulsión del Líbano en 1982, privilegió las negociaciones diplomáticas para lograr concesiones de Israel y abandonó la lucha armada.

Si bien el Gobierno israelí y numerosos medios de comunicación establecen una estrecha relación entre Hamás e Irán, como si sus actividades estuvieran digitalizadas desde Teherán; en la plataforma programática de Hamás no existe ni una sola referencia a la revolución islámica de Irán, aunque es innegable que existe una fuerte vinculación política. Las revueltas árabes, y en particular la de Siria, han distanciado a Hamás tanto del Gobierno de Damasco como de Teherán y los han acercado a Qatar y Egipto que apoyan, de forma abierta, la revuelta contra Bashar al Assad.

La guerra de 1967 marcó un cambio en el conflicto árabe-israelí. En primer lugar, porque fue la tercera derrota sucesiva de los países árabes con el Estado de Israel, lo que demostró la imposibilidad de ‘liberar’ a Palestina de la ‘ocupación’ sionista, como ellos venían proclamando desde 1948. Durante la guerra, Israel ocupó nuevos territorios: Cisjordania (perteneciente a Jordania); la Franja de Gaza y la península del Sinaí (Egipto) y el Golán (Siria). El 22 de noviembre de 1967, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 242 que insta a Israel a retirarse de los territorios que ocupó durante la guerra y volver a las fronteras del día anterior a la guerra, esto es al 4 de junio de 1967, la llamada *línea verde* del armisticio de 1949. En dicha resolución se afirma que todos los Estados deben poder “vivir dentro de fronteras reconocidas y con seguridad” (Consejo de Seguridad de la ONU, 1967), en clara alusión al Estado de Israel que todavía no tenía el reconocimiento de los países árabes.

El Primer Ministro Netanyahu no está dispuesto a retirarse de Cisjordania porque considera que le pertenece a judíos e israelíes. Es una continuidad del pensamiento de la derecha israelí que, desde 1967, afirma con claridad que no hay que devolverlos porque son parte integral de lo que alguna vez fue el ‘Reino de Israel’ y su posesión está legitimada por la Biblia y la historia. En 1977, cuando la derecha israelí por primera vez accedió al poder, oficializó en todos los ámbitos (educativos, medios de comunicación, etc.) la denominación *judea y samaria* como sinónimo de Cisjordania, remitiendo a una ‘propiedad’ judía pues con ese nombre figuraban en la Biblia. De allí que, al día siguiente de la votación en Naciones Unidas, Netanyahu ordenara la ampliación de algunos asentamientos.

Entre julio de 1967 y julio de 1968 se construyeron 14 asentamientos. Retomando los ideales sionistas de los años treinta –y su terminología– fueron

a colonizar los territorios ocupados durante la guerra. Más allá del reclamo histórico-teológico, el objetivo estratégico era similar a los años treinta: ocupar el máximo posible de tierras para que el día que se vieran obligados a negociar, reclamarlas como propias y evitar su devolución. Los nuevos ‘colonos’ plantaban bandera en algún lugar, armaban viviendas y le pedían al ejército que fuera a cuidarlos para que los palestinos no pudieran desalojarlos. Algunos lugares que comenzaron con diez individuos, hoy se han convertido en verdaderas ciudades de 50 mil habitantes. En 1998, mientras todavía se negociaba con los palestinos, el entonces Canciller Ariel Sharon les dijo a los colonos: “muévanse, tomen más colinas, expandan el territorio. Todo lo que tomen quedará en nuestras manos, lo que no tomen será de ellos” (Brieger, 2010: 87), y es la lógica del Gobierno israelí actual.

A pesar de que también varios funcionarios del más alto nivel estadounidense se señalaron, una y otra vez, que los asentamientos se habían convertido en el principal obstáculo para la paz, y que numerosas resoluciones de Naciones Unidas las calificaron de *ilegales*, todos los Gobiernos israelíes desde 1968 los han ampliado bajo el argumento de seguridad estratégica. Si en ese año vivían allí algunas decenas de personas, hoy ya son cerca de medio millón las que necesitan de una infraestructura propia que los ligue con el resto de Israel. La política israelí en los territorios que ocupa desde 1967 tiene todas las características del *apartheid* sudafricano, aunque no esté fundamentada en una cuestión racial (blancos-negros) sino étnica-nacional (judíos-árabes). Sin lugar a dudas, muchas de las medidas implementadas por Israel se asemejan a las prácticas del *apartheid*. Más de 200 asentamientos ocupan menos del 10% de Cisjordania, pero controlan cerca del 40% de ella y sus recursos naturales, con ciudades construidas solo para judíos y en donde existen carreteras prohibidas para los palestinos. El territorio palestino está fragmentado de tal manera que para ir de un lugar a otro un palestino necesita del permiso de los soldados israelíes que tienen más de 400 puestos de control para vigilar sus movimientos y decidir quién pasa y quién no. El muro de ocho metros de altura construido desde 2002 rodea ciudades palestinas, convirtiéndolas en verdaderos guetos de los cuales, para entrar o salir, también se depende del permiso militar israelí.

Más allá del debate teórico respecto del concepto de *apartheid*, es interesante destacar que dos ex-Ministros de educación israelíes (Yossi Sarid y Shulamit Aloni) han sostenido públicamente que existe una política de *apartheid*. Aloni publicó un artículo titulado “Sí, hay *apartheid* en Israel” donde decía que: “el ejército ha transformado a cada pueblo árabe en un campo de detención bloqueado y sitiado” (Aloni, 2007). Sus palabras son similares a las expresadas por el ex-Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter (2006) en su libro *Paz en lugar de apartheid*.

Los últimos Gobiernos israelíes han intentado, de manera consciente, aislar a Gaza de Cisjordania para impedir la creación de un Estado palestino. En diciembre de 2003, el Primer Ministro Ariel Sharon presentó lo que denominó *plan de*

desconexión para retirarse de Gaza de manera unilateral. Uno de sus principales asesores, Dov Weisglass, en una entrevista publicada en el diario israelí *Haaretz* reveló los verdaderos motivos de la retirada. Weisglass dijo que el plan de desconexión buscaba congelar el proceso de paz, prevenir la creación de un Estado palestino y seguir controlando Cisjordania. “El plan –dijo– le pone la cantidad de formol necesario para que no haya proceso político con los palestinos” (Shavit, 2004).

La ciudad de Gaza y una extensa franja costera (superior en tamaño a la actual Franja) fueron incorporadas al Estado árabe que debía nacer según el plan de partición de Naciones Unidas de 1947. Dicho Estado nunca nació y fue el cese del fuego posterior a la guerra de 1948 el que determinó que quedara como parte de Egipto, pero separada de la gigantesca y casi desértica península del Sinaí, que ya era territorio egipcio. La Franja tiene unos cincuenta kilómetros de largo que bordean el mar Mediterráneo, y un promedio de menos de diez kilómetros de ancho. De un lado, está el mar y del otro, el Estado de Israel que también limita al norte de la Franja, mientras en la parte sur está la frontera con Egipto. En porcentaje, representa menos del 5% del territorio que los palestinos reclaman para un Estado independiente.

Cerca de 200 mil palestinos expulsados del naciente Estado de Israel se refugiaron en la Franja, donde vivían apenas 80 mil personas y poblaron campamentos de refugiados sostenidos por Naciones Unidas. Entre 1948 y 1967, los palestinos que vivían allí pasaron a formar parte de Egipto sin ser egipcios, esperando que se resolviera su situación. Con el tiempo, se convirtió en una de las zonas más densamente pobladas del planeta, con altos índices de pobreza y desocupación, donde viven cerca de un millón y medio de palestinos; un 75% son refugiados registrados oficialmente por Naciones Unidas, y que subsisten gracias a los alimentos que distribuye la ONU. En la actualidad hay solo dos maneras de entrar a la Franja. En el norte, por el puesto fronterizo israelí de Erez y en el sur, cerca de la ciudad de Rafah, mientras Israel controla toda la costa y evita que cualquier embarcación pueda acercarse.

Los palestinos que viven en Cisjordania tienen una cierta ‘ventaja’ sobre los que viven en la Franja de Gaza porque pueden ir a Jordania y de allí a otros países. Los de Gaza están aislados del mundo, encerrados en lo que muchos definen como una cárcel a cielo abierto, lo que está cambiando –parcialmente– desde la caída de Hosni Mubarak y la llegada a la Presidencia de Mohamed Mursi de la Hermandad Musulmana. La economía de la Franja es mínima, e Israel siempre obstruyó su desarrollo impidiendo el ingreso de materias primas o bienes de capital y poniendo innumerables trabas a la exportación de productos –muchos de ellos perecederos (como las flores)– que ni siquiera se exportan directamente, sino vía Israel y controlados por razones de ‘seguridad’. Además, Israel impide la entrada de insumos para hospitales, medicamentos o comida fresca por largos períodos y se apodera de los impuestos a los productos que entran a la Franja (vía Israel), lo que debilita a un Gobierno palestino con escasos fondos para invertir en infraestructura o pagar los salarios del sector público.

La ocupación desde 1967 creó una dependencia total de Israel que todavía subsiste. La electricidad, el agua, el gas y los combustibles siguen llegando de Israel...cuando llegan. La alternativa en los últimos años fue introducir, de forma clandestina, desde Egipto todo lo que se pudiera por túneles. El bloqueo además viene acompañado de bombardeos diarios que han destruido gran parte de la infraestructura urbana, como las plantas de energía, que dejan sin electricidad a la población por semanas y meses, hospitales, mezquitas y en 2001 el aeropuerto internacional. Solo entre 2000 y 2004 el ejército israelí demolió casi 5 000 casas también bajo la excusa de ‘seguridad’. El retiro unilateral –sin un marco de un acuerdo de paz– dejó a la Franja en un estatus incierto y a los palestinos con la responsabilidad de gestionarla mientras Israel controla las entradas y salidas, su espacio aéreo y la costa sobre el mar Mediterráneo, manteniendo de hecho –según las leyes internacionales– la ocupación de la Franja.

Esta situación permite comprender por qué la decisión de Naciones Unidas es tan importante. Porque pone en el centro del conflicto palestino-israelí los territorios que Israel ocupa desde la guerra de 1967 (Cisjordania y la Franja de Gaza) que es donde los palestinos quieren construir su Estado independiente. Al declarar que en esos territorios debe nacer un Estado palestino, implícitamente se está reconociendo la ocupación israelí, lo que, a su vez, ratifica la resolución 242 de Naciones Unidas de 1967.

Sin embargo, el otro gran problema que enfrentan los palestinos es su propia división política, que coincide con la separación geográfica. La Autoridad Nacional Palestina (ANP) surgió después de los Acuerdos de Oslo de 1993. Como estos se iban a concretar por fases, la pregunta era: ¿quién se haría cargo de los territorios que Israel iría abandonando? El 4 de mayo de 1994 se firmó un acuerdo conocido como “Gaza y Jericó primero” que estipulaba el retiro de la ciudad de Gaza y la milenaria ciudad de Jericó donde viven unas 15 mil personas. Allí se convino que pasarían a manos palestinas. Dado que no podía haber un vacío institucional y todavía no se contemplaba la creación de un Estado palestino, quien se hizo cargo fue la ANP, que inauguró sus sesiones en julio de 1994. Por primera vez en su historia, el pueblo palestino tenía un atisbo de independencia y autogobierno en su tierra. Israel permitió que regresaran muchos de los históricos líderes de la OLP, incluido Yasser Arafat. La ANP eligió sus primeras autoridades en 1996 mediante elecciones presidenciales y parlamentarias. Arafat fue elegido Presidente por amplia mayoría, con el 88 por ciento de los votos.

A medida que Israel se fue retirando de algunos territorios, la ANP se fue haciendo cargo de ellos y comenzó a controlar gran parte de las ciudades palestinas y de algunas cuestiones municipales. Trató de funcionar como un Estado en formación, sentando las bases para su creación, aunque tampoco controla las salidas fronterizas ni tiene moneda propia. De allí que una de las primeras decisiones de la ANP luego de la votación en Naciones Unidas fue la de prescindir de dicho nombre para adoptar el de Palestina a secas, como sinónimo de Estado. Uno de los principales problemas que tuvo desde su comienzo la ANP fue la

falta de continuidad territorial entre Cisjordania y la Franja de Gaza, separados entre sí geográficamente. Ni siquiera están unidos por carreteras como lo estaba Berlín occidental con el resto de la República Federal Alemana durante la Guerra Fría, cuando era un enclave dentro de la República Democrática Alemana. Para ir de un lugar al otro hay que obtener el permiso de los israelíes, y ni siquiera los funcionarios de la ANP o los parlamentarios pueden hacerlo libremente.

Para el año 2006, los palestinos realizaron elecciones generales para la Autoridad Nacional Palestina y, para sorpresa de muchos, Hamás se alzó con la victoria. Ismail Haniya asumió como Primer Ministro mientras Mahmud Abbas retuvo la Presidencia en nombre de la OLP. Con el argumento de que Hamás era una organización ‘terrorista’, Estados Unidos, la Unión Europea e Israel desconocieron al nuevo Gobierno. Tomaron esta medida a pesar de que las elecciones palestinas habían sido calificadas como las más democráticas en el mundo árabe, una región muy acostumbrada a procesos electorales digitados hasta las revueltas árabes de 2011. Israel, con el control absoluto de los territorios, impidió que varios miembros del parlamento se desplazaran de Cisjordania a Gaza para participar de la jura del nuevo Gobierno e incluso secuestró y encarceló a un tercio de los parlamentarios. Para bloquear el funcionamiento del nuevo Gobierno de Hamás, Israel impidió el ingreso de donaciones internacionales y retuvo millones de dólares que le correspondían en concepto de recaudación de impuestos aduaneros.

Tampoco le fue fácil a la OLP reconocer la derrota. Comenzó un enfrentamiento que derivó en un conflicto armado entre los principales partidos palestinos en la Franja de Gaza con todas las características de una guerra civil. Hamás tuvo más fuerza que Fatah y se quedó con el control de Gaza mientras el Presidente Mahmud Abbas reforzó su poder en Cisjordania. A la división natural geográfica de territorio entre Cisjordania y Gaza se le agregó una división política con la formación de dos Gobiernos palestinos, debilitando aún más cualquier reclamo de un Estado independiente. El reconocimiento de Naciones Unidas logrado por la OLP y la resistencia de Hamás frente al ejército israelí permitieron que ambas formaciones políticas acercaran posiciones con vistas a una reconciliación. Este se vio durante el masivo recibimiento que se realizó en Gaza a Jaled Meshal, el exiliado líder de Hamás, cuando regresó después de cuarenta y cinco años para festejar los veinticinco años de Hamás y donde también participó Fatah.

Mientras crece el reconocimiento de un Estado palestino el Primer Ministro Netanyahu insiste en que el conflicto “es por la existencia misma del Estado de Israel y el deseo de borrarlo de la faz de la tierra” (*Times of Israel*, 2012), idea que hoy en día solo sostiene la extrema derecha israelí y quienes los apoyan. A diferencia de lo que sucedía décadas atrás, ni los palestinos ni los países árabes se oponen a un acuerdo de paz o a las resoluciones de las Naciones Unidas.

Es pertinente recordar que los países árabes rechazaron la partición decretada por las Naciones Unidas en 1947 y la posterior creación del Estado de Israel.

Si bien las voces no fueron unánimes y existieron varios intentos por parte de algunos líderes árabes de conciliar con la existencia del Estado judío, el ascenso de los dirigentes nacionalistas en Egipto y Siria fue el que impuso la voz cantante del rechazo. Después de la guerra de 1967 se realizó una reunión de ocho países árabes en Jartum, la capital de Sudán. El documento final de siete puntos estableció los principios de los países árabes que incluían “no a la paz con Israel, no al reconocimiento de Israel, y no a la negociación” además de “insistir en los derechos del pueblo palestino a tener su propio país” (Council on Foreign Relations, s/f). Desde entonces, mucho ha cambiado en el Medio Oriente. Los líderes nacionalistas desaparecieron casi por completo, la mayoría de los países árabes se convirtieron en aliados de los Estados Unidos y algunos firmaron acuerdos de paz con Israel (Egipto, Jordania).

En 2002, la Liga de Estados Árabes se reunió en Beirut y se aprobó una propuesta de paz saudí que proponía acabar con el conflicto árabe-israelí. Allí se planteó reconocer al Estado de Israel y normalizar las relaciones entre el mundo árabe y el Estado judío. La propuesta se centraba en la apertura de negociaciones alrededor de la resolución 242 de Naciones Unidas, el retiro de las tropas israelíes de todos los territorios palestinos ocupados (incluyendo Jerusalén oriental), y del Golán sirio, y el establecimiento de un Estado palestino en Cisjordania y Gaza, además de una justa solución al problema de los refugiados. En 2007, en la Cumbre árabe de Riad (Arabia Saudí) la iniciativa fue ratificada por los 22 estados miembros. Han pasado más de diez años de la propuesta de paz árabe que no obtuvo ninguna respuesta por parte de Israel.

Si uno se guía por los dichos de los principales funcionarios israelíes, la votación en Naciones Unidas no modifica un ápice el panorama regional. Alan Baker, ex-Embajador israelí en Canadá, sostuvo en el diario *Haaretz*, el 11 de diciembre de 2012, que ningún Estado palestino había sido creado y que la resolución de la ONU “no es más que otra resolución de la Asamblea General sobre el Medio Oriente, que no tiene ninguna influencia en el terreno” (Baker, 2012). Para decirlo en otras palabras, el Estado de Israel no considera que las resoluciones de Naciones Unidas lo obliguen a nada. Mientras tenga el apoyo incondicional de los Estados Unidos es probable que sea así.

Referencias

1- Si se siguiera la transliteración del árabe al castellano debería escribir Jizbala (de las palabras Jizb + alá) y Jamás en vez de Hamás (de la palabra Jaraka). Pero utilizamos la transliteración del inglés Hezbolá y Hamás para facilitar la lectura.

Bibliografía

- Aloni, Shulamit (2007). "Yes, There is Apartheid in Israel". [Versión electrónica en <http://www.counterpunch.org/2007/01/08/yes-there-is-apartheid-in-israel/>].
- Baker, Alan (2012). "No Palestinian state has been created". *Haaretz*, Sección Features en <http://www.haaretz.com/news/features/no-palestinian-state-has-been-created.premium-1.483993>
- Brieger, Pedro (2010). "El conflicto palestino-israelí. 100 preguntas y respuestas". Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Carter, Jimmy (2006). *Palestine: Peace not apartheid*. EE.UU: Simon & Schuster.
- Consejo de Seguridad de la ONU (1967). "Resolución 242 de 22 de noviembre". [Versión electrónica en <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/palestina/sres242.pdf>].
- Council on Foreign Relations (s/f). "Khartoum Resolution". Sección Publications. Visita diciembre de 2012 en http://www.cfr.org/international-peace-and-security/khartoum-resolution/p14841?breadcrumb=%2Fpublication%2Fpublication_list%3Ftype%3Dessential_document%26page%3D69
- Pedatzur, Reuven (2012). "Why did Israel kill Jabari?". *Haaretz*, Sección Latest Opinión en <http://www.haaretz.com/opinion/why-did-israel-kill-jabari.premium-1.482224>
- Shavit, Ari (2004). "Top PM aide: Gaza plan aims to freeze the peace process". Entrevista a Dov Weisglass. *Haaretz*, Sección News en <http://www.haaretz.com/print-edition/news/top-pm-aide-gaza-plan-aims-to-freeze-the-peace-process-1.136686>
- The Times of Israel* (2012). "Root of the conflict is not settlements, but Israel's very existence, Netanyahu says". Sección Israel & the region. Visita diciembre de 2012 en <http://www.timesofisrael.com/settlement-expansion-means-two-state-solution-is-over-palestinians-charge/>
- Yehoshua, Abraham (2012). "It's time for Israel to talk to Hamas". *Haaretz*, Sección Latest Opinión en <http://www.haaretz.com/misc/writers/a-b-yehoshua-1.257>

El fin del conflicto armado interno en Colombia, oportunidad y alivio para América Latina

Álvaro Efrén Córdoba Obando y Carol López

Desde hace cuatro meses, el péndulo de la opinión pública frente a la guerra en Colombia volvió a transitar hacia la configuración política de una solución negociada entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); y aunque no hay anuncios oficiales, las declaraciones de las partes parecen advertir que también habrá un proceso, en el mismo sentido, con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)¹.

“Después de décadas de negociaciones fallidas e intentos por derrotar militarmente a las FARC y al ELN, una solución política al conflicto más antiguo del hemisferio occidental puede estar a la vista” según señala el International Crisis Group, Working to Prevent Conflict Worldwide, al inicio de su informe sobre América Latina N°45, del 25 de septiembre de 2012, dedicado exclusivamente a Colombia, con el sugestivo título: “Colombia: ¿Por fin la paz?” (International Crisis Group, 2012).

Pero las preguntas que se hacen los colombianos –y quizás numerosas personas en varias partes de América Latina–, son: ¿por qué la insurgencia y la oligarquía se sientan a negociar nuevamente?, ¿cuáles son las razones que convocan al Gobierno y a la insurgencia en la mesa? Y, ¿por qué se reúnen los actores en este momento... tras una, en apariencia, década ‘exitosa’ de aplicación de una estrategia bélica para eliminar la guerrilla y garantizar la paz por la fuerza?

Es cierto que la maniobra implementada desde la Presidencia de Andrés Basteiro (denominada Plan Colombia), diseñada y apoyada de manera decisiva por los Estados Unidos –en una combinación de acciones militares, psicológicas, comunicacionales, de inteligencia y uso de modernos equipos de comunicación y sistemas de información que incrementan la efectividad de la acción militar–, ha tenido importantes resultados contra la insurgencia, en especial contra varios de los jefes y comandantes de las FARC, logrando enfrentar, contener y disuadir su intento de toma del poder por la armas y desalojándola de los importantes centros urbanos a los que había llegado a finales del siglo pasado y principios de este, en cumplimiento de su plan estratégico adoptado en los años 80.

No obstante, y valga la paradoja, eso no significó un triunfo definitivo ni duradero de las élites y la oligarquía colombiana. Por el contrario, y como lo plantea el Crisis Group: “el mejoramiento de las condiciones de seguridad bajo la Política

de Seguridad Democrática (PSD) ha demostrado ser contraproducente para la solución del conflicto”. La “Confianza inversionista” como llamó el Gobierno de Uribe a una política de apertura sin condiciones a la inversión de grandes capitales extranjeros en la exploración y explotación minera en Colombia, “se ha convertido en fuente de ingresos de todos los grupos armados ilegales, incluidas las FARC” (International Crisis Group, 2012).

Ante el debilitamiento, en el plano militar, de la insurgencia armada, podría tener cabida una amplia movilización civil alrededor de temas importantes para una agenda social, de un país tan inequitativo como Colombia: el tema indígena, las víctimas del despojo y el destierro (por efectos de la guerra y de la acción de las mafias terratenientes, los paramilitares y narcotraficantes), la educación, la salud, la descentralización político-administrativa, el medio ambiente y los megaproyectos, la minería extractiva y a campo abierto, y el empleo digno y decente. De entrada, hoy por hoy, se anuncia –de manera clara–, que la agenda manejada por el accionar colectivo colombiano tiene representación en la mesa de La Habana, lo que evidencia la constitución de actores políticos por fuera de la insurgencia, los partidos políticos y el *establishment*.

Para algunos analistas, las negociaciones podrían parecer una avanzada de la guerrilla en su apuesta por la acción político-legal, lo que sería, en última instancia, motivo de optimismo y esperanza; no obstante la posición de la extrema derecha está por la aniquilación de toda forma de oposición política civil y legal, o armada ilegal.

Las FARC, por su parte, tienen claro que no podrán acceder al poder por la vía armada, debido a su debilitamiento militar y pérdida de apoyo entre la población civil, lo que motiva a sus dirigentes a aprovechar esta última oportunidad para convertir su herencia histórica en un proyecto político legal.

También está claro que la sola aplicación de la estrategia militar no es suficiente para acabar con la guerrilla, pues ello sería la causa de su bandolerización, en medio de prácticas de delincuencia común, ligadas, sobre todo, al narcotráfico y a la minería ilegal.

A pesar de la modernización y cualificación de las fuerzas armadas del Estado, el Gobierno sabe que no podrá derrotar por completo a los grupos insurgentes, sin hacer grandes y profundas transformaciones a la estructura económica, política y social del país. Se hace necesario el combate decidido y efectivo contra la corrupción –donde las mafias y élites económicas han capturado al Estado para el enriquecimiento de unos pocos–, y contra la pobreza y la inequidad, a través de la ampliación de espacios democráticos que sometan la ilegalidad y la criminalidad, y que tengan un alcance y dimensiones transnacionales.

Las manifestaciones de optimismo y confianza de los colombianos frente a la verdadera voluntad de paz de los dos actores de la mesa de negociación son opacadas por la existencia, en el panorama político, de diversos factores que amenazan y

conspiran, por distintos medios, para que falle este intento. Tanto el sector guerrista como aquel que lucra a través de la compra y venta del aparato armamentista apuestan a que los diálogos fracasen, para que pueda acceder al poder, otra vez, la línea de la seguridad fundamentada en la acción de las fuerzas militares y la doctrina de seguridad democrática.

En consecuencia, se solicita un fuero especial para evitar que los integrantes de esos aparatos sean juzgados por tribunales civiles ordinarios; así, por ejemplo, en casos de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, y en la reedición de la alianza con grupos de mercenarios para combatir a la insurgencia –tal como, en la década de 1990, lo promovió el ex-Presidente Álvaro Uribe Vélez desde la Gobernación de Antioquia–². Así, viene una evidente paradoja: por un lado, se dialoga con la insurgencia para la terminación del conflicto interno y, por el otro, a la vez, se cambia la legislación al violar los mínimos exigidos en los tratados internacionales, para elevar el nivel de ‘efectividad’ en la acción contrainsurgente. Involucrada en medio del conflicto queda, de la peor manera, la población civil. Desde hace cincuenta años, la violencia ha cobrado, y cobra, una exagerada cantidad de víctimas entre los civiles no combatientes.

Las acciones demuestran una doble moral, o por lo menos un doble discurso, del ‘establecimiento’, y una forma soterrada de seguir alimentando la guerra sin el mínimo de cuidado (a) o protección de civiles inocentes. *Si vis pacem, para bellum*³ ha sido, y seguirá siendo todavía por algún tiempo, la consigna de las fuerzas armadas colombianas. Y no es solo una táctica de disuasión como se suponía, o se decía para justificar el armamentismo más exagerado –desde los tiempos antiguos (como la Guerra Fría), hasta los más recientes (la era nuclear y los llamados ‘conflictos de baja intensidad’) –, sino para disimular los verdaderos intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos o de la Unión Europea, en gran parte del mundo.

La división existente en la opinión pública colombiana tiene un sector alineado con la derecha, poniendo palos a la rueda de la negociación política; y otro empeñado en evadir las discusiones respecto a los compromisos de la insurgencia con el desarme, la separación definitiva de los actores del fenómeno del narcotráfico (enfocado a la reparación, desmovilización, y reinserción de los guerrilleros y otros actores) y la suspensión definitiva de prácticas de terrorismo y los crímenes de lesa humanidad.

Por lo tanto, mientras el Gobierno (con sus contradicciones internas) y la guerrilla (con las suyas propias) efectúan un gasto político importante, en un intento por ponerle fin al conflicto armado, la sociedad nacional se debate entre dilemas. Las disyuntivas son creadas, casi todas, por la gran prensa nacional y los llamados *generadores de opinión* que –abusando del nombre y representación del pueblo, de las víctimas, de las organizaciones sociales y del conjunto de la sociedad civil colombiana– rechazan el tratamiento de interlocutor político para la paz, otorgado en razón de los acuerdos y acercamientos con la insurgencia armada. De manera obtusa y mezquina, los medios ‘reclaman’, en nombre de supuestos ciudadanos

organizados, que no exista ni diálogo ni paz con la insurgencia, sino combate efectivo del más alto nivel, y ratifican el apelativo de Organización Narco-Terrorista.

Esos *enemigos oscuros* de la paz, como los llamó el Presidente Santos, tienen un poder bastante grande para incidir en los imaginarios sociales de la mayoría de ciudadanos que, por tener poca información, son vulnerables al manejo de los grandes medios que distorsionan la realidad a su conveniencia e interés. Se trata de los mismos enemigos agazapados de hace treinta o cuarenta años, tanto internos como externos al proceso colombiano, aquellos que hicieron fracasar los intentos de diálogo y negociación política del conflicto armado interno, defendiendo intereses específicos de ciertos sectores de hegemonía económica y política.

Mientras que la renovada esperanza de una paz negociada tiene en los medios de comunicación, en sectores de las fuerzas armadas, y de la élite política y económica de Colombia, a los mayores opositores del Gobierno, otro sector muy importante del país, integrado por organizaciones sociales y populares de distinto tipo, se articula en lo que parecería ser una nueva apuesta política de izquierda, la cual hace rememorar los años ochenta, cuando se pactó un cese al fuego y la participación política de las FARC por medio de un partido político legal. En su corta irrupción, la Unión Patriótica logró acceder a espacios de representación popular –a nivel local y regional: con alcaldías, concejos, y diputados, y a nivel nacional con una significativa bancada en el Congreso de la República– e hizo importantes ejercicios de denuncia contra las mafias, la corrupción y la hegemonía de la élites, buscando su arraigo en la población y liderando la movilización popular durante una década. Postura beligerante y valiente que provocó la reacción más violenta de la derecha empresarial, política y paramilitar, en una campaña de exterminio de altas proporciones, cuyos crímenes y responsables permanecen en la impunidad, sin esclarecimiento ni aplicación de justicia hasta ahora.

Hoy, la Marcha Patriótica convoca virtuosamente a la movilización pública de distintos sectores, a fin de reclamar cambios sustanciales en aspectos sociales, económicos y políticos, como: la restitución de tierras, las alternativas a cultivos de uso ilícito y el problema de las víctimas.

Parecería que, simultáneamente a la apertura de los diálogos en La Habana entre el Gobierno y las FARC, irrumpen nuevas formas de acción política que interpelan la legitimidad de la autoridad del Gobierno y abren nuevos escenarios de reivindicación para los temas de mayor sensibilidad: las medidas neoliberales y el disimulado proceso de apropiación del Estado, por parte de una coalición de partidos que muestran, cada vez más, su intención de atornillarse en el poder por un largo periodo, tanto en el nivel central nacional, como en la periferia y las regiones –al peor estilo del PRI en México.

Las generaciones de colombianos nacidos a partir de 1960 no han conocido un momento de paz, y aquellas que nacieron en las décadas precedentes tuvieron la dolorosa suerte de conocer en carne propia la violencia bipartidista de mediados

del siglo XX. Recuerdan los relatos de sus padres y abuelos sobre las guerras de principios de siglo, mientras se disolvía, casi por completo, el sueño de Bolívar en medio de los múltiples conflictos internos de las nuevas repúblicas, o de conflictos entre ellas –por motivos de diversa índole y complejidad–; algunos de ellos todavía latentes en cortes internacionales por diferendos limítrofes y territoriales.

Pero, lo más doloroso es ver nacer y sobrevivir a niños y niñas en medio de una guerra que: les robó a sus padres, madres, hermanos, hermanas y sus escasos bienes materiales; que los obligó a vivir de un lado para otro, creciendo con la condición permanente de *desplazado víctima*, sin esperanza de retorno a su pueblo o reubicación en otro; que les impide acceder a la justicia y la reparación, o tan siquiera a la certeza de saber que lo ocurrido no volverá a suceder nunca más. Algunos otros corrieron tal suerte que están viviendo un exilio obligado, lejos de su tierra natal, impedidos de regresar y aportar a su país –por miedo a la represión, militarización o el asesinato, como únicas posibles opciones.

La historia y la literatura colombianas están impregnadas por el uso recurrente, en apariencia legitimada e inevitable, de la violencia en la historia nacional, y en la vida cotidiana de las personas y comunidades. Todavía es motivo de nostalgia, entre las personas mayores de sesenta años, el recordar las fiestas de pueblo que perdían su calidad de tales si no había machetazos de por medio, y unos cuantos rajados por la rula. O las epopeyas que marcaron las primeras muestras de la violencia política entre liberales y conservadores, es decir, la casi oficial adscripción de las fuerzas armadas del Estado a uno u otro partido.

Alejo Vargas Velásquez describe con detalle el proceso en el cual el ejército –según el devenir político nacional– se convirtió en el brazo armado del partido conservador, o en la policía de los liberales, por un largo período de luchas y guerras territoriales. Todo aquello hasta mediados de los cincuenta y principios de los sesenta, cuando se consolida y expande la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, en la que todas las fuerzas son obligadas a actuar de manera conjunta bajo la orientación de la doctrina anticomunista y contrainsurgente, diseñada e impuesta por los Estados Unidos de América, para todo el hemisferio.

Es en este contexto internacional en el que Colombia ha enfrentado una situación interna que le ha impedido constituirse como una verdadera democracia, moderna y digna de sus habitantes, consintiendo la permanencia, casi a perpetuidad, de un régimen político elitista, mafioso y militarista. Un régimen que representa, hoy por hoy y en sí mismo, una de la mayores amenazas para la paz en el continente, y para la estabilidad de los Gobiernos progresistas de América Latina. Amenaza que no solo nace de su incapacidad para controlar fenómenos como el narcotráfico, sino que –como ha sido evidente en los últimos años– permite acciones militares extranjeras en su territorio, con el pretexto de combatir el terrorismo donde quiera que esté (*Tropicana Estéreo*, 2010), así lo expresó el Presidente Álvaro Uribe Vélez al argüir una supuesta defensa de los intereses de Colombia, más allá de las fronteras y de la soberanía territorial de otros países.

Con el pretexto de colaborar en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el imperialismo norteamericano ha logrado reditar e imponer el negocio del armamentismo en el continente y mantener su poder de intimidación y amenaza sobre la subregión, lo que le ha permitido seguir explotando, usufructuando y expropiando la inmensa riqueza –natural y energética– a cambio de armas y apoyo logístico para la guerra.

De manera arrogante, las élites colombianas han menospreciado cualquier oportunidad para alcanzar la paz que exija discutir algunos de los elementos estructurantes de este régimen excluyente e injusto. Un menosprecio que ha llevado a la nación a un deshonoroso segundo lugar entre los países más inequitativos del mundo, después de Haití. Este hecho, por sí solo, debería despertar la vergüenza y motivar el replanteamiento de las políticas económicas y sociales del régimen de un país tan rico y diverso.

Las élites desaprovechan, también, las condiciones coyunturales que se han abierto en Colombia en los últimos cincuenta años; han actuado con cinismo y falta de lealtad, lo que agudiza y perpetúa los referentes de desconfianza y retaliación, además de la radicalización de la insurgencia –reaccionaria a la injerencia extranjera en asuntos internos y a la participación de las élites y las mafias en la política y en la economía, en condición de financiadores y promotores (como también de beneficiarios directos) del paramilitarismo.

El agotamiento de los organismos multilaterales y su ‘neutralidad’ ante los conflictos armados internos

Esta última etapa de conversaciones Gobierno-insurgencia pone de relieve nuevas condiciones políticas en el ámbito nacional e internacional y, por lo tanto, plantea nuevos retos para los países amigos de la paz en Colombia.

Los escenarios para la deliberación del ‘tema Colombia’ han mutado conforme el cambio en la orientación política de los Estados y el acceso al Gobierno de corrientes y movimientos progresistas, que cuestionan y proclaman la revisión de la naturaleza, estructura y funciones de los organismos multilaterales –los que se han quedado pegados en una realidad anterior, superada por la fuerza de los acontecimientos, con casi ninguna capacidad de adaptación al panorama presente, y posibilidad ante los desafíos del futuro.

El establecimiento de un nuevo marco de diálogo deja en evidencia los cambios en el concierto de las naciones y la configuración política de la región. Cambios producidos ante la manifiesta inoperancia de aquellos mecanismos establecidos para el tratamiento de conflictos en América. El papel de la Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo, en el mal llamado ‘proceso de paz con los grupos paramilitares’, durante la Presidencia de Álvaro Uribe fue, en el mejor de los casos, absolutamente irrelevante, cuando no sospechosamente insulso frente a la magnitud de las ficciones relatadas por los dirigentes paramilitares

ante la sociedad y las víctimas. Algunas de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) terminaron ajustándose a roles definidos por el Gobierno Nacional, que delimita las condiciones y obligaciones para mantener –o ampliar– su permanencia en el país. Así, se han visto reducidas a cumplir con el papel de operadores de programas gubernamentales, antes que con el mandato en sus temas o asuntos específicos.

Por esa razón, se ha recurrido a instancias gubernamentales. Se ha definido a otros actores –Noruega y Cuba– como mediadores y garantes del proceso, en la certeza de que desempeñarán cabalmente un papel de facilitadores. En la etapa exploratoria han actuado cumplidamente, han despertado confianza y han demostrado su confidencialidad, lo que sin duda es una marca del compromiso –más allá de intereses políticos– con el que asumen su rol, ante Colombia y el mundo.

Sin embargo, entendiendo la particularidad y la diferencia del conflicto armado interno en Colombia, frente a conflictos en otras latitudes, se puede deducir que es necesario revisar los esquemas que se ha pretendido aplicar al contexto colombiano: modelos, enfoques, teorías y métodos extraídos de otras realidades, y evaluar la conveniencia y la pertinencia para este lugar social e histórico de Colombia en el siglo XXI.

Durante las últimas décadas, los Gobiernos abrieron un laboratorio para las teorías y enfoques (de manejo de conflictos) inspirados o elaborados a partir de experiencias exitosas y fallidas en otras tierras, de conflictos con diferentes características y complejidad. El Gobierno Nacional y algunos Gobiernos locales desperdiciaron tiempo y recursos tratando de aplicar, de manera forzada, los modelos que los asesores extranjeros traían como receta.

Mas, como diría Gandhi: “No hay caminos para la paz, la paz es el camino”, por tanto el conflicto interno colombiano requiere de miradas y propuestas colombianas en la medida de las condiciones sociales, histórico-culturales, geográficas y económicas particulares y específicas. En ese sentido, organizaciones contemporáneas y cercanas a la realidad colombiana podrían desempeñar un papel decisivo en la facilitación de los acuerdos, como en su aplicabilidad y seguimiento, a la hora de las ejecuciones y los resultados, de manera más oportuna y efectiva; y más allá de lo que fueron las *misiones de observación*.

De la soberanía y la no injerencia a la solidaridad, la corresponsabilidad y la cooperación

Este conflicto y las implicaciones que ha tenido para la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos, y de los Gobiernos vecinos o extranjeros, es la ocasión para reflexionar sobre el papel que juegan los países frente a un escenario de negociación. De los resultados de este proceso derivarán las condiciones para la cooperación y las buenas relaciones políticas, económicas y culturales entre las naciones, evitando –de paso– los riesgos de acciones armadas y la amenaza contra los derechos nacionales de vecinos: como Ecuador, Venezuela, Panamá, Perú o Brasil.

La transformación social y política de América Latina constituye uno de los argumentos más importantes para que la insurgencia en Colombia tenga más voluntad y disposición de diálogo y negociación política, en la perspectiva de participar políticamente en los procesos de transformación estructural del país. Constituye, también, una oportunidad para que las organizaciones sudamericanas desplieguen un importante papel en el período de negociación, y en el de implementación de los acuerdos postconflicto. En este último escenario, la participación de Unasur podría darse en razón de los antecedentes en intervención humanitaria, en el tema de la liberación de civiles y militares retenidos por las FARC, y la facilitación para recuperar y mejorar las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela –afectadas a causa de los impactos del conflicto interno en la zona de frontera.

Es posible que algunos países hayan resuelto ‘a su manera’ los conflictos armados internos, y que posean una relativa estabilidad institucional en lo referente a oposición política armada, pero no han resuelto el problema de delincuencia transnacional y comparten las mismas circunstancias, sino peores en algunos casos, que las de Colombia.

El plus valor de la droga genera lógicas de monopolio. En la medida en que el producto viaja a través de las rutas ilegales (anti-rutas) deja ganancias en los países que tienen altos niveles de consumo, mientras que en los lugares de producción deja saldos de actividades ilegales asociadas al tráfico de armas, trata de personas y la configuración de redes de crimen organizado.

Asimismo, los problemas estructurales de la democracia, como del desarrollo y el combate a la pobreza, de la violencia de origen difuso, de la identidad y la construcción nacional, de la biodiversidad y los asuntos ambientales son, entre otros, elementos para una agenda común en América Latina.

Luego de varios intentos de negociación del conflicto, las élites en el poder y las organizaciones insurgentes se encuentran a dialogar en un contexto económico internacional diferente, en medio de la agudización de una crisis del sistema financiero de alcances globales, cambios en la geopolítica internacional y cambios en la correlación de fuerzas entre los nuevos polos de poder mundial. Se asiste a la emergencia de nuevos actores y nuevas alianzas que cuestionan los viejos modelos y estructuras de representación y relaciones entre los pueblos y naciones.

La consolidación de un bloque latinoamericano de países –en medio de los impactos de la crisis económica europea, los cambios en la política internacional de Estados Unidos, la incidencia de los países árabes, los acercamientos políticos y las relaciones comerciales con China y Rusia, el papel de Brasil en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los avances del Mercosur– da cuenta de un escenario cada vez más plural y diverso, que desafía la unipolaridad y la hegemonía de las relaciones internacionales, la cooperación y el desarrollo, entre los ‘Estados Centrales y la periferia’.

El estado actual de las negociaciones

La mesa de negociaciones para lograr la paz de Colombia se instauró el 3 de septiembre del 2012, al anuncio del Presidente Juan Manuel Santos de que las FARC y su Gobierno entrarán en conversaciones para alcanzar un acuerdo definitivo para la resolución al conflicto interno. Las voces de todo el mundo se alzaron, voces internas y externas a la nación, se expresaron a favor –y en contra– de esta puesta en escena.

Noruega, como promotor de la Diplomacia de la Paz, intentará medir su poder de mediador y, así, afianzar su tradicional papel de promotor internacional de la paz mundial, tal como lo hiciera en el contexto de conflictos armados complejos, como en: Sri Lanka, Filipinas, Malí, Haití, y Guatemala, desplazando a las Naciones Unidas como veedor principal de la estabilidad mundial.

Cuba, por su parte, en las diez reuniones preparatorias que se llevaron a cabo en la Habana, ha demostrado el sigilo necesario para mantener en salvaguarda las negociaciones. Aunque la prensa internacional ha tratado de desacreditar su papel, no se puede ignorar los vínculos ideológicos con el proceso revolucionario planteado por las FARC, lo que evidencia un claro equilibrio de la confianza del Gobierno colombiano en Noruega, y la confianza de las FARC en el Gobierno de la Habana.

En cuanto a los acompañantes del proceso, en varias ocasiones Venezuela ha prestado espacios para la interlocución entre las FARC y el Gobierno colombiano. Hugo Chávez ha ofrecido su apoyo como mediador, y la tendencia ideológica de su Gobierno enlaza la confianza que puedan tener los líderes de la insurrección, en cuanto a las garantías en materia política dentro de las negociaciones. Por su parte, el Gobierno colombiano buscó un balance de poder político e ideológico y solicitó la compañía del Gobierno de Sebastián Piñera, Presidente de Chile, al proceso. Su postura de centro-derecha legitima las negociaciones.

Este anhelado balance de poder dentro de las negociaciones evidencia claramente la fragmentación ideológica, política y económica en la región sudamericana. Los bloques subregionales se alinean para impulsar intereses específicos, según las formas gubernamentales que se aplican en los territorios nacionales.

A partir de ahí se establecerá la agenda de negociación en Colombia. Cuatro de los seis puntos a tratar tienen que ver con la cosmovisión de cada uno de los actores, acerca de lo que debería ser la redistribución de recursos. La discusión sobre la desconcentración de tierras, por ejemplo, es un elemento que implica planteamientos sobre una nueva reforma agraria (actualmente, el 41% del terreno colombiano está manos de grandes latifundistas⁵), sobre la soberanía alimentaria, el regreso de los campesinos a sus tierras, el cambio de actividades agrícolas ilícitas.

Sin embargo, ya se han sentido las diferentes posturas de los gremios corporativistas —el sector económico de los ganaderos, entre ellos— respecto a este tema, en contraposición al Programa Agrario de los guerrilleros y la Plataforma Bolivariana por la nueva Colombia. El abordaje del aspecto agrario y de desarrollo rural es nodal como factor que genera la confrontación. Para Jesús Santrich⁶, las aristocracias en el poder han diseñado un esquema que, ahora, va a profundizar la entrega del territorio a las transnacionales de extracción minera y del negocio de los agro-combustibles, lo que demuestra las diferentes nociones existentes sobre el uso del territorio. De todas formas, el Gobierno expresó claramente que el modelo de desarrollo no es un ítem de discusión en la agenda.

El tema de la participación política implicaría el reconocimiento de varios grupos, colectivos, movimientos, que se gestan actualmente. Sin embargo, aunque se hayan abierto varios espacios para escuchar las demandas de la acción colectiva, y que en la ronda de Oslo se hayan implementado mecanismos de participación de la sociedad civil, no se ha evidenciado una cristalización de su participación en la toma de decisiones —participación que, de darse, legitimaría el proceso de paz.

Estos elementos que perfilan la agenda de la mesa de negociaciones danzan entre las diferentes posiciones ideológicas de los Gobiernos latinoamericanos: las formas progresistas con nuevos planteamientos de políticas soberanas, que dan mayor peso a la intervención estatal organizada, frente a las formas tradicionales de la liberalización económica, la lógica del capital y el papel relevante que, en este modelo, se otorga a las transnacionales.

Las líneas rojas del proceso ya han sido establecidas. El Presidente Santos delimitó la duración del proceso; Bogotá ha decidido que el espacio de negociación estará abierto hasta noviembre de 2013. Se trata de un período de un año, en el que la comunidad internacional hará el seguimiento respectivo. Otorgado ya, el paz y salvo de Washington a la instauración de la mesa de negociaciones, el Gobierno colombiano aseguró el apoyo de su mayor y más poderoso aliado en el continente, hecho que vislumbra que la política colombiana seguirá apegada a los parámetros y lineamientos de Estados Unidos.

El desafío y la oportunidad para América Latina

El conflicto armado de Colombia y las posibilidades de una solución política representan un desafío y una oportunidad para América Latina. Desafío desde una perspectiva pesimista —como el fracaso de la negociación y la continuación de la guerra—, y oportunidad desde la concreción de un acuerdo para la finalización del conflicto y la construcción de una paz sostenible y duradera.

Apostarle a un escenario optimista y esperanzador, de una paz sólida y definitiva para Colombia, disminuye los riesgos y amenazas que, ahora, representa el país para la subregión, aumenta las posibilidades de cooperación como de integración latinoamericana, para una interlocución más equilibrada con organismos multilaterales y otras organizaciones de los distintos Estados.

Hay una oportunidad y desafío también para las corrientes políticas progresistas, para los movimientos sociales, para la izquierda latinoamericana: la desmilitarización de la región, la distensión de los conflictos, la reducción del gasto militar, la acción conjunta frente a problemas comunes, más que a ‘enemigos’ comunes, la cooperación como una forma de enfrentar con efectividad problemas de orden transnacional.

Este proceso de paz se inicia en medio de una nueva esperanza para el continente, en la que los países muestran una ciudadanía más madura, con conciencia, menos engañada y manipulada por la gran prensa, más soberana, autogestionaria de sus propios procesos de transformación y comprometida con el resto de América Latina.

Desde esa señal de esperanza llegan destellos de sensatez y generosidad para que las partes de la mesa puedan actuar y dialogar con sentido de gratitud, responsabilidad y respeto por las actuales generaciones y por el futuro. Vale la pena aportar y apostar por la paz en Colombia, vale la pena bajar la tensión entre los sectores más radicales que tienden a romper el lazo por su parte más débil.

Este es un proceso de diálogo en medio de una sociedad colombiana confundida, dispersa y polarizada, incapaz de lograr la democratización profunda del Estado y la transformación de la cultura política de la mayoría de sus habitantes, se requiere que la Comunidad Latinoamericana de Naciones, en el marco de los nuevos escenarios de la cooperación internacional y los nuevos enfoques de cooperación (sur-sur, descentralizada, transferencia de buenas prácticas, etc.), pueda cooperar con la aplicación y vigilancia de los acuerdos de paz, como en los escenarios que se habiliten en el período postconflicto.

Es necesario e indispensable que los países hermanos y vecinos que han sufrido la violencia política en Colombia, que por la herencia común conocen su realidad y devenir histórico, contribuyan a preparar los escenarios de convivencia y democracia más allá de la guerra, mientras los colombianos se dividen entre los oportunistas sin criterio que respaldan el proceso y apoyan al Gobierno, sin exigir un compromiso serio con una agenda social o con políticas económicas de inclusión y eliminación de la pobreza y la desigualdad —que ofenden la dignidad de la mayoría de población colombiana—, y los otros que parecen no renunciar al uso de todas las formas de lucha por el poder, lo que ha significado, en la práctica, el olvido o extravío de los fines nobles originales de la política en una acción terrorista injusta e inhumana.

Aquí puede estar la clave para que las próximas décadas de América Latina estén marcadas por la paz, la amistad, la solidaridad, la prosperidad, el bienestar y el Buen Vivir de los pueblos. Nada está dicho, todo está por hacer. Puede haber una larga lista de asuntos, de los cuales Colombia debe conocer y aprender; si cambia su mirada y atención hacia el sur, si busca una relación más humilde, solidaria y respetuosa con el continente, si abandona las fórmulas y los viejos paradigmas de

seguridad impuestos durante décadas por Estados poderosos y organismos multilaterales, para así construir, junto al resto de países, nuevos modelos de seguridad que engloben el concepto universal e integrador de Seguridad Humana Integral.

Referencias

- 1- El ELN Anuncia el 3 de diciembre de 2012 que hay “acercamientos con el Gobierno Nacional” en la perspectiva de vincularse a los diálogos de paz iniciados en La Habana con las FARC. Al respecto ver: <http://www.elspectador.com/noticias/paz/articulo-390360-eln-confirma-acercamientos-el-gobierno-dialogos-de-paz>
- 2- Antioquia es el Departamento más importante de Colombia por su posición geoestratégica en el noroccidente de Colombia y norte de Sudamérica, con límites territoriales y marítimos con el Océano Pacífico, el Océano Atlántico, el Caribe y Centro América.
- 3- Locución latina que quiere decir: si quieres paz, prepárate para la guerra.
- 4- Los conflictos de baja intensidad son fenómenos políticos invisibilizados y de distinta naturaleza y origen al interior de Estados nacionales o internacionales no resueltos durante décadas en razón de intereses políticos, económicos de las élites nacionales o de instancias supraestatales, transnacionales, como bloques económicos. Ver Aguirre (1996); Tortosa (1996).
- 5- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, la Facultad de Economía de la Universidad de Antioquia.
- 6- Ver Cadena Radial Bolivariana (2012).

Bibliografía

- Aguirre, Mariano (1996). “Guerras cósmicas, escasos recursos y legitimaciones peligrosas, conflictos armados de fin de siglo”. En *Paz y Guerra en conflictos de Baja Intensidad. El caso Colombiano*, Amparo Díaz Uribe Amparo y Darío Villamizar Herrera (Eds.). Embajada de Colombia en España y Embajada de España en Colombia, Santafé de Bogotá DC: Programa Presidencial para la Reinserción – Red de Solidaridad Social.
- Cadena Radial Bolivariana (2012). “Entrevista con el Comandante Jesús Santrich, integrante de la Delegación de Paz de las FARC-EP (Parte 2)”. Visita diciembre de 2012 en <http://www.resistencia-colombia.org/index.php/dialogos-por-la-paz/2478-entrevista-con-el-comandante-jesus-santrich-integrante-de-la-delegacion-de-paz-de-las-farc-ep>
- El Espectador* (2012). “ELN confirma acercamientos con el Gobierno en diálogos de paz”. Visita 3 de diciembre de 2012 en <http://www.elspectador.com/noticias/paz/articulo-390360-eln-confirma-acercamientos-el-gobierno-dialogos-de-paz>.
- International Crisis Group (2012) *Colombia: “¿Por fin la paz?”*. Informe sobre América Latina, N° 45, 25 de septiembre de 2012.

- IHS (2012). “Peace in his time? - Colombian president talks to insurgents”. Visita diciembre en: www.janes.com/products/janes/defense-security-report.aspx?id=1065971542
- Tortosa, José María (1996). “Globalización, Estado Nacional y Violencia”. En *Paz y Guerra en conflictos de Baja Intensidad. El caso Colombiano*, Amparo Díaz Uribe Amparo y Darío Villamizar Herrera (Eds.). Embajada de Colombia en España y Embajada España en Colombia, Santafé de Bogotá DC: Programa Presidencial para la Reinserción – Red de Solidaridad Social.
- Tropicana Estéreo* (2010). “Uribe afirma que el terrorismo no se combate con retórica ni palmaditas en la espalda”. Sección Noticias – Actualidad. Visita 3 de diciembre de 2012 en <http://www.tropicanafm.com/noticia/uribe-afirma-que-el-terrorismo-no-se-combate-con-retorica-ni-palmaditas-en-la-espalda/20100724/nota/1331602.aspx>
- Vargas Velásquez, Alejo (2010). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores.

LÍNEASUR 2

REVISTA DE POLÍTICA EXTERIOR MAY/AGO 2012

Crisis económica e integración

www.lineasur.gob.ec



LA SOBERANÍA LEGÍTIMA, SIGNIFICADO, ALCANCES, PROYECCIONES

ENTREVISTA A SANDRO MEZZADRA¹

Sergio Benítez Perea

A finales de 1999, Jamil Mahuad² anuncia mediante cadena nacional el inicio del salvataje bancario, política neoliberal que llevaría a Ecuador a una crisis económica sin precedentes. Tras la debacle económica, la migración tuvo un incremento de un 80% –aproximadamente– en el lapso de tres años. Por vicisitudes similares el fenómeno no solo se manifestó en Ecuador, sino que se replicó en varios países de América Latina. Entonces, el tema migratorio se tornó una problemática que rebasaba las distintas estructuras legales de acogida y que, de alguna manera, atentaba contra la seguridad –abordada desde lo económico, laboral, social y político, principalmente– de los países receptores. Las distintas medidas y restricciones legales, adoptadas coyunturalmente para afrontar la ‘desmesura’ migratoria, pusieron en tela de juicio si lo que en realidad estaba en juego era la soberanía de cada país.

Así, desde comienzos del siglo XXI la palabra *soberanía* se encuentra presente en numerosas agendas de varios países y en el discurso académico-político. Los Gobiernos sudamericanos progresistas han unido esfuerzos y han generado mesas de diálogo que, a su vez, han dado vida a organizaciones como la Unasur y la reciente Celac. En estos organismos internacionales se busca la cooperación multilateral sin inmiscuirse, violar o menoscabar la soberanía legítima de cada país, y es así como se inicia una discusión en torno al significado de la misma, sus alcances y proyecciones.

Esta entrevista se realizó en Quito, a mediados de noviembre de 2012. Sandro Mezzadra (1963) es un politólogo y académico italiano, cuyas investigaciones y publicaciones se han enfocado en el estudio de la historia política, legal, y de las ciencias sociales de Europa occidental. En años recientes, su investigación se centró en la relación existente entre la migración–globalización y ciudadanía–globalización, siempre observando estas vinculaciones desde los acontecimientos ocurridos en el siglo actual.

Entrevistador: ¿Piensa usted que hay transformaciones en el concepto político de *soberanía*, considerando los eventos que han tenido lugar en estos últimos diez años: golpes de Estado, intervenciones militares, integraciones a nivel regional?

Sandro Mezzadra: La soberanía se ha modificado de una manera muy profunda dentro de un largo recorrido metódico. Es importante subrayar esto porque,

muchas veces, cuando se habla de crisis, de transformaciones, se la banaliza y diluye en la llamada *globalización*, mientras que si miramos a las instituciones jurídicas y políticas del final del siglo XIX e inicios del siglo XX, la crisis de la soberanía se convierte en un tema trascendente.

Por una parte, desde un concepto clásico, el derecho internacional produce límites –bastante difíciles de aceptar– a la soberanía estatal; por otra parte, en Europa se empieza a discutir el tema de los límites dentro del Estado. Las transformaciones de la sociedad han producido sujetos organizados, que empiezan a negociar con la soberanía estatal. Considero que estos dos puntos de vista son bastante importantes al momento de analizar la transfiguración de la soberanía.

Desde el punto de vista internacional, la Segunda Guerra Mundial representa un giro muy importante. Y la creación de la ONU es otro momento que intensifica la discusión. Empero, tras la Segunda Guerra Mundial aparece la otra cara, la interna: empieza toda la discusión del llamado *neocorporatismo*, es decir, las teorías que plantean el papel trascendental de los grandes grupos de interés organizados en la definición de las políticas sociales del Estado –un elemento más que vuelve un poco difícil seguir trabajando con el concepto clásico de soberanía.

Luego, en el año 1989, inicia toda la discusión sobre la *globalización*, en definitiva, un momento determinante. Yo diría, sin embargo, que el tema *soberanía-Estado* se planteó de una manera demasiado sencilla: la relación entre procesos de globalización de los mercados del capital y Estado-soberanía se postuló como un juego de suma cero. La idea, para decirlo en breves palabras, era: más globalización menos soberanía-Estado. Por supuesto, este esquema resulta demasiado simplista porque no toma en serio el papel jugado por los Estados-naciones –obviamente, por unos más que por otros– en la producción de las condiciones de la llamada globalización. Lo que resulta inquietante es que en estos procesos, más que la desaparición del Estado y la soberanía, se fraguó una transformación profunda de estos dos conceptos, los cuales enraizaron sus vínculos en actores y regímenes jurídicos no clásicamente nacionales. Además, se produjeron –como un nuevo ensamblaje de poder– derechos, territorios y también un nuevo orden social.

No me atrevería a aseverar que en la actualidad ha dejado de existir soberanía, o que hoy el concepto no tenga sentido. No podría asegurar eso en lo absoluto. Pero sí diría que los sujetos de la soberanía se difuminaron, cambiaron profundamente y resultaron más elusivos. Por ejemplo, en la guerra contra Libia, o Afganistán, donde se puede entrever una competencia de cualidades³.

Otro punto importante para analizar es la manera en la que los mercados financieros globales están ejerciendo directamente poderes soberanos. Toda Europa del Sur representa un caso muy claro de poder, de una función, de una competencia en el sentido francés, alrededor de lo soberano⁴. Me parece que hay que mirar a los nuevos ensamblajes, a los nuevos actores y a todas las nuevas lógicas.

La soberanía en el sentido clásico, recordando las teorías de Carl Schmitt, está muy vinculada a la cuestión de toma de decisiones, y dentro de esta teorización hay muchos autores que retrotraen la idea de decisión sobre el estado de excepción como constitutiva de la soberanía. Y bueno, hoy en día esa imagen no es tan productiva porque sigue enfocando nuestra mirada sobre los actores clásicos, mientras que el papel, el objetivo y la referencia provisional de la soberanía se producen, hoy, más allá de la acción y decisión de actores clásicamente político-estatales.

E.: La integración regional de América Latina genera nuevas expectativas frente a la ya disminuida ‘soberanía mundial’, entendiendo esta última como el predominio de las decisiones y acciones del hegemon del momento, sin mayor oposición, ¿cómo ve usted a esta integración?

SM: Hay que decir, antes de todo, que hoy estamos viviendo en una situación marcada también por una crisis, pero de hegemonía a nivel mundial. Estamos en un proceso transición. ¿Hacia qué? Es difícil decirlo, porque ahora incluso se teoriza alrededor del concepto de multipolaridad, que solamente tiene una valoración descriptiva, poco específica. ¿Cuáles son esos polos? y, ¿cuáles van a ser los polos más poderosos? Creo que el proceso regional en América Latina tiene que ser analizado y pensado desde este punto de vista; con la conciencia de que se está viviendo un momento de transición que, por un lado, abre espacios enormes y muy interesantes; por otro, es muy ambiguo y puede tener riesgos bastante grandes.

En la historia, los momentos de transición en la conformación del sistema mundial siempre se han vinculado con guerras, con duras crisis económicas, como la que estamos viviendo en este preciso momento. Sin embargo, pienso que la integración regional sudamericana es fundamental, desde el punto de vista de los procesos que están en marcha en sus naciones. Para mí, por ejemplo, la integración regional puede tener muchos significados, entre ellos: la conformación de un *súper Estado latinoamericano*, que a mi parecer no resulta un anhelo disparatado o demasiado idealista; un proceso de integración que apunte hacia un federalismo latinoamericano, la *Patria Grande*, retomando el sueño de Bolívar, o *nuestra América* de José Martí, etc. Puede significar, además, una multiplicación de procesos de integración por proyecto, por tarea: integración en lo energético, en infraestructuras, ferrocarriles, aerolíneas. etc.

Haciendo una pequeña digresión, algo que también me parece de suma relevancia para la integración regional es el análisis del tema monetario, de la moneda, y creo que al hablarlo aquí, con los dólares en la billetera, se justifica su preeminencia. En concomitancia con el tema de la *soberanía*, me parece que desde la palabra misma es muy importante: pensar en el concepto sin tener una soberanía monetaria es muy complejo, y desde mi forma de ver, la idea en sí del Gobierno ecuatoriano consiste en que es viable la salida de la globalización solo si se consolida la integración regional. Por todo esto me llamó la atención el apartado de la Constitución del Ecuador referente a este punto⁵.

Ahora bien, a diferencia del Ecuador, el Gobierno de Cristina Fernández está impulsando la pesificación de la economía, lo que significa expulsar al dólar... un ejemplo aparentemente opuesto, pero que confirma, de hecho, lo que estaba diciendo. Porque el precio de esta política de pesificación de la economía produce una inflación que lleva a la pérdida del valor del peso argentino fuera del país. Por citar un ejemplo, para tomar hoy un buque-bus, que vaya de Buenos Aires a Montevideo, debes tener dólares en el bolsillo porque los pesos argentinos no son aceptados. Entonces, los dos ejemplos resultan de suma importancia –tanto el ecuatoriano como el argentino– para entender el papel estratégico en políticas de integración monetaria que no significan necesariamente la creación de una moneda única en América Latina. Hay muchas posibilidades de manejar el tema. Desde luego y en consecuencia con lo expuesto, es interesante la existencia del Sucre⁶ como moneda que regule los intercambios, al no ser una moneda de acumulación sino, más bien, una unidad de cuenta. Creo, no obstante, que se debe profundizar en la integración, y mi impresión es que, en la actualidad, en Sudamérica existe un estancamiento en estos procesos, con un retorno a relaciones bilaterales entre países –un gran problema, en general de la zona, no solamente desde el punto de vista regional, sino también desde los procesos de transformación que se están poniendo en marcha en los distintos países.

E.: En su teorización usted dice rescatar los escritos de Max Weber, creados para la “Asociación de política social de Prusia” en 1891. Afirma, además, que las fronteras son un producto del capitalismo, y que estas deben ser materializadas con el propósito de generar la propiedad privada y ampliar la mano de obra barata (desde una visión capitalista). Bajo esta premisa: ¿un mundo sin fronteras, es posible?

SM: Es una pregunta compleja. Trabajo mucho en el tema de la frontera y acabo de escribir un libro un tanto ambicioso –quizás demasiado– con Brett Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*⁷, además, trabajé como militante político la cuestión de la frontera vinculada con la migración. Mi interés por el tema de frontera surgió por estas prácticas de militancia, por la lucha por los migrantes en Italia y en otros países de Europa... Según mi praxis, es indiscutible que la migración está emparentada, de forma cercana, con el tema frontera.

La frontera, entre muchas otras acepciones, es un dispositivo de ilegalización de los migrantes. Por eso empecé a trabajar de una manera más puntual la temática, mirando la manera en la que se reorganizaron las políticas de control –de las así llamadas *fronteras externas* en Europa–, después del Acuerdo de Schengen. Además, participé en las actividades de una red de militantes bastante fuerte en Europa, en la década de 1990, llamada No Border. Debo decir que a mí nunca me convenció mucho el planteamiento normativo que está detrás de la consigna *un mundo sin fronteras*. No se puede soslayar que las fronteras son un dispositivo de producción de violencia, de jerarquización, algo con lo que, desde luego, no podría estar de acuerdo; mas, al mismo tiempo, no creo que la consigna de un mundo sin fronteras sea políticamente efectiva ni que esté dotada de sentido.

¿Qué significaría cancelar de un día para el otro todas las fronteras? Primero, es improbable que suceda. A la vez, profundizando la investigación y la definición teórica, me di cuenta de que la frontera tiene muchas funciones, juega una amplia gama de papeles, es una institución compleja.

Sin embargo, no deja de ser una cuestión paradójica. Por un lado sostengo que siempre lucho en contra de las fronteras, pero lo que trato de hacer es enfocar la atención sobre las pugnas que se producen alrededor de su existencia, actuación y operatividad. Entonces, mirando las disputas que se producen a su alrededor, las *luchas de fronteras* –como las llamamos Brett y yo–, claramente puede plantear la idea de su apertura. Esta apertura puede ser producida por Gobiernos progresistas, que elaboran leyes de ciudadanía universal, pero –ante todo– la apertura es producida cada día por las prácticas y los movimientos de migrantes que las desafían. Por esto, me atreví a decir antes que no me convence mucho el planteamiento normativo que queda detrás de la consigna *un mundo sin fronteras*. Más que enfocarme en dicho planteamiento, trato de mirar a la materialidad de las luchas y las transformaciones de las fronteras.

E.: Sus estudios teóricos recientes exploran las relaciones que existen entre frontera y capitalismo, sus distintas problemáticas y aristas de análisis, ¿podría describir algunas de sus implicaciones?

SM: Es justamente lo que Brett y yo intentamos plasmar en el libro; y la elucubración al respecto, debo decirlo, es bastante original.

En el mundo anglosajón hay un campo académico que está creciendo, constituido por los denominados *Borders Studies*, la mayoría de ellos son críticos y toman a la frontera como concepto político o cercano a la institución del Estado-nación, y a sus fronteras geopolíticas. Siempre se ha abordado la frontera en un sentido tradicional, nosotros tratamos de abrir su concepto, mirando las subdimensiones sociales y culturales, trabajando con antropólogos...pero, sobre todo, lo que intentamos hacer fue plantear la necesidad de investigar las fronteras desde el punto de vista de las transformaciones del capitalismo contemporáneo.

Al principio hablábamos sobre la globalización en la década de 1990, pero otro de los límites también era que el espacio global se tomaba y concebía como un espacio tendencialmente homogéneo. Se decía que la globalización era un proceso de homogeneización de los comportamientos, de los estilos de vida, del espacio; yo, en realidad, creo en algo diametralmente opuesto.

La globalización produce, por un lado, la extensión mundial, la dominación del capitalismo, pero, por otro, produce un proceso de heterogeneización de los espacios, evocando, de inmediato, lo fronterizo. Entonces, las fronteras, tanto las ya establecidas o tradicionales, como las nuevas, juegan un papel muy importante en la articulación de heterogeneizar los espacios. Insisto, tanto las primeras como las segundas, y su proceso de rearticulación, de reorganización de grandes espacios

que formalmente son espacios nacionales –como los de China e India–, tiene mucho que ver con el tema de la soberanía, porque si se observa la historia del concepto en sí mismo, y a la historia del Estado moderno en Europa, resulta obvia su característica de tendencial homogenización de la ciudadanía y del territorio. La idea era la siguiente: el territorio es propiedad del Estado porque en este solamente rige un ordenamiento jurídico que le pertenece. Entonces, en ese sentido, es un espacio homogéneo; mientras que si se mira lo que pasa en China y en India, hay un proceso de continua producción de zonas especiales, zonas de desarrollo, zonas de producción, lo que, claramente, es un problema desde el punto de vista clásico sobre el tema de la ciudadanía y, a la vez, plantea el problema de las fronteras... porque de existir o crearse una zona, se la debe circunscribir y delimitar.

E.: ¿Piensa usted que el sistema económico actual, ‘el capitalismo’, es el creador de las migraciones en el contexto mundial actual?

SM: Seguro. El capitalismo contemporáneo produce condiciones para la migración, pero es importante siempre tener una doble mirada sobre el tema. Por un lado, están presentes las condiciones producidas por fuerzas estructurales: no solamente el capitalismo, sino también los distintos conflictos bélicos. Pero, por otro lado, se encuentra el tipo de subjetividad que se entrega en el momento de la migración, en la experiencia migratoria y el tipo de imaginario⁸.

Referencias:

- 1- Sandro Mezzadra, actualmente, ejerce labores docentes como Profesor asociado de la Universidad de Bologna.
- 2- Jamil Mahuad fue Presidente del Ecuador del 10 de agosto de 1998 al 21 de enero de 2000.
- 3- La guerra es utilizada como un instrumento de soberanía, donde el país ‘más soberano’ o que ‘más la posee’, invade, declara la guerra al país con ‘menos soberanía’ con la intención de reponérsela, incrementarla (soberanía entendida como libertad).
- 4- El sentido francés de la soberanía refiere a la idea del poder implantada por Jean Bodin en el siglo XVI en su libro *Los seis libros de la república*:

Soberano es el poder que obtiene obediencia en concurrencia con otros poderes. Quien eleva a la soberanía es el conjunto de los que obedecen. Lo peculiar de esta obediencia está en que los que obedecen seleccionan al señor de su obediencia entre una pluralidad de aspirantes al señorío. Quienes obedecen constituyen un substrato social común a todos, tanto respecto a los concurrentes que no pasan de ser aspirantes a la soberanía, como respecto al que obtiene la victoria; esto es: la soberanía (Concepto extraído del link: <http://www.soberania.es/Subpaginas/Concepto/Definicion%20soberania%20%20J%20Bodin.html>).

Es decir, el poder absoluto y perpetuo de una república o, en este caso, de los mercados financieros globales.

- 5- Con respecto a la integración, la Constitución ecuatoriana establece en el Capítulo tercero:

Integración latinoamericana

Artículo 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.
2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.
3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.
4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.
5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.
6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.
7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

(Asamblea Nacional, 2008). Para ver con mayor detenimiento la Constitución de la República del Ecuador se puede seguir el siguiente link: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

6- Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre). Para consultar más información al respecto ver <http://www.sucrealba.org/>

7- A publicarse próximamente a través de la UK University Press.

8- Al hablar de subjetividad hablamos de las percepciones, argumentos y puntos de vista basados desde el sujeto, anulando toda objetividad sobre el tema o la persona. Esto se manifiesta de forma constante con los migrantes en la actualidad, es decir, la sociedad los acoge, los integra, pero tiene establecidos preconceptos sobre los migrantes, que influyen en la manera de interactuar con ellos, de generar leyes, y darles el estatus de ciudadano.

De Alfaro a la actualidad, ¿qué ha cambiado en realidad?

Alberto Flórez M.

“Al modernizarnos de diferentes maneras, también nos hemos dado cuenta de que permanecemos colonizados de manera latente”
(Anderson, 2002: 651)¹.

En el contexto de la remembranza del asesinato de Eloy Alfaro, hace 100 años en Ecuador, resulta pertinente la oportunidad para abordar algunos aspectos históricos relacionados más con el proceso en general que con el evento mismo.

El propósito es articular algunas reflexiones acerca de la expansión de lo que Immanuel Wallerstein ha denominado el *sistema-mundo* para especular de manera académica, valga el término, alrededor de los nuevos caminos que hoy ya no se suscriben a los binarismos decimonónicos como: atraso/desarrollo, civilizado/bárbaro, izquierda/derecha, y norte/sur, entre otros, sino que responden a complejas redes de interconectividad en donde los nodos entran a ser entendidos en sus interacciones temporales múltiples. Se trata de la imposición de la modernidad en América Latina, que se ejemplifica en la experiencia particular de sus promotores en Ecuador a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Eloy Alfaro se convirtió en el héroe de la modernidad en Ecuador. Su muerte violenta llevó su figura heroica de reformador a un grado todavía más llamativo. Por supuesto, eran los años de la consolidación de la comunidad nacional en los que la *historia patria*, como hemos llamado comúnmente a cierto estilo de escritura de la historia, debía referirse, desde luego, a gestas heroicas para explicar y consolidar los referentes y las identidades de la nacionalidad.

El fenómeno es común a todos los Estados-nación consolidados a partir del siglo XIX a través del mundo occidental: la imagen de Alfaro y sus similares constituyó un espacio de sentido en el que las prácticas institucionales y el perfil del ciudadano moderno se podían referenciar como arquetipos hegemónicos en la figura del líder.

Con certeza, las acciones de este y muchos otros héroes liberales, así como las de los independentistas que les precedieron, pueden discutirse anecdóticamente en sus alcances para el avance de los proyectos nacionales, pero sobre todo es importante entenderlos como puntos de referencia para comprender una intencionalidad colectiva, que en sus variantes dominantes consolidó los intereses de grupos particulares dentro de la gran masa de los nuevos miembros de la nacionalidad.

Los estudios de la historia social han avanzado en el análisis de la formación de dicha nacionalidad alejándonos de una mirada centrada, sobre todo, en los individuos y empezaron a referir procesos estructurales. Ello constituyó un avance en términos analíticos, pero a menudo los nuevos estudios se concentraron en demasía en un análisis determinístico en donde la variables económica y, en menor grado, política parecían ser suficientes para dar cuenta del pasado del Estado-nación.

Con fortuna para la riqueza del análisis, las concepciones de la política, de la cultura y, por supuesto, de la economía misma se transformaron, de manera radical, durante la segunda parte del siglo XX. La historiografía heroica y luego la Estado-centrista se desplazaron a espacios en donde una mirada a las muchas otras condiciones de la subordinación, más allá de las clases sociales, sean ellas el género, la etnicidad, la edad, etc., permitieron un acercamiento más realista a lo que fueron los procesos históricos de la imposición global de la modernidad con todas sus implicaciones culturales y sociales.

Así, hablar de Eloy Alfaro, para el caso ecuatoriano, o de los innumerables héroes liberales en Latinoamérica, desde una perspectiva puramente celebratoria de la agencia individual sería, por supuesto, un contrasentido al considerar la actual producción histórica que, sin pretenderse superior, sí intenta al menos ser más adecuada y consecuente con los desarrollos académicos de nuestra época.

Si al final la historia se escribe con un carácter reflexivo y presentista, y tal fue el sentido de la *historia patria* que respondió a las necesidades dominantes de su época, hoy tenemos otras preocupaciones y otras herramientas, que nos conectan con el pasado desde una crítica académica del presente. No se trata entonces de las bondades y las deficiencias de cualquier modelo interpretativo sino, más bien, de cómo él nos permite guiar nuestro actuar y nos da indicaciones de cómo funcionamos y podemos actuar como sociedades en la región.

Por ello, pese a las continuas referencias al período de Eloy Alfaro a la cabeza del proyecto liberal modernizante en Ecuador, lo otro que cuenta es comprender cómo ese proyecto respondió y se plegó en ámbitos de dependencia a unas tendencias globales que, para bien o para mal, se impusieron a través de la historia. Para el caso de la era alfarista, me refiero al hecho expansionista de la globalización modernizante. Se trata de un espacio interconectado y, a la vez, desigual que moldea las nuevas repúblicas, no solo a partir de las iniciativas locales sino, más importante aún, a partir de la expansión del modelo eurocéntrico.

Este modelo, generado desde 1942 y a partir de los procesos de interacción colonial, consolidó y facilitó la potenciación de una propuesta muy exitosa, que permitió a Europa mudar su papel –de periferia a centro del sistema mundial– y consolidar sus bases productivas, políticas, culturales y hasta ambientales².

La expansión de esa modernidad desarrolló una actividad central como fue la generación de nuevas subjetividades asociadas a espacios ‘nacionales’. Estos toman

la forma del Estado-nación, la nueva entidad que alcanza su realidad en el siglo XIX. Ella controlaba la adecuada inserción al proceso de interconexión neocolonial/republicano, y sus instituciones aseguraron la participación de los individuos más relevantes/dominantes en dicha inserción (es decir, la formación de una ciudadanía en donde los grupos económicos privilegiados eran más ciudadanos que los demás).

Todo ello se legitimó no solo a través de la doctrina política sino también del avance del conocimiento científico, como mecanismo de control y de ordenamiento de las nuevas visiones del mundo. Así, en conjunto se explica la desaparición, a veces temporal, a veces definitiva, de otras alternativas y tradiciones. Se trata de la dominación de una cíclica, pero al final permanente orientación que se expresó mediante la doctrina liberal en el terreno económico; en el político con la promoción de la democracia; en el ontológico con la valoración del individualismo, y promoviendo la razón instrumental en el plano ambiental para definir, de una vez por todas, lo que persiste hasta la actualidad. A pesar de algunas transformaciones: esto es el sistema-mundo de la modernidad.

¿Otros caminos posibles?

Las alternativas que refiere este título sugieren recordar otros caminos que no siguieron la lógica bipartidista o la del modelo exportador, por mencionar solo algunas de las tendencias dominantes. El caso más obvio, que siempre ha estado frente a nuestras academias, pero que ha sido invisibilizado con la excusa del tono dictatorial, o del exotismo del antihéroe de la mundialización, es el caso en Paraguay de Gaspar Rodríguez de Francia y Velasco, quien durante el primer período independiente de ese país avanzó un proyecto que no se articulaba por completo a las necesidades de las potencias europeas capitalistas en plena expansión. Sean cuales fueran las razones de esta opción en el contexto geográfico e histórico paraguayo (con sus particulares antecedentes coloniales, en especial en cuanto a su relación con la gran propiedad, en su mayoría originada en la experiencia jesuita de las misiones, o en relación al tema racial que se desarrolló en un contexto de mestizaje menos controlado por la jerarquía racial colonial) el caso es que la expresión colectiva del proyecto liderado por Rodríguez de Francia puso en perspectiva, y en práctica, un modelo de Estado-nación bastante particular. Modelo que no necesariamente correspondía a la polaridad conservadora-liberal ni al modelo liberal que ha querido universalizarse en la historiografía tradicional latinoamericana.

Otras experiencias como la estudiada por Florencia Mallon para los casos del Perú y de México, en su libro *Campesino y Nación*, tampoco corresponden al modelo patriótico. La autora visibiliza el sujeto subalterno y evidencia la existencia de un modelo de nacionalidad alternativo en Perú al final del siglo XIX. Este modelo, si se quiere popular, se hace evidente aunque, a la vez, es derrotado durante la Guerra del Pacífico entre Perú, Bolivia y Chile (1879-1883); pero indica de nuevo que el proceso polar de la diferenciación política, solo es válido en

su totalidad si se tiene como punto de llegada la consolidación de la modernidad eurocéntrica y la mirada de los grupos vencedores en esos procesos, es decir, de las élites comerciales nacionales y por extensión de las élites internacionales. También se puede citar el trabajo del historiador Eric Van Young quien “critica la teleología inherente a las historias patrias y subraya que la mitología nacionalista referida a la independencia mexicana suprime o acalla el disenso, y los caminos no transitados son borrados del mapa de la memoria histórica del pueblo”³.

De igual manera, vale la pena mencionar el trabajo de la ecuatoriana María Cristina Cárdenas sobre la corriente política denominada *progresismo* en el siglo XIX ecuatoriano, una suerte de ‘tercera vía’ distante de liberales y conservadores, que se originó a mediados de siglo como proyecto republicano opuesto al autocratismo de Gabriel García Moreno (Cárdenas, 2007). Ejemplos como estos se multiplican cuando empezamos a construir una mirada más multinodal y compleja de los procesos de formación de la nacionalidad.

De otra parte surge la pregunta sobre las condiciones para construir los Estados latinoamericanos en medio de tantas opciones. El historiador Marco Palacios dice que ello se hizo a partir de formas localistas, personalistas y difusas del poder (Palacios, 2009: 26). Y si así fue, ¿cómo se logró alienar la multiplicidad de procesos en una tendencia homogeneizante como fue el mundo republicano, articulado al sistema internacional? Esto solo puede ser referido si nos alejamos de las historias nacionales y empezamos a discutir el tema desde la perspectiva de las historias mundiales y de los mecanismos que crearon la articulación entre los nodos en contextos de dependencia.

El peso de la deuda externa

Una práctica importante que vehiculizó dicha articulación aparece en el caso de la llamada *deuda externa* que se originó en las guerras de independencia. Una vez avanzado el proceso militar de la independencia, los emisarios criollos en el extranjero y sus jefes en América justificaban los gastos crecientes de la guerra a través del endeudamiento insistiendo en que “la furia española no podía vencerse con solo lanzas y valor, eran esenciales elementos, material de guerra y hombres” (Barriga, s/f: 13), y era claro que aquello no estaba disponible o bajo su control en el territorio americano.

En Inglaterra, Luis López Méndez y más tarde José María del Real, acreditados ante el rey británico por las Provincias Confederadas de la Nueva Granada, enviaron elementos de guerra y organizaron expediciones militares. Ya desde el comienzo de las negociaciones, los criollos se vieron sometidos a fuertes presiones por parte de sus acreedores. Ante una previsible falta de liquidez, los plazos de los primeros préstamos se vencieron y, como no se cubrieron, la ley inglesa llevó a la cárcel a López y a Del Real, apoyándose además en los reclamos de los primeros coroneles que regresaron frustrados y sin recibir su paga de la expedición de 1817. Otras misiones similares en las que se aumentó de manera considerable

la deuda fueron lideradas por Fernando Peñalver, José María Vergara, Francisco Antonio Zea, Manuel Antonio Arrubla y Manuel José Hurtado (Barriga, s/f: 85).

En 1821, se acordó que la suma debida a los acreedores ingleses ascendía a GBP 1 825 943 (547 783,12 en bonos) que se cubrirían con un empréstito de GBP 2 millones, tras lo que se quedó debiendo a los banqueros GBP 174 057 libras. Los pagarés fueron convertidos en dinero efectivo a una tasa de 30 libras por cada 100 en pagarés. Al empréstito que permitió cubrir las deudas siguió otro de GBP 4 750 000 en 1824, dando inicio a una serie de obligaciones de deuda externa que fueron asumidas, con poco entusiasmo, por las nuevas repúblicas. Los presupuestos anuales de las repúblicas apenas cubrían los gastos de países que salían de la guerra y difícilmente podían destinar recursos para el pago de la deuda externa. Por ejemplo, “el ingreso de las rentas en el año económico del 1 de julio de 1831 a 30 de junio de 1832 fue de 2 327 310,6 de reales, y el presupuesto de gastos para ese año ascendió a 2 171 621,3 $\frac{3}{4}$ de reales, en cuya suma no se incluían 316 080 reales destinados a compras, fletes y conducción de tabacos”⁴ (Sowell, 1991: 260). La deuda fue asumida a regañadientes en 1839 en porcentajes de 50, 28,5 y 21,5 por ciento por la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador respectivamente⁵ (Sowell, 1991: 98).

La imposición del modelo exportador

La historia económica regional expresó las necesidades de la modernidad por crear individuos-ciudadanos, Estados y mercados. Al dirigir la mayor parte de la energía hacia la formación de los mercados se forzó a que las otras variables de la vida social fueran, en apariencia, dependientes de la económica.

No es gratuito entonces constatar cómo en la mayoría de los países el avance o retroceso de las propuestas políticas liberales fueron coincidentes con el auge del modelo exportador. El *boom* exportador parece coincidir, a menudo, con la hegemonía política de los liberales y viceversa. Y al mirar el tema de la ciudadanía, su poca importancia se hace evidente. Este solo aparece en el siglo XX cuando se intensifica el proceso de formación de las identidades y la creación de los sujetos necesarios para la expansión definitiva del modelo modernista, incluyendo en este proceso referencias importantes al darwinismo social y permitiendo la consolidación de la ciencia como referente legitimador. Por otra parte, ello implicó la confirmación del modelo de la explotación insostenible de los recursos naturales que se infería de los principios racionalistas de la tecnología, y que presentaba a la naturaleza como una entidad pasiva al servicio del progreso de las nuevas comunidades.

No se trata, en todo caso, de un análisis globalista y estructural en su totalidad, ya que las experiencias locales dieron una connotación particular a cada proceso. Por eso no se habla de una modernidad sino de muchas modernidades, pero el resultado hegemónico fue la consolidación de un sistema-mundo, diverso en sus *diferencias coloniales* como las llamaría Walter Mignolo (2003), pero al tiempo homogeneizante en términos de los lazos estructurales que construyó.

Por ello, es posible referir el caso de la modernidad Alfarista como parte de la historia mundial que venimos describiendo para entender que, aunque la respuesta fue similar en toda Latinoamérica, los instrumentos fueron particulares y las consecuencias, aunque de nuevo similares, también fueron diferenciadoras hacia adentro.

Para explicar esta tensión entre lo global y lo local, mejor dicho para dar una mirada a lo *glocal*, como se llama ahora al tema, se referirán dos espacios por separado, aunque ello no sea más que una estrategia pedagógica, ya que como se ha venido proponiendo, el tema consiste en un proceso complejo que es, a la vez, particular y globalizante y que tiene una expresión articulada y situada, lo que, en definitiva, interesa desarrollar en este artículo.

El primer punto común que podría retomarse es la dominación de la orientación económica en detrimento de las otras variables exigidas por el *ethos* modernizante. El mecanismo fue, de alguna manera, sencillo: había que desarrollar economías exportadoras. El único país que no lo hizo de acuerdo al modelo radical fue el Paraguay y ese caso se resolvió, de forma definitiva, en el mediano plazo a partir de la Guerra de la Triple Alianza que terminó, de una vez por todas, con la herencia del incómodo experimento.

Las otras posibilidades desaparecieron en los procesos de imposición interna de cada república que tuvo que controlar a sus indígenas, a sus campesinos y a cualesquiera de los actores que propusieron modelos alternativos de formación nacional.

Los que tuvieron las condiciones propicias o las voluntades colectivas adecuadas y se articularon tempranamente, se constituyeron en las famosas periferias primarias, y su acción fue premiada por el sistema mismo, manteniéndolos hasta la actualidad como los más poderosos a nivel económico en la región, luego vinieron los demás con mayor o menor rapidez y, en conjunto, constituyéndose como periferias secundarias. Estas últimas tuvieron una articulación más difícil, en especial obstruida por las fluctuaciones de los precios y de la demanda en respuesta a nuevos competidores, sobre todo en Asia (el caso del caucho) y África (el caso del cacao) o a los desarrollos tecnológicos farmacéuticos (la quina, por ejemplo) o industriales, (el añil o el guano).

Además, la dependencia de los *booms* exportadores, que fluctuaban de manera dramática, se reflejaba en la débil estructura institucional y de rentas estatales, que, a la par con el juego dominante bipartidista, seguían las fluctuaciones del comercio exportador.

Así, el auge de los Gobiernos liberales decimonónicos, principalmente, coincidió con el auge de la exportación de los productos bandera y, por supuesto, la diferenciación regional interna se acrecentó en relación al auge regional de su producción, al tiempo que la dominación de ciertas elites regionales. Ese fue el

caso de los cultivadores de cacao en Ecuador de los cuales Alfaro era un ejemplo central. Esto indica además las tensiones y los conflictos regionales que, en el caso de Ecuador, se han documentado con frecuencia sobre la oposición entre Quito y Guayaquil, y por extensión con las demás regiones.

Desde la independencia hasta 1863, el Estado recibió la tercera parte de la renta decimal [...]. Durante la primera mitad del siglo XIX, el diezmo había rendido mayores cantidades en la Sierra que en la Costa, pero a partir de 1857 se hizo presente una tendencia al crecimiento en Guayaquil por las exportaciones de cacao, en desmedro del rendimiento de la Sierra [...]. Para 1857, Guayaquil contribuía con más del 50% al total de la recaudación percibida. La abolición del tributo indígena en 1857, que había sido el mayor impuesto en la Sierra, había coincidido con la explosión cacaotera, asumiendo ahora Guayaquil el papel de principal fuente de ingresos para el Estado (Cárdenas, 2007: 5).

Cuando los productos perdían su articulación con los mercados internacionales, la cadena de eventos que seguía casi siempre llevaba a la caída de los Gobiernos liberales.

En todo caso, es importante recordar, como se ha estudiado para varios países andinos –en particular para Colombia–, que una mirada cuidadosa a las políticas arancelarias de los Gobiernos de los supuestos partidos antagónicos, muestra muchas similitudes y el mito que asociaba librecambismo a los liberales y proteccionismo a los conservadores no se aplicó ni completa ni permanentemente cuando una u otra comunidad política controlaba el Estado central.

Es llamativo además ver cómo los productos bandera de la articulación a los mercados de exportación fueron casi siempre esos productos inútiles –como al autor del presente artículo le gusta llamarlos debido a que no fueron esenciales para la reproducción biológica de sus consumidores–. Se ofreció entonces una gama de productos de consumo cultural como son el café, el tabaco, e incluso el azúcar, y en su momento también los alimenticios como el cacao, el banano o la carne de vaca. Lo que es más interesante es que para avanzar en su comercialización hubo que inventar dichos consumos como lo han demostrado algunos textos recientes de historia ambiental latinoamericana, con todas las implicaciones en la modelación de las sociedades de consumo esclavas de los aparatos publicitarios⁶. En resumen, nuestro marco es el de la expansión de una modernidad que no era únicamente económica, pero que debido a la debilidad de la presencia de los otros factores concomitantes se impuso de forma truncada, en especial a través de las prácticas del comercio exportador.

El segundo es el tema del desarrollo del bipartidismo y de sus intencionalidades, objetivadas en el estado institucional que reflejaron las contradicciones de los, en apariencia, inflexibles referentes doctrinarios.

[los] dos partidos no son sino dos hijos de unos mismos padres, con unas mismas enseñanzas, con unas mismas ideas, que una vez huérfanos, se

han disociado por razón de la herencia, EL PODER, y se han dado puñaladas sobre la tumba de sus padres [...]. Con un nombre o con otro, la misma terquedad, el mismo exclusivismo, el mismo espíritu parcial de partido, el mismo odio de bandería, el mismo espíritu mezquino, godo⁷ e insolente de familia, la misma ambición interesada, las mismas inconsecuencias de hacer hoy lo que se censuraba ayer; en fin, los mismos defectos, los mismos hombres. ¡Círculo vicioso trazado con la sangre de los pueblos por el egoísmo y la mala fe!... (Melo, 1978).

Aún así, aunque el espacio político institucional se amplió y paraleló el ritmo del avance capitalista, no sucedió lo mismo con la modernización social de los habitantes de las nuevas repúblicas. Allí, los ejemplos muestran que hubo que esperar hasta bien entrado el siglo XX para consolidar los procesos de subjetivación que, por supuesto, tenían solo un referente parcial en el tema de las identidades nacionales y que, en realidad, implicaban un proceso de internalización hegemónica del ser moderno, que requirió de estrategias complejas y de más largo plazo (Castro, 2005). Fue necesario esperar unas décadas más para que las estrategias de subjetivación se fortalecieran con la aparición de nuevas tecnologías, en particular consolidadas alrededor de las industrias culturales del entretenimiento y de la aparición de espacios urbanos cada vez más modernos, con sus automóviles, teléfonos y radios.

El final del siglo XIX e inicio del XX, es decir la época de Alfaro y sus homólogos, es el momento para establecer las características definidas del proceso de modernización. Si el tema de la exportación y el del fortalecimiento de las instituciones republicanas (o sus contradicciones expresadas, sobre todo a través de las guerras civiles) fueron un lugar común y casi simultáneo en América Latina, el paso faltante, el de la inclusión en el proceso legitimador global, y la formación de la subjetividad ciudadana tuvo diferencias enormes en cada país. Se puede pensar, entonces, en una respuesta más sensible al tema de la diferencia colonial, de la estructura racial y laboral, de la fortaleza de la sociedad colonial y, por supuesto, de los nuevos procesos migratorios que alteraron a profundidad el tejido social en la primera mitad del siglo XX, en algunos de los países latinoamericanos, sobre todo en el cono sur.

Como Domingo Faustino Sarmiento en Argentina, casi todos los líderes liberales adoptaron el inicio de la subjetivación en relación al tema racial, escudados en la nueva corriente positivista. El perfil del ser moderno apareció con nitidez. Quien entraba a la ciudadanía estaba claramente definido: hombre, propietario, letrado y a menudo blanco. Sin olvidar, además, que no se trató solo de exclusión de la política, sino de exterminios físicos como en el caso de la guerras indias.

Pero allí hubo diferencias importantes. Si la ilustración fue funcional en temas coloniales para guiar a la elite independentista, y el liberalismo clásico lo fue a la etapa republicana temprana, no de manera exclusiva sino dominante (de nuevo), en la etapa posterior de la institucionalidad amparada en los *booms* exportadores el positivismo adoptó modalidades más localistas dependiendo, una vez más, de la diversidad regional que heredaron las nuevas repúblicas.

En otras palabras, cualquier país podía buscar la salida hacia el comercio exportador, pero no todos podían utilizar la misma tábula para mirar hacia adentro cuando tenían que definir el tema social. Los casos de indoamérica, mestizoamérica, afroamérica y hasta euroamérica, son solo un ejemplo de la manifestación de esa diversidad. No era lo mismo ser una república de indios controlada por una minoría ladina o mestiza como buena parte de los países centroamericanos, que un país de inmigrantes –en especial de trabajadores europeos– como en Argentina, o en un país como Colombia, de mestizaje dominante con minorías africanas e indígenas, en donde las diferencias ambientales y geográficas pesaban tanto como las raciales.

El caso de Ecuador debe mirarse en este contexto. Cuando Alfaro inició sus reformas liberales, el tema dominante fue el cacao y la elite exportadora se situaba en su mayoría en Guayaquil. El éxito del ejercicio político de la colectividad que lideraba coincidió con dicho auge exportador. Cuando el cacao –de nuevo ante los problemas de producción debido a las enfermedades, con la caída de la demanda a partir de la primera gran guerra europea del siglo XX (Primera Guerra Mundial) y con la competencia de las nuevas plantaciones Africanas– llegó al fin del *boom* exportador, también llegó a su fin el primer impulso institucionalizador.

Y de nuevo, como en el modelo aquí propuesto, la formación del sistema incluyente del ciudadano comenzó por el proceso de expresar una herencia colonial discriminadora, ahora articulada con la presencia de las nuevas elites comerciales.

Si hubo acciones particulares como “liberación social y nivelación jurídica de la mujer, estímulo a la industria nacional, enfrentamiento del problema de la deuda externa, y atisbos de política laboral” (Núñez, 2003: 8), ello se explica a la luz del perfil limitado de los primeros ciudadanos modernos que ya eran parte del proyecto; pero como en el resto de Latinoamérica, la inclusión de la gran mayoría de la población, de manera efectiva, no se dio a través de la formalidad del voto o de los derechos ciudadanos sino, como era de esperarse, a través de las nuevas estrategias de la subjetivación.

No es quizás el espacio para entrar a analizar el papel de las Constituciones, de los manuales de urbanidad y de las iconografías nacionalistas, como ya lo han hecho los investigadores para otras regiones. Pero sí es claro, a partir de los beneficiarios de las políticas alfaristas, que el proyecto social modernizante tomó mucho más tiempo que el impulso liberal.

Y habría que decirlo, es un proceso que no termina aún. Si los vientos reformistas anuncian políticas antineoliberales, o modelos sostenibles de desarrollo, el tema vuelve a ser, como en el siglo XIX, el de la economía y el de la institucionalidad (actualizada, desde luego, con el tema ambiental). Pero el ser ciudadano moderno en sí continúa siendo un proyecto inacabado. Si el momento modernista buscó la homogeneización, las necesidades del mundo postmoderno nos muestran cómo

la diversidad vuelve a tener un lugar estratégico e incluso el proyecto neoliberal se caracteriza por su cooptación.

De ahí devine la pregunta que resta: ¿es –como se defiende a menudo– Latinoamérica, y cada país de la región con sus peculiaridades, el espacio para dar respuesta a las crisis esenciales del sistema-mundo? Quizás. Pero, es obvio, no debería repetirse el camino de las elites decimonónicas que buscaron con impaciencia su articulación y consecuente dependencia global, al tiempo que desarrollaban instituciones y partidos políticos acordes a la misma, descuidando o mejor viendo imposible la consolidación de una ciudadanía moderna.

¿Es quizás ese mismo énfasis el que se debería dar en el proceso histórico actual? Es una pregunta que habrá que resolver de forma colectiva, en contextos globales, diversos y –es una lástima– con excesiva dependencia, sabiendo además que los núcleos de la organización de esta glocalidad no son ya exclusivamente los Estados-nación y que las realidades en las que participamos son cada vez más desterritorializadas. Entonces, ¿cuál es el papel justo de los actores tradicionales como el Estado-nación cuando reconozca las limitaciones de su ejercicio en la dinámica de la globalización? ¿Cuál es la función de los ciudadanos modernos que se han convertido en *cyborgs*, en entes con múltiples identidades –incluyendo las virtuales–, y que experimentan la externalidad de manera simultánea gracias a las revoluciones en las comunicaciones?

Son preguntas gruesas, pero lo que se aprende del proceso histórico es que los modelos que no son guiados por el conocimiento (y con ello no se implica solo el científico) e impulsados por un renovado espíritu humanista en tiempos de globalización, no podrán dar cuenta de los retos planteados. El peligro es caer en la repetición ‘progresista’ de las mentalidades decimonónicas que miraban a las estructuras y olvidaban a los sujetos mientras respondían con mezquindad a lo que unas elites particulares dictaban para articular el sistema-mundo con todas sus nefastas consecuencias.

Referencias

- 1- Mi traducción.
- 2- Comparar con Enrique Dussel (1998: 3-31).
- 3- Erick Van Young citado por Marco Palacios (Coord.) (2009: 15).
- 4- Mensaje de Santander al Congreso de 1833. Niles' Weekly Register, Baltimore, 18 de mayo de 1833 (Sowell, 1991).
- 5- Francis Hall (1824) citado por David Sowell (1991: 98).
- 6- Ver entre muchos ejemplos: Virginia Scott (2000), Sidney W. Mintz (1995), y Alberto Flórez M. (Ed.) (2008).
- 7- Referencia despectiva al español o chapetón durante el período colonial.

Bibliografía

- Anderson, Warwick (2002). "Introduction: Postcolonial Technoscience". *Social Studies of Science* Vol. 32, N.º 5/6: 643-658.
- Barriga Villalba, Antonio María (s/f). *El Empréstito de Zea y el Préstamo de Erick Bollmann de 1822*. Bogotá: Banco de la República.
- Cárdenas Reyes, María Cristina (2007). "El progresismo ecuatoriano en el siglo XIX. La reforma del Presidente Antonio Flores (1888-1892)". *Andes* N.º 18: 18. [Versión electrónica en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12701803>].
- Castro, Santiago (2005). *La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Dussel, Enrique (1998). "Beyond Eurocentrism: The World System and the Limit of Modernity". En *The Cultures of Globalization*, Fredric Jameson y Masao Miyoshi (Eds.): 3-31. Durham: Duke University Press.
- Flórez M., Alberto (Ed.) (2008). *El poder de la carne: historias de ganaderías en la primera mitad del siglo XX en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Hall, Francis (1824). *Colombia: su estado actual*. Londres: Baldwin, Gradock y Joy.
- Melo, Jorge Orlando (Comp.) (1978). *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura/ Subdirección de Comunicaciones Culturales. [Versión electrónica en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/politica/origcol/indice.htm>]
- Mignolo, Walter (2003). *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Mintz, Sidney (1995). *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History*. Nueva York: Penguin Books.
- Núñez, Jorge (2003). "Prólogo". En *La hoguera bárbara. Vida de Eloy Alfaro*, Alfredo Apeja Diezcanseco: 8. Quito: Colección Media Luna.
- Palacios, Marcos (Coord.) (2009). *Las independencias hispanoamericanas. Interpretaciones 200 años después*. Bogotá: Editorial Norma.
- Scott, Virginia (2000). *Bananas: An American History*. Herndon VA: Smithsonian Institution Press.
- Sowell, David (1991). *Santander y la opinión angloamericana. Visión de Viajeros y periódicos, 1821-1840*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República.

Cronología de las Relaciones Internacionales

Septiembre 1 de 2012 a Diciembre 31 de 2012*

Mayra Gabriela Mejía

Septiembre

3 de septiembre de 2012

En Quito, representantes gubernamentales y privados de Ecuador y Brasil se reunieron con el fin de fomentar la cooperación tecnológica y el intercambio de conocimiento entre ambos países, en el marco de la II Reunión de la Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología Ecuador-Brasil. Las delegaciones analizaron iniciativas de cara al establecimiento de programas que permitan la transferencia de tecnología y el crecimiento de ambos países.

6 de septiembre de 2012

Los Jefes de Estado, de Gobierno y representantes de los 120 Estados miembros y 17 observadores reunidos en Teherán en la XVI Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados, del 30 al 31 de agosto, manifestaron su respaldo al Ecuador, ante la amenaza de violación del local de su misión diplomática, por parte del Reino Unido.

13 de septiembre de 2012

A propósito de la visita a México, el Canciller Ricardo Patiño, mantuvo un conversatorio con la sociedad civil, en

el que socializó los avances del Gobierno de la Revolución Ciudadana, así como las decisiones en la política internacional del Ecuador respecto a la concesión de asilo diplomático al fundador de WikiLeaks, Julian Assange.

18 de septiembre de 2012

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Kishore Singh, reconoció los avances en las leyes y políticas públicas instrumentadas en los últimos cinco años por Ecuador para la ampliación de los servicios y elevación de la calidad de la educación. El diplomático se reunió con el Presidente de la República, Rafael Correa, para revisar las reformas y desafíos en el campo educativo nacional.

19 de septiembre de 2012



* Fotos por: Fernanda LeMarie y Xavier Granja, Dirección de Comunicación Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

Los Cancilleres de Ecuador y Perú, Ricardo Patiño y Rafael Roncagliolo, respectivamente, instalaron en Guayaquil la XI Reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana, en la que revisaron los avances en los esquemas de integración fronteriza y la consolidación de la institucionalidad binacional. Ambos países coincidieron en la necesidad de intensificar acciones de carácter social a lo largo del cordón limítrofe.

24 de septiembre de 2012



La delegación diplomática de Ecuador, encabezada por el Canciller Ricardo Patiño y el Vicecanciller Marco Albuja, asistió en Nueva York al 67º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, con los objetivos de ampliar la participación del país en organismos multilaterales y mantener reuniones con las representaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos.

26 de septiembre de 2012

El Canciller Ricardo Patiño durante el Foro “El Asilo Diplomático: fortaleciendo el Sistema Internacional de Derechos Humanos” realizado en Nueva York, recalcó la necesidad de que Reino Unido otorgue el salvoconducto al ciudadano Julian Assange, como muestra del respeto de la nación euro-

pea a la vigencia plena de la legislación internacional en torno al asilo y la protección de los derechos humanos.

28 de septiembre de 2012

Ecuador, miembro de la Junta de Gobernadores de la Organización Internacional de Energía Atómica, en el marco de la Reunión de Alto Nivel sobre la Lucha contra el Terrorismo Nuclear en Nueva York, demandó a las potencias nucleares la consecución de acuerdos que apunten a la seguridad global y a la decisión tácita de no usar armas nucleares bajo ninguna circunstancia.

Octubre

2 de octubre de 2012



El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración abrió la muestra interactiva “Nuestra Democracia en Imágenes”. La exposición contuvo alrededor de 61 piezas que recogían las huellas gráfico-fílmicas de los eventos sociales y políticos registrados el 30 de septiembre de 2010 y los avances en la construcción de una democracia participativa. Permaneció abierta al público en general hasta el 10 de octubre.

2 de octubre de 2012

El Vicecanciller de Ecuador, Marco Albuja, depositó en la Organización de Naciones Unidas (ONU), en Nueva York, la Carta Náutica de Límites entre Ecuador y Colombia, con lo que,

gracias a una decisión política de ambos países, se cerró un paso pendiente desde hace 180 años.

5 de octubre de 2012

“La reedición de este libro es un homenaje al Ecuador, pero también es un homenaje al escritor, al hombre cuya valentía permitió que el mundo conociera qué hay detrás de los ostentosos pozos petroleros regados por la tierra” expresó el Canciller Ricardo Patiño durante el lanzamiento de la novena edición de la obra de carácter histórico-político “El Festín del Petróleo”, de Jaime Galarza en Quito.

10 de octubre de 2012

Ecuador demandó la nulidad del laudo arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) que obliga al país a entregar USD 1 796,60 millones, más intereses, a la petrolera estadounidense Occidental, por considerar la resolución del organismo adscrito al Banco Mundial como injusta, ilegal, ilegítima y absurda, aseguró el Canciller Ricardo Patiño.

17 de octubre de 2012

El Ministro Patiño aseguró que Ecuador aplica una estrategia integral para la erradicación de la pobreza en el mediano plazo y que los resultados de su ejecución se evidencian, entre otros campos, en el mercado laboral y los servicios sociales. El pronunciamiento lo hizo ante 250 pequeños productores y expertos reunidos en el “Primer Encuentro Internacional de Comercio Justo” que se desarrolló en Cuenca.

18 de octubre de 2012

El Canciller Ricardo Patiño presidió el ascenso de 27 Ministros y Ministras

al rango de Embajadores, es la promoción de funcionarios del servicio exterior más numerosa que se concreta en la institución desde el año 2005. Los nuevos Embajadores —8 mujeres y 19 hombres— cuentan con más de 20 años de carrera, tanto en el país como en el extranjero.



Noviembre

5 de noviembre de 2012

Ecuador envió a Cuba nueve toneladas métricas de ayuda humanitaria para mitigar los ingentes daños causados por el huracán Sandy, principalmente en el sureste de la isla caribeña. El cargamento —que incluye una planta de potabilización de agua y frazadas para los damnificados— fue trasladado en un avión de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) y se evaluaron otras potenciales colaboraciones para amainar los impactos del fenómeno climatológico.

14 de noviembre de 2012

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil otorgó al Ecuador un préstamo de USD 90,2 millones para la construcción de la primera fase del Proyecto Hidroeléctrico Manduriacu, que se ubica en las provincias de Imbabura y Pichincha. Con la firma de este préstamo se reinician las operaciones financieras que se encontraban suspendidas desde hace cinco años.

17 de noviembre de 2012

El Presidente Rafael Correa y el Canciller Ricardo Patiño asistieron el 16 y 17 de noviembre a la XXII Cumbre Iberoamericana en España que reunió a los líderes de 22 países de América Latina, España, Portugal y Andorra a fin de analizar las políticas de crecimiento y su impacto en la reducción de la pobreza de la región. Además, asistieron a reuniones con la comunidad de migrantes residentes en Milán (Italia), Sevilla, Murcia, Barcelona y Madrid para rendir cuentas de su gestión.

20 de noviembre de 2012

En Quito, 54 Embajadores ecuatorianos acreditados en el exterior dialogaron con el Canciller Ricardo Patiño sobre el contexto político-comercial actual y las prioridades del país en las relaciones internacionales para 2013. El Ministro Patiño reiteró que el objetivo estratégico de la política internacional es insertar de manera soberana al Ecuador en el mundo, para coadyuvar al desarrollo social y económico.

23 de noviembre de 2012

Durante el Encuentro Presidencial y la VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Ecuador-Perú, que se realizó el 23 de noviembre en Cuenca, se suscribieron varios convenios para promover el desarrollo y elevar el nivel de vida de los habitantes de la región

fronteriza, a través de varios ejes temáticos como Seguridad y Defensa, Infraestructura y Conectividad, Asuntos Productivos, Ambientales y Comerciales y Agenda Social y Cultural. El Canciller Ricardo Patiño señaló que el objetivo del Encuentro es la inclusión social de “nuestros pueblos y la lucha contra la pobreza en esta zona”.

26 de noviembre de 2012

El Canciller Ricardo Patiño y el Embajador de Argentina en el Ecuador, Alberto Álvarez, suscribieron el Acta de Depósito de Ratificación al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia. Este instrumento regional está encaminado a la promoción, defensa y protección del orden democráticamente constituido, así como los derechos humanos y las libertades fundamentales.

28 de noviembre de 2012

Ecuador ratificó la necesidad de reformar la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El Presidente Rafael Correa, el Canciller Ricardo Patiño y el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, pasaron revista en Quito a los avances en el proceso de modificación del Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos fundamentales que se aplica en el hemisferio.

29 de noviembre de 2012

Ecuador se congratuló por la decisión adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que da a Palestina el estatus de Estado Observador No Miembro, con 138 votos a favor y 9 en contra. El Gobierno ecuatoriano confía que este sea un paso para fomentar un arreglo

pacífico, justo y duradero que contribuya a sembrar la paz entre Palestina e Israel.

30 de noviembre de 2012

Los Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) concluyeron la reunión del bloque regional en Lima, adoptando 16 decisiones que permiten la integración en proyectos sociales, especialmente en la erradicación de la desnutrición crónica infantil, el impulso del sistema de protección social para las poblaciones en situación de vulnerabilidad, la búsqueda de un mayor acceso a los servicios públicos y la generación de oportunidades económicas y productivas para las poblaciones ubicadas en las zonas de frontera.

Diciembre

4 de diciembre de 2012

En el marco de la visita oficial del Presidente Rafael Correa a Buenos Aires, Ecuador y Argentina suscribieron cuatro convenios en los ámbitos económico, cultural, agrícola y de defensa. Además, firmaron otros dos en educación, con el objetivo de avanzar en la relación bilateral y lograr el desarrollo de ambos países, a través del reconocimiento de los títulos emitidos en los distintos niveles de formación educativo.

7 de diciembre de 2012

Durante la Cumbre de Jefes de Estado del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Estados Asociados que se realizó en Brasilia, Ecuador expresó su postura sobre una posible adhesión al organismo, solicitando el respaldo político de los países miembros. La reunión se llevó a cabo con el objeto de que los

Estados Miembros puedan proponer los retos y los rumbos del proceso de integración que debería adoptar el bloque con miras a acelerar la asociación productiva de los países de la región.

11 de diciembre de 2012



Los Mandatarios de Ecuador y Colombia, Rafael Correa y Juan Manuel Santos, respectivamente, se comprometieron —en el Primer Gabinete Binacional que se realizó en Tulcán— a sumar esfuerzos para intensificar la relación bilateral y desarrollar las comunidades asentadas a lo largo de su frontera a través de iniciativas en campos que van desde la seguridad a la infraestructura física. Además, los líderes de ambos países acordaron revisar trimestralmente los avances de la relación bilateral a fin de impulsar la consecución de resultados.

13 de diciembre de 2012



El Canciller Ricardo Patiño participó en Quito en el Seminario Internacional

“La crisis hipotecaria y afectación a los derechos humanos de ecuatorianos en el exterior”, que tuvo por objetivo destacar las acciones que lleva a cabo el Estado ecuatoriano para proteger los derechos humanos de los migrantes afectados por la crisis hipotecaria en España. En su alocución, el Canciller Patiño indicó que un total de 5 000 ecuatorianos recibieron asesoría legal en este campo.

20 de diciembre de 2012

Ecuador defendió su prerrogativa de conceder asilo diplomático a Julian Assange y reiteró el pedido, a Reino Unido, de salvoconducto al ciudadano australiano para que pueda trasladarse al país, en cumplimiento con la legislación internacional vigente para la promoción y protección de los derechos humanos. El Canciller Ricardo Patiño ratificó la voluntad gubernamental de encontrar una salida diplomática al caso.

20 de diciembre de 2012

El Canciller Ricardo Patiño se reunió en Quito con representantes de los países miembros de la Unión Europea (UE). Se pasó revista a la agenda que Ecuador mantiene con los 27 países miembros del bloque y el interés de suscribir un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD) bajo una óptica de “socios más que de competidores”.

26 de diciembre de 2012

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), que regula todas las actividades humanas en el mar y los océanos, forma parte de la legislación nacional ecuatoriana luego de su publicación en el Registro Oficial 857 del 26 de diciembre de 2012. Tras su publicación, cualquier

adecuación de la normativa nacional se realizará en consenso entre las autoridades competentes del país. El instrumento jurídico internacional que Ecuador depositó en septiembre de este año está vigente desde el 24 de octubre.

28 de diciembre de 2012

Un total de 12 000 personas solicitaron refugio en Ecuador en 2012, en su mayoría de nacionalidad colombiana. Ecuador y Colombia, con el acompañamiento del Acnur y de la OIM, se reunirán en el primer trimestre del próximo año para analizar acciones tendientes a mejorar la situación de la población refugiada en el país, en el marco de un plan de atención integral que apunta al respeto y promoción de sus derechos, así como a su retorno voluntario.



Política Editorial

LÍNEA 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 clave de la política nacional e internacional y personalidades clave 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:
revpolext@mmrree.gob.ec - lineasurec@gmail.com
Dirección: Carrión El-76 y Av. 10 de Agosto, Quito-Ecuador
<http://www.cancilleria.gob.ec/>
Teléfono: +593-2 299-3200 ext. 11155 / 11156
Línea Sur: revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración
Quito - Ecuador, 2013