

Revista de política exterior, diciembre 2011
Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración, Ecuador

LÍNEA SUR¹



LÍNEA SUR¹

Revista de política exterior, diciembre 2011
Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración del Ecuador

No. 1, Diciembre 2011
ISSN 1390-6771
Vol. 1, Issue 1 december, 2011
Quito Ecuador



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración

LÍNEA SUR

Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
Número 1, diciembre 2011, (Vol. 1, Issue 1, December 2011)
Quito-Ecuador

Línea Sur es una publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Su objetivo es difundir, reflexionar y profundizar en los procesos de integración regional como mecanismos de coordinación, cooperación y solidaridad, orientados a la construcción de un mundo multipolar y un espacio de confluencia armónica entre pueblos y naciones. Línea Sur se publica cuatrimestralmente en los meses de diciembre, abril y agosto.

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.

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/>

Presidente de la República del Ecuador: Rafael Correa.

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración: Ricardo Patiño.

Director de Línea Sur: Kintto Lucas.

Editor de Línea Sur: Jorge Forero.

Correctora de Estilo: Vivian Ladino.

Concepto y coordinación general: Dirección de Análisis Político MRECI.

Consejo editorial: Pablo Villagómez, Agustín Armas, Eduardo Mangas, Eduardo Paredes, María Elena Porras, Isabel Ramos, Txema Guijarro, Guillaume Long, Franklin Ramírez, Jorge Orbe, Fernando Bustamante.

Comité de Redacción: Carla Burbano, Karolina Romero, Federicca Zacagnini, Gabriel Villafuerte, Juan Pablo Cadena, Andres Williams.

Portada principal y portadas de sección: Luigi Stornaiolo.

Diseño gráfico: Edwin Vásconez.

Impresión: Rispergraf.

Envío de artículos, información, distribución: revista@mmrree.gob.ec

Dirección: Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto, Quito-Ecuador.

<http://www.mmrree.gob.ec/>

Teléfonos: +593-2 299-3200.

Línea Sur: revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
Quito - Ecuador, 2011.

v.: il.; 25 cm.

Dic.-Marzo. 2011

Cuatrimestral- diciembre-abril-agosto.

ISSN: 1390-6771

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

ÍNDICE

Mensaje del Canciller _____ 5

Ricardo Patiño

Editorial _____ 9

Kintto Lucas

Presentación del Dossier: Revolución Ciudadana y Política Exterior _____ 12

Padre Miguel d'Escoto Brockmann

Dossier

• Principios constitucionales y estratégicos de las relaciones internacionales _____ 19

Pablo Villagómez

• La Iniciativa Yasuní-ITT: nuevos derechos, bien común y sociedad pospetrolera 44

Matthieu LeQuang

• Repensando el Estado-Nación en clave migratoria:
del enfoque de control al enfoque de derechos _____ 56

Jacques Ramírez

• Política Exterior y Parlamento _____ 70

Fernando Bustamante

• Política internacional y cambio climático _____ 87

María Fernanda Espinosa

Agenda estratégica e integración

• La escasez de petróleo en el mundo
y sus implicaciones geopolíticas para Venezuela _____ 101

Juan Pablo Cadena

• Ecuador: entre libre comercio y desarrollo endógeno _____ 124
Ramiro Hidalgo

• Los derechos humanos de la persona migrante en la Unión Europea _____ 142
Jessica Orellana

Coyuntura

• ¿Hacia qué nuevo 'sistema-mundo'? _____ 159
Ignacio Ramonet

• Libia después de la ejecución de Muammar Gadafi _____ 164
Richard Falk

• WikiLeaks: una lectura desde la diplomacia ciudadana _____ 170
Fidel Narváez

• ¿Es posible la integración sudamericana?
Perspectivas del Ecuador ante los posibles efectos
de una nueva crisis económica internacional _____ 185
Katuska King

Entrevista

• Crisis económica internacional y Nueva Arquitectura Financiera:
Entrevista a Pedro Páez _____ 193
Enrique Torres Castro

Archivo histórico de la Cancillería

• Los Archivos, espacios de la memoria _____ 204
María Elena Porras

Cronología de las relaciones Internacionales

• 1 de Agosto a 20 de Noviembre 2011 _____ 216
Andrés Naranjo

*Portada
Quijote, 1993
Óleo sobre tela, 150 x 70 cm.
Luigi Stornaïolo*



Mensaje del Canciller

Siempre es más fácil repetir los gestos aprendidos. Por años, la política exterior ecuatoriana -con honrosas excepciones- no fue otra cosa que la interpretación, elegante y protocolaria, sin duda, pero interpretación al fin, de un libreto entre impuesto y aprendido, una sucesión de gestos juiciosamente incorporados durante cerca de dos siglos, bajo la implacable tutela del Norte. La obediencia, deferencia y sumisión eran recibidas con 'beneplácito' por los sectores bienpensantes, haciéndose invisibles dentro del concierto de las naciones latinoamericanas, que por mucho tiempo ofreció la imagen de una partitura cuidadosamente aprendida.

Alejarse del gesto asimilado implica inevitablemente un riesgo. Está la caída, la amenaza, el contragolpe. También la necesidad de medir el alcance de las propias fuerzas. La siempre resistente (pero maleable) línea divisoria entre el sueño y lo posible. Lo menos que podemos esperar son las burlas de aquellos que afirman que nuestra Revolución no tiene política exterior. Acaso porque identifican aquella con una elegante y protocolaria reverencia.

Al cabo de cinco años, podemos decir que no hemos hecho nada diferente de cumplir con el mandato del Constituyente Primario,

de realizar con convicción y responsabilidad la voluntad del Pueblo Soberano. Allí donde había predominado una política subalterna, y en ocasiones descaradamente entregada a intereses corporativos o de otras naciones, se decidió reafirmar nuestra soberanía nacional, para solo responder -ahora sí- al conjunto de la ciudadanía ecuatoriana y a sus intereses. Allí donde la gestión de la política exterior se había reservado a las élites sociales y económicas de este país, nos decidimos a incorporar dentro del cuerpo diplomático, y en pie de igualdad, a todas las nacionalidades que componen el crisol ecuatoriano.

Desde el inicio de la Revolución Ciudadana hemos llevado a la práctica, a pesar de las constantes amenazas, el principio -ya esbozado en la gestión del presidente Correa como Ministro de Economía y Finanzas- de priorizar el Bien Común y la inversión social por sobre el pago de la deuda externa adquirida por gobiernos anteriores. Las acciones realizadas en este marco, que van desde la eliminación de más de 2.000 millones de dólares de deuda ilegítima con la banca internacional hasta las palabras pronunciadas por el Mandatario en contra de la presencia del Banco Mundial en la XXI Cumbre Iberoamericana, han generado múltiples críticas, tanto nacionales como internacionales. No podría ser

de otra forma cuando se trata de desafiar al poder del capital financiero internacional, el mismo que, durante las últimas décadas, ha querido someter con puño de hierro a los gobiernos de nuestras naciones.

Paradójicamente, es este mismo capital financiero internacional el que ha arrastrado a la economía mundial hasta su crisis actual, y son este tipo de instituciones las que representan los intereses de aquellos directores de los fondos de inversión que atesoraron, en forma de multimillonarias remuneraciones, el dinero de los contribuyentes vergonzosamente escamoteado en forma de 'planes de rescate' para sus instituciones financieras. Decisiones soberanas frente a estos sectores como las que hemos llevado adelante, han sido demandadas durante las dos pasadas décadas por los sectores populares, en las calles y rutas de Latinoamérica, y son estas mismas las que ahora exigen los manifestantes 'indignados' de toda Europa y de EE.UU. a sus propios gobernantes. Solo si los funcionarios públicos, mandatarios y ciudadanos de todo el mundo nos sacudimos el pesado dominio político que sobre nosotros imponen este tipo de instituciones, podremos salir de la crisis económica actual. Pero más allá de eso, solo rebelándonos contra este *statu quo* podremos lograr que todos los esfuerzos de la sociedad nacional e internacional se orienten por fin a la satisfacción de necesidades -tanto físicas como espirituales-, y ya no a la ciega generación de utilidades.

Esto implica una similar actitud de soberanía frente a los otros Estados Nacionales. Vivimos, claramente, el fin de la doctrina Monroe. O más bien, de su perversa aplicación empírica: 'Latinoamérica para los norteamericanos'. Nunca más permitiremos la sujeción política de nuestro Estado a ninguna otra potencia, existente ni emergente. Tenemos un inquebrantable compromiso con las fuerzas progresistas de la sociedad civil de todos los rincones del mundo, pero no tendremos ni un solo gesto de condescendencia hacia un Estado que se empeña en operar en función de los intereses de sus propios complejos industriales, militares y financieros, aun en detrimento de sus propios ciudadanos, ni qué decir de los de otros países. Solo mantendremos relaciones diplomáticas con países que respeten nuestra propia soberanía. Como ordena la Constitución de Montecristi, no estableceremos ningún tipo de acuerdo político, comercial ni militar que la reduzca, ni con los Estados Unidos, ni con Europa, ni con ningún otro Estado o coalición de Estados.

Siempre supimos que la edificación de unas relaciones internacionales horizontales y democráticas era algo que no podríamos hacer solos. Sabíamos que sería aun más difícil desde que se avizoró la gran crisis económica que hoy vivimos. Es por esto que iniciamos el estudio de las condiciones y oportunidades que ofrecía el mundo; emprendimos la búsqueda de nuevas alianzas

en África, Europa Oriental, Oriente Medio y, desde luego, Asia. Pero sobre todo, apostamos por abrir el angular de nuestra mirada regional, desde el área andina al conjunto de nuestro continente sudamericano, y siempre desde el reconocimiento de nuestra condición latinoamericana-caribeña como realidad geopolítica.

Si aún es temprano para evaluar los resultados económicos de nuestro proyecto de integración, podemos decir con orgullo que ha aportado sólidas bases a la defensa de la democracia en la región. Esto quedó claro tras el fuerte rechazo de la UNASUR al gobierno golpista de Honduras, y la rápida reacción de esta organización frente a las dos más grandes amenazas vividas por la democracia ecuatoriana en los últimos años: la intentona golpista del 30 de septiembre de 2010, y el bombardeo contra un campamento de las FARC en Angostura el 1 de marzo del 2008. El decidido respaldo que nuestro país vivió en tan difíciles circunstancias por parte de los mandatarios de los países del ALBA constituye otra muestra de lo mismo: la solidaridad de nuestros pueblos está tejiendo una muralla en contra de las fuerzas antidemocráticas, nacionales e internacionales, al grito de ¡Nunca Más! La cumbre inaugural de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños el 2 y 3 de diciembre, representa un paso gigante en este sentido, que esperamos contribuya a la consolidación de un proyecto de integración,

latinoamericano, antiimperialista y soberano.

El alcance histórico de este cambio de rumbo solo podrá ser cabalmente juzgado al cabo de unos años. Hoy podemos decir que será exitoso en la medida en que, desde nuestro lugar en la conducción de este proceso revolucionario, hayamos servido a la superación del modelo primario-exportador al que fuimos condenados por la división internacional del trabajo aún vigente. Pero también sólo en tanto hayamos contribuido a un planeta más justo, más verde y más equitativo, donde unos pocos no impongan a unos muchos un gobierno mundial, alegando un orden internacional ya caduco -cuando no una obscena superioridad militar-.

La experiencia de los últimos años nos enseña que, a nivel global, los crecientes desafíos económicos, sociales y medioambientales han abierto una brecha ya incurable en la manera de entender el multilateralismo. Es evidente que el lugar natural de confluencia entre el conjunto de países, las Naciones Unidas, ha sido incapaz de renovarse desde el fin de la Guerra Fría, y pese a los más que quince años de largas y estériles discusiones sobre la composición, membresía y atribuciones de su órgano ejecutivo por excelencia, el Consejo de Seguridad. Hasta tal punto los poderosos han escamoteado porciones de soberanía a la Asamblea General, a tal extremo han llegado en el abuso de sus herramientas de bloqueo dentro de este

Consejo –el tristemente conocido derecho a veto-, que han hecho inviable la más mínima apertura democratizadora dentro de la Organización de las Naciones Unidas. Estamos convencidos de que esta entrada en vía muerta obliga a replantear el conjunto del sistema, y a reclamar un serio debate sobre la vigencia de la propia Carta Fundacional.

Cumplir con el mandato del Pueblo Soberano ecuatoriano implica entonces, de manera inevitable, desafiar, a nivel nacional e internacional, la configuración de los poderes económicos y políticos que han sido ejecutores y cómplices de las más graves injusticias contra nuestros pueblos. Pero significa también una lucha por resquebrajar el ‘sentido común’ que ha imperado en torno al ‘buen manejo’ de las relaciones internacionales. Implica también aprender de las críticas sólidas a nuestra gestión, en especial de aquellas que nos apremian con ímpetu a llegar más allá en el proyecto de democratización económica y política que impulsa nuestro proceso.

Frente a esta nueva dirección política en gestación, destinada a guiar la agenda exterior de nuestro país, creemos que es urgente difundir y facilitar el debate sobre la misma entre todos los sectores de la ciudadanía ecuatoriana. Primero, porque es el derecho que nos asiste a todas y todos como ciudadanos de esta República; y segundo, porque lo que está en juego en estos momentos trasciende ampliamente los círculos diplomáti-

cos, y apunta directamente al bienestar de los pueblos. En esta dirección se ha movido –y se seguirá moviendo- nuestra política exterior.

En esta lógica, hemos creído oportuno poner en sus manos este primer número de la Revista Línea Sur. La misma nace, precisamente, con la vocación de proporcionar diferentes maneras de entender la realidad internacional, a partir de análisis y posiciones políticas que no necesariamente coinciden con la política implementada por este Gobierno. En este sentido, hemos creído pertinente proponer una palestra desde la cual enfrentar las posiciones oficiales, en diálogo abierto con otras voces. Ellas serán bienvenidas a estas páginas, en la medida en que ayuden a ilustrar y enriquecer las muchas respuestas que tanto apremian.

Estas –y no otras- son nuestras pretensiones. Rescatar el debate; convocar a una discusión madura, sobre la base de argumentos e ideas, y ya no a partir de meras consignas vacías. Desde estas páginas, queremos que se sientan ustedes llamados a la reflexión. Concilien y disputen con estos textos, siéntanse intrigados con otras aportaciones, y anímense a participar en este ejercicio práctico de ciudadanía que les proponemos.

Ricardo Patiño Aroca

Ministro de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración de la
República del Ecuador.

Editorial

por Kintto Lucas*

La llegada a sus manos de este primer ejemplar de Línea Sur constituye el cumplimiento de un sueño largamente incubado. Es una forma de acercarnos al objetivo que nos propusimos desde nuestra llegada a la Cancillería: ciudadanizar la política exterior, hacer que también aquí, en esta aparentemente distante cartera, se cumpliera el sueño de Montecristi: construir una democracia participativa, en la que los asuntos estatales fuesen asumidos, deliberados y decididos ya no por un grupo de tecnócratas encerrados en sus oficinas, sino por la sociedad civil en su conjunto. Sobra decir que aún estamos lejos de consolidar esta utopía, pero la creación de esta publicación constituye un nuevo paso en este sentido. Con ella queremos

poner en debate nuestra gestión, y esperamos que, mediante la controversia, se vaya construyendo la política pública que más se ajuste a lo planteado hace cuatro años en la Constitución.

Línea Sur porque nuestro reto es construir un deber ser de la política exterior que tenga como centro nuestros países, aquellos tradicionalmente llamados ‘subdesarrollados’, ‘periféricos’ o ‘del tercer mundo’. Se trata de sentar las bases para un nuevo paradigma de las relaciones internacionales, que sea capaz de superar la caduca manera en que estas se desenvuelven en la actualidad, articulando un sistema diseñado para perpetuar la injusticia y la exclusión. Queremos, y este es nuestro punto de partida, llevar la Ciudadanía Universal al

* *Viceministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Director de Línea Sur.*

ámbito de las relaciones entre los Estados. No es posible que nuestros países sigan ocupando posiciones marginales en los espacios de interlocución y decisión entre las distintas naciones. La democratización de los organismos multilaterales constituye, sin duda, nuestra primera reivindicación, y como se verá, atraviesa a casi la totalidad de los artículos que están presentes en este primer número de Línea Sur.

Luego de cuatro años en los que el Estado ecuatoriano ha intentado llevar a la práctica el concepto de Ciudadanía Universal, es cada vez más claro que no puede ser esta una iniciativa de un solo Estado. Debemos llevarla adelante a escala global, si queremos obtener de este principio la realización de todas sus potencialidades. Esto incluye posicionarlo en los países del Norte, tanto como en los de nuestro hemisferio. En momentos de movimientos sociales articulados a escala global, de la emergencia de una sociedad civil transnacional, debe ser la Ciudadanía Universal uno de nuestros primeros objetivos, impulsado tanto por las organizaciones sociales como por los gobiernos progresistas de todas partes del mundo. Ninguna persona es ilegal. Todos debemos ser portadores de derechos fundamentales, en cualquier lugar del mundo.

Esto trae a consideración un segundo principio, fuertemente vinculado a la política exterior: los Derechos de la Naturale-

za. La atmósfera, el agua, la biodiversidad, son Bienes Comunes, pertenecen a la humanidad en su conjunto; su defensa y gestión requieren de políticas multilaterales, basadas en principios como la corresponsabilidad y la deuda ecológica. Los actuales efectos del cambio climático y el crecimiento exponencial de los refugiados por esta causa, nos dicen claramente que son necesarias decisiones globales de carácter vinculante en este punto. Si hay Ciudadanía Universal y Bienes Comunes, debemos encontrar entonces los mecanismos institucionales para gestionar y decidir acerca de lo público universal.

La ausencia de espacios democráticos globales en donde las voces del Sur tengan el peso necesario como para generar decisiones de obligatorio cumplimiento, está deteniendo la toma de decisiones sobre aspectos cruciales de nuestra subsistencia como Estados. Gobernantes e intelectuales de toda América Latina han manifestado durante años la necesidad de plantear un debate serio, que pueda conducir a la toma de decisiones, en torno a la legalización internacional de las drogas. Las cifras de las víctimas de las guerras en contra de esta economía ilegal en México y Colombia aumentan a ritmo catastrófico, al tiempo que se posterga una evaluación seria, a nivel multilateral, en torno a la conveniencia de dicha estrategia. Ecuador, por fortuna, ha estado relativamente libre de este

flagelo, lo que no impide que veamos con dolor lo que pasa en nuestros países hermanos. Desde este espacio invitamos a llevar el debate a los ámbitos en donde una toma de decisiones al respecto sea posible.

La construcción de una nueva dinámica en las relaciones internacionales, orientada por principios y mecanismos democráticos, ha sido uno de nuestros más importantes objetivos, y en ello nos hemos empeñado, buscando fortalecer nuestras relaciones políticas y económicas con países distintos a los Estados Unidos y Europa. Acaso uno de los más importantes retos en este ámbito será el de no subordinar nuestra propia soberanía a la de las potencias emergentes, e impedir que las relaciones en proceso de construcción afecten nuestra capacidad de decisión, o mitiguen el logro de nuestros objetivos nacionales primordiales, entre los que se incluyen la lucha por los Derechos de la Naturaleza y el logro del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Quiero terminar señalando lo que debe ser un gran reto para nuestra administración durante los próximos años. Debemos, como Cancillería, abrir nuevos espacios donde la ciudadanía se involucre, de manera más directa, en la discusión en torno a temas puntuales de la política exterior y de modo más específico respecto a los acuerdos comerciales con otros Estados y bloques de Estados. En esta discusión deben intervenir, entre otros, los medianos y pe-

queños productores, quienes siempre son los que más riesgo corren con estos proyectos. Es urgente articular la deliberación en torno a este tipo de acuerdos, con el desarrollo de la Economía Popular y Solidaria, uno de los puntos centrales de nuestro Plan Nacional para el Buen Vivir.

Los incitamos a que participen de este nuevo proyecto, dirigido a abrir el debate en torno a la política exterior de nuestros países. Luego de leer los artículos presentes en el primer número de Línea Sur, será muy difícil afirmar, como suele hacerse a la ligera en diversos espacios, que la Revolución Ciudadana no tiene política exterior. La tiene, y está planteada en estas páginas. Ha llegado la hora de ponerla en discusión. Sean todos y todas bienvenidos a este espacio de debate.

Presentación del Dossier: Revolución Ciudadana y Política Exterior

por Miguel d'Escoto Brockmann*

El conjunto de artículos que reúne este primer dossier de Línea Sur, aborda de manera amplia algunas de las más destacadas líneas de desarrollo de la política exterior adelantada por el Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa, en el marco de la denominada Revolución Ciudadana. Como se verá, cada una de ellas constituye un hito en las relaciones exteriores por cuanto, en un esfuerzo por superar los sistemas hegemónicos consuetudinarios, se orientan al cuestionamiento del modelo de desarrollo entendido como un incremento constante del PIB, a la construcción de una verdadera soberanía, a la generación de políticas efectivas para mitigar la crisis ecológica y a la creación de organismos internacionales

verdaderamente democráticos.

Sin duda la Constitución de Montecristi, como se conoce a aquella que fue aprobada masivamente por los ciudadanos ecuatorianos en 2008, constituye la piedra angular de esta nueva orientación, en la que se destaca de manera privilegiada la sanción de la Ciudadanía Universal. Mucho se ha hablado de las limitaciones y los tropiezos que la aplicación de este principio ha tenido, esperables en un contexto internacional en el que la mayoría de los países sigue considerando la movilidad humana en términos securitarios o económicos. Toda crítica cae ante el más contundente de sus resultados: entre 2007 y 2011 el Estado ecuatoriano ha otorgado asilo a decenas de miles de refugiados

* *Sacerdote católico, Canciller de Nicaragua 1979 – 1990, Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2008 – 2009.*

colombianos que veían amenazada su vida e integridad física por la acción de distintos grupos armados. El Ecuador se ha convertido así en el más importante receptor de refugiados en América Latina, mitigando no sólo los efectos del conflicto que afecta al país vecino, sino mostrando que es posible desarrollar en este ámbito acciones no militares, determinadas por principios como la solidaridad y la protección de los Derechos Humanos. Ecuador se destaca por ser el único país en el que los refugiados no viven en tiendas y campamentos, con lo que el gobierno de la llamada Revolución Ciudadana asegura que todos ellos estén integrados libremente en las dinámicas sociales y económicas del país.

Por otro lado, la Constitución de 2008, al declarar al Ecuador un territorio de Paz, ratificó la prohibición expresa a la presencia de bases militares extranjeras en él. La presunta colaboración de los efectivos estadounidenses de la base de Manta, en el bombardeo del ejército colombiano a un campamento de las FARC ubicado en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, parece justificar las reservas que se expresan en este nuevo marco normativo. Posteriores esfuerzos por eliminar la ingerencia de los Estados Unidos en temas securitarios, se expresarían en la expulsión de su embajadora en abril de 2011, luego de haberse comprobado -a través de cables publicados por WikiLeaks- el manejo por parte de ese país

de información interna de la Policía Nacional y, lo que es más grave, el ocultamiento a las autoridades ecuatorianas de información relativa a actividades ilegales desarrolladas por funcionarios ecuatorianos. El haber asumido esta posición soberana pese a las advertencias que resonaron desde la opinión pública nacional e internacional, constituye una muestra de cómo los países del Sur pueden tomar decisiones dignas y soberanas sin temor a represalias provenientes de sus pares hegemónicos.

Un tercer elemento que merece la pena resaltar en torno al tema que nos ocupa, es la búsqueda permanente de una transformación en la estructura financiera internacional, cuestión que cobra relevancia a medida que se configura la crisis económica más importante a nivel global desde 1929. Ecuador ha sido país líder en la búsqueda de respuestas desde el Sur a la crisis, lo que se manifiesta en sus propuestas sobre el Banco del Sur, el impulso a la iniciativa del Sistema Único de Compensación Regional -SUCRE-, y la ejemplar auditoría y recompra de la deuda corrupta de la banca internacional. El Presidente Rafael Correa fue el único Jefe de Estado y de Gobierno que asistió a la Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial, que pese a los chantajes y presiones del Norte, convoqué como Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su 63º Período de Sesiones. Su participación fue determinante

en dicho evento, y ayudó a configurar muchas de las propuestas que han surgido a partir del mismo.

La puesta en funcionamiento del SU-CRE muestra como el Sur puede encontrar sus propios caminos para el desarrollo social y económico. Su empleo en intercambios comerciales entre Ecuador, Venezuela y Bolivia ha demostrado la efectividad que tiene como mecanismo de intercambio comercial, reduciendo el uso de dólares en las transacciones entre nuestros países. Esto implica la eliminación progresiva de la costosa intermediación de corresponsales privados que, sin tener ingerencia directa en el proceso de intercambio, terminan beneficiándose del mismo sin mayor contraprestación. La creación del Banco del Sur, por otro lado, busca garantizar fondos de capital para los países latinoamericanos, sin que ello implique la aceptación de las ya bien conocidas ‘medidas de austeridad’ que instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional imponen como condición para sus préstamos.

En el campo de la integración regional, el Ecuador ha jugado un rol ejemplar en la consolidación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –ALBA– y la Unión Suramericana de Naciones –Unasur–. Estos espacios emergen como mecanismos de integración solidaria y complementaria, alejados de los intereses del Norte, y han venido transfor-

mando poco a poco la dinámica geopolítica del hemisferio. Unasur, bajo la presidencia de Ecuador, fue tajante en el rechazo al golpe de Estado contra Manuel Zelaya en Honduras. Esta nación se ha mantenido firme hasta hoy, oponiéndose al reconocimiento internacional del gobierno golpista. Esta organización a su vez desempeñó un rol protagónico al rechazar el intento de golpe del 30 de septiembre de 2010 contra el gobierno del compañero Rafael Correa. La intervención de esta instancia fue también fundamental en el diálogo y la solución del conflicto diplomático generado por el ya mencionado el bombardeo del ejército colombiano en territorio ecuatoriano, que constituyó una clara violación a su soberanía y a todos los principios del derecho internacional.

Estos elementos ilustran cómo el ascenso de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina está sentando las bases para la instauración de una nueva manera de entender las relaciones internacionales, en donde los Estados del Sur puedan asumir decisiones soberanas orientadas a la integración regional, a la construcción de un mundo multipolar, y sobre todo, a la superación de las graves injusticias sociales que han padecido nuestros pueblos durante más de cinco siglos, y que pueden explicarse en buena medida por la forma en que tradicionalmente se han manejado las relaciones internacionales en la región y en el mundo.

Para terminar, quiero referirme de manera breve a los textos que se incluyen en el presente dossier:

El artículo *Principios constitucionales y estratégicos de las relaciones internacionales: apuntes sobre política exterior* de Pablo Villagómez, expone de manera minuciosa, y apelando a un amplio espectro de pensadores que va desde Kant a Zizek, el fundamento filosófico y político que sustenta la política exterior desarrollada por el gobierno de Correa. Como apunta Villagómez, tras muchas de las decisiones que se ven como coyunturales se encuentran latentes los principios más importantes del proyecto: la conformación de un orden global orientado a la paz universal, a la eliminación de la guerra como mecanismo de resolución de disputas internacionales, y al fin de la acostumbrada subordinación de los Estados latinoamericanos a los intereses de los países del Norte. El artículo de Villagómez tiene el mérito de relacionar los principios más universales del proyecto moderno con algunas de las más polémicas decisiones del gobierno de Correa, mostrando cómo las mismas son manifestaciones del deber ser del Estado, que no es otro que la búsqueda del *bien común* y el cumplimiento de los principios éticos y filosóficos sancionados por la Constitución de Montecristi. Acaso una de sus más interesantes apuestas es la de vincular el concepto de Ciudadanía Universal con el de *esfera pública*, mostrando cómo la vinculación de las diná-

micas políticas actuales con el internet y el mundo de la información, reflejan este vínculo, dotando al polémico principio constitucional de una irresistible fuerza empírica.

En la misma línea, Fernando Bustamante desarrolla en *Política exterior y parlamento*, los desafíos que la Constitución de 2008 arroja sobre la teoría de las relaciones internacionales, específicamente sobre lo que caracteriza como su matriz 'realista/estatista'. Muestra como el nuevo marco normativo ecuatoriano desafía, por ejemplo, la identificación tradicional entre Estado y territorio, al extender la responsabilidad del primero hacia la protección de los ecuatorianos más allá de las fronteras, y al sentar las bases para el ejercicio de amplios derechos políticos por parte de los extranjeros residentes en el Ecuador. El cuestionamiento implícito a los nacionalismos de 'suelo y sangre' contenido en esta ruptura constituye, para el autor, un punto de partida para una radical transformación del funcionamiento estatal en el ámbito de las relaciones internacionales, abriendo las puertas para la creación de una 'democracia participativa' que se refleja, entre otros aspectos, en las nuevas prerrogativas que el poder legislativo adquiere, bajo la Revolución Ciudadana, en la gestión de esta dimensión de la política estatal.

La Iniciativa Yasuni-ITT: nuevos derechos, bien común y sociedad post-petrolera de Matthieu Le-Quang, usa la exposición del proyecto Yasuni-ITT como excusa para definir concep-

tos como bienes públicos, bien común y servicios públicos, fundamentales en la edificación de un mundo posneoliberal. Este artículo y los elementos en él propuestos, operan como catalizadores de la discusión en torno a los 'Derechos de la Naturaleza', que consagran tanto la Constitución ecuatoriana como el Plan Nacional para el Buen Vivir, y cuyo posicionamiento internacional es prerrequisito para la realización de acciones tendientes a la mitigación de los impactos del cambio climático, así como, de modo más general, la creación de un nuevo concepto de desarrollo orientado a la construcción del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir.

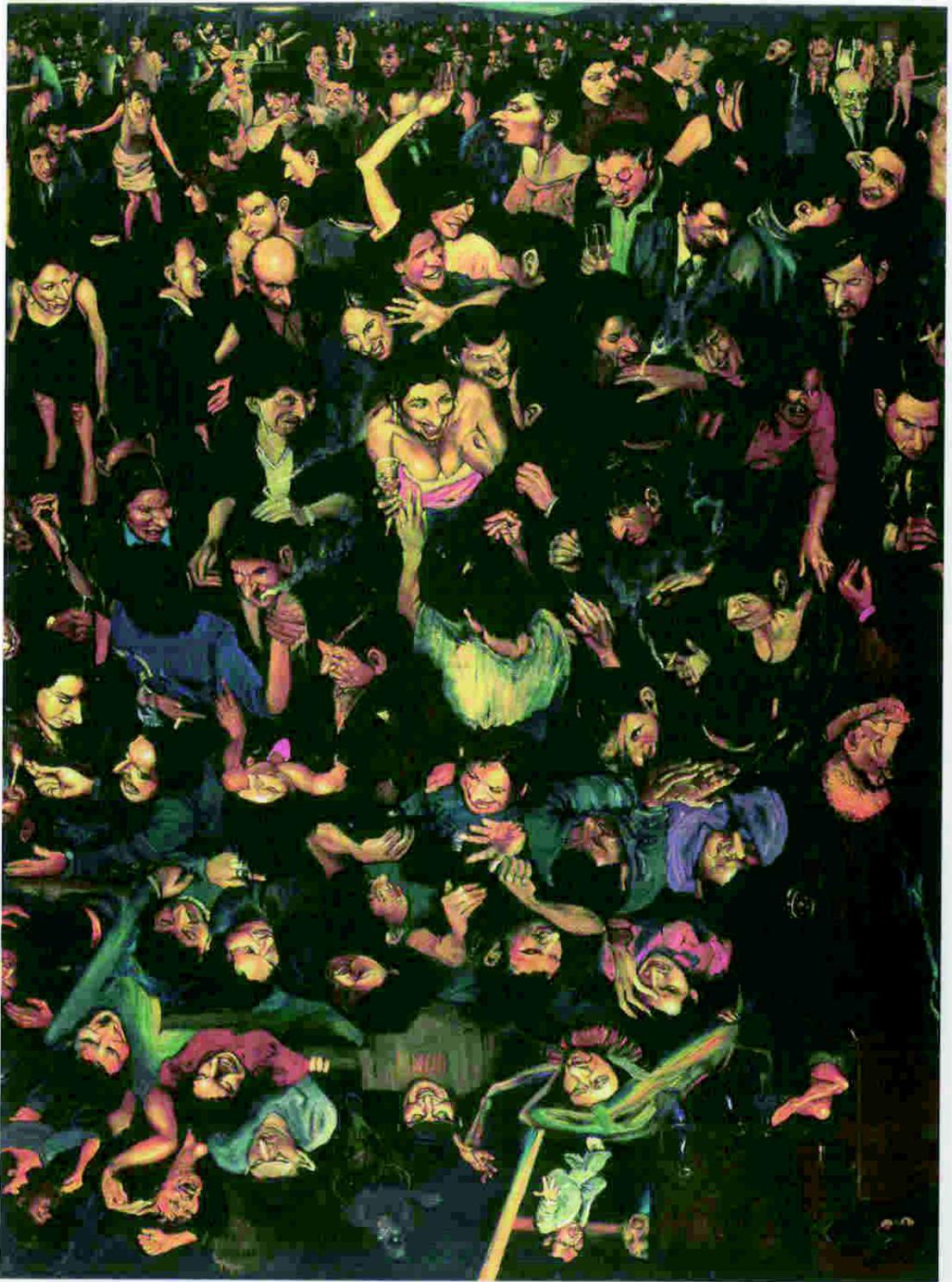
Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al de derechos de Jacques Ramírez, expone la política migratoria desplegada a lo largo de la Revolución Ciudadana, mostrando tanto sus potencialidades como las dificultades halladas al momento de su aplicación. En este artículo se señala uno de los más acuciantes problemas de los gobiernos progresistas en el mundo contemporáneo: el desarrollo de políticas migratorias que, desde una perspectiva socio política, reivindiquen el derecho a la libre movilidad de todos los seres humanos, y que trasciendan la recurrente e injustificable separación entre migrantes y ciudadanos.

Finalmente, *Política Internacional y Cambio climático*, de María Fernanda Espinosa, sistematiza las propuestas hechas por la Revolución Ciudadana en torno a este problema de

alcance global. La iniciativa ITT Yasuní, el desarrollo del concepto de Emisiones Netas Evitadas, el impuesto Daly-Correa a las exportaciones de crudo, y la flexibilización de la legislación sobre propiedad intelectual en lo relativo a las tecnologías seguras y bajas en carbono, son algunas de ellas. Como señala la autora, estas expresan el esfuerzo desarrollado por el gobierno Ecuatoriano por pasar 'de la retórica a los hechos', superando la visión paralizante que aparentemente invade a la comunidad internacional en este tema.

Sin duda, cada uno de los artículos aquí publicados aporta a la construcción de un nuevo paradigma en el campo de las relaciones internacionales, a partir del cual resultaría factible la realización de los principios implícitos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, de un modo más general, la superación de la miseria que afecta a la mayor parte de la población en la región, en un momento en el que, paradójicamente, la humanidad ha llegado a un elevado desarrollo de sus capacidades científicas, técnicas y productivas.





Baile de amplio como de reconocido prestigio en el medio, 1995.

Principios constitucionales y estratégicos de las relaciones internacionales

por Pablo Villagómez*

“El mejor gobierno no es el que consigue ser inmortal sino el que de forma más armónica puede durar un mayor período de tiempo”.

Denis Diderot y Jean Le Rond D'Alembert¹

Proteger los intereses nacionales es el objeto de la política exterior. Se da por sentado que todos entienden lo mismo cuando se refieren a ellos, aunque no siempre se encuentren definidos con precisión. Pero los intereses nacionales tienen que ver tanto con la organización interna del Estado como con su proyección internacional y, por ello, son causa de preocupación general en tanto se refieren a ciertos asuntos que conciernen a todos los ciudadanos por igual, en cuanto les convoca el bien común. Alrededor de los intereses nacionales, como diría Kant, existe un *sensus communis*:

[...] la idea de un sentido que es común a todos, es decir, de un juicio que, en su reflexión toma en cuenta merced al pensamiento (a priori) el modo de representación de los demás para considerar (atener)

su juicio a la razón total humana y, de este modo, evitar la ilusión que, teniendo su origen en condiciones privadas subjetivas, fácilmente podrían ser tomadas por objetivas, tendría una influencia perjudicial en el juicio².

Sobre los intereses nacionales hay entonces un juicio objetivo y universal establecido por consenso, que prima sobre el interés privado, siempre subjetivo, orientado al beneficio particular y que por tanto no se conduele del bienestar general.

Una vez establecido el Estado como organización política y jurídica, los intereses nacionales se constituyen alrededor de este, y como lógica consecuencia suya. Se puede entonces distinguir el interés común de la nación en a) la conservación del Estado y su perfeccionamiento jurídico y político; b)

* Subsecretario de América del Norte y Europa.

la seguridad del Estado en todas sus formas; y c) las relaciones exteriores del Estado, es decir, su presencia internacional como sujeto del derecho de gentes, que participa en la formación y perfeccionamiento de la sociedad internacional, sus instituciones y su ordenamiento jurídico.

En tanto que el Estado representa el interés común de la nación, todos los esfuerzos que realiza la sociedad civil a través de los órganos estatales, tanto en el orden interno como externo, partirán de este como premisa, a partir de la cual se establecerán los principios fundamentales y estratégicos que orientan su acción internacional –es decir, su política exterior–, en función de velar por él y promover el respeto de ciertos valores sustantivos y universales, de cuya práctica constante y permanente depende precisamente su realización práctica.

Al mismo tiempo, el Estado es causa y objeto del interés común, en tanto constituye el medio adecuado para que la sociedad alcance una prosperidad constante y sostenida y para que, al unísono, la comunidad internacional se desarrolle progresivamente atendiendo a la voluntad general de los pueblos del mundo, cuyas acciones buscan hacer posible la unidad de todas las naciones bajo el imperio de un derecho universal. No se trata, entonces, de un interés nacional que tiene como causa y objeto al Estado en sí mismo, pues, aquello conduciría a su anquilosamiento y a la supresión de toda

noción de ciudadanía pues, ¿Qué rol tendría el ciudadano en un Estado concebido como valor absoluto en desmedro del individuo singular y genérico? Al contrario, lo que se quiere es que el sujeto asuma el Estado para sí mismo, en su conciencia, en su pensamiento, de modo que lo convierta en instrumento eficiente del interés general.

Así, a la voluntad común de conservar el Estado le corresponde la promoción del derecho, la igualdad, la soberanía, la independencia y la paz, pues en un estado de naturaleza, de carencia de instituciones jurídicas y de permanente violencia, sería imposible su pervivencia y conservación. El Estado garantiza su existencia proveyéndose de los medios necesarios para su defensa en caso de agresiones armadas provenientes del exterior, y generando políticas públicas para potenciar la seguridad energética, alimentaria, ambiental, entre otras, siendo imprescindible la cooperación internacional para el logro de estos objetivos. Por último, para que la seguridad del Estado sea completa, es esencial que el interés de la nación se traduzca en normas jurídicas universales y coercitivas, que garanticen la convivencia pacífica y ordenada de todos los miembros de la sociedad internacional. La formación progresiva de un derecho tal, exige la presencia permanente del Estado en los foros internacionales y una política exterior clara y congruente con estos propósitos, más aún cuando se constata que ciertos Estados,

prevalidos de su poderío militar, pretenden someter a otros y a las instituciones internacionales, al interés privado de la clase hegemónica a la cual representan.

En un contexto así los logros en la materia que nos ocupa solo son posibles mediante la participación propositiva del Estado y de los pueblos en el escenario internacional, en el cual y por las contradicciones y asimetrías que presenta en su configuración contemporánea, se establece una dinámica de lucha por el derecho, la paz y la seguridad mundial, de la cual no pueden sustraerse ni los Estados, ni los pueblos, ni las naciones, ni el ciudadano. Es de esta manera como el interés de una nación en estos problemas se ha convertido en el de todas las naciones, gestándose por tanto, una consciencia universal en torno a la causa común de la humanidad, que consiste en construir la *civitas maxima* y la *civitas gentium*, esto es, un Estado Mundial regido por una Constitución cosmopolita que asegure a todos los pueblos la convivencia pacífica, la seguridad en todas sus formas, y la vigencia de un estado jurídico global basado en valores éticos que reflejen nítidamente la voluntad genérica de la humanidad.

En virtud de los intereses nacionales, los países en desarrollo deben elaborar una agenda común que les permita adoptar medidas conjuntas, coordinar esfuerzos y combinar sus distintas capacidades con el propósito de vencer la resistencia de los po-

deres fácticos y conducir a la humanidad a dicho objetivo.

La Constitución y los principios fundamentales

En el artículo 416 de la Constitución⁵, se establecen los principios de las relaciones internacionales que orientan la política exterior. Parte de la premisa según la cual las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional deben responder a los intereses del pueblo ecuatoriano, de manera que sean estos los que le otorguen legitimidad y eficacia. El interés de la nación aparece así imbricado en estos principios, de manera que ha sido el poder originario el que los ha instituido, reconociendo con este acto soberano la importancia que el pueblo concede a sus postulados, y el interés porque los mismos sean los que dirijan la gestión internacional de sus gobernantes.

La aplicación de los principios de las relaciones internacionales y de aquellos que podrían considerarse estratégicos, proporcionan a la política exterior objetividad y eficiencia, en la medida en que encaminan la política exterior hacia fines concretos con el respaldo de una visión estratégica ceñida a los intereses nacionales, lo que se puede apreciar tanto en los postulados como en los principios estratégicos que se señalan a continuación:

- Independencia e igualdad jurídica de los Estados.

- Convivencia pacífica.
- Autodeterminación de los pueblos.
- Cooperación, integración y solidaridad⁴.
- Rechazo de la amenaza y del uso de la fuerza⁵.
- Condena a cualquier forma de intervencionismo⁶.
- Promoción de la paz y el desarme universal⁷.
- Ciudadanía universal, libre movilidad humana y fin de la condición de extranjero⁸.
- Respeto de los derechos humanos⁹.
- Condena a toda forma de imperialismo¹⁰.
- Reconocimiento del derecho internacional como norma de conducta universal¹¹.
- Impulso la integración de América del Sur y Latinoamericana¹².
- Defensa y conservación de la naturaleza y el medio ambiente¹³.

Estos principios constitucionales concitan al interés general por cuanto refieren a aspectos que afectan la supervivencia de la *civitas*, a la conservación del Estado, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y al perfeccionamiento del derecho internacional y sus instituciones. Confieren a la gestión internacional plena validez y legitimidad, más aun si se admite que este cometido cuenta con el aval de los movimientos sociales que a escala global luchan por construir un mundo centrado en el ser humano y la naturaleza.

No de otra manera se entiende que estos postulados se refieran a los grandes problemas que afectan a la comunidad internacional. Esto quiere decir que, para conservar el

Estado, no basta con dotarlo de un ejército fuerte y bien armado —lo que si bien es un aspecto importante resulta poco decisivo cuando se trata de un Estado que no se reconoce ni es reconocido como potencia militar—, sino que es necesario mostrar la conjunción entre su conducta internacional y las políticas internas, todo lo cual debe estar estrictamente ajustado a derecho, de modo que resulte imposible desconocer la validez y eficacia que así adquieren sus actos.

La conservación del Estado y su presencia soberana en el escenario internacional exigen una política exterior concomitante con los principios que todos los Estados admiten como figuras jurídicas ineludibles en sus relaciones mutuas, así como en las relaciones de cada Estado con su sociedad civil. Es indispensable que el Estado cuente con una diplomacia que reafirme su independencia y soberanía en un plano de igualdad jurídica con respecto a otros Estados; que aliente a sus pares hacia la convivencia pacífica basada en la equidad y la justicia; que todos los pueblos ejerzan el derecho de libre determinación económica, política y cultural; que promueva un esfuerzo claro y eficaz en favor de la cooperación, integración y solidaridad; que respete y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales; y que condene toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, intervención o injerencia que pudiese limitar o suprimir su soberanía, o convertirse

en una amenaza para su propia existencia.

Por otra parte, la seguridad del Estado está directamente vinculada con la renuncia al uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la promoción de la paz y el desarme universal; así como del cabal reconocimiento del derecho internacional como norma de conducta que obliga a todos los Estados por igual. Ninguna nación civilizada podría sustraerse a estas obligaciones y, en este sentido, la política exterior del Ecuador ha sido consecuente por cuanto ha condenado a los Estados que han violado estos principios y propiciado guerras, con la aquiescencia de la ONU o sin ella, en contra de otros Estados, motivados por la obtención de recursos naturales con los cuales alimentar sus economías.

El Ecuador es parte de un mundo inseguro e inestable, amenazado por conflictos y controversias ligados a la globalización capitalista y a los intereses geopolíticos de las grandes potencias que se disputan el control de los recursos energéticos, involucrando en mayor o menor medida en estos litigios a todos los países con el fin de que prevalezcan sus objetivos nacionales. Se trata de un momento histórico marcado por la crisis económica internacional, la emergencia de un mundo multipolar, el declive de la hegemonía estadounidense y la crisis del multilateralismo; pese a lo cual el país está empeñado, desde una posición de dignidad y soberanía, en fomentar relaciones de

amistad y cooperación con todos los países del mundo, así como condenar la violencia, el intervencionismo, el militarismo, la violación de los derechos humanos y todo acto que constituya una amenaza para la paz o la dignidad humana, sin dejar de lado una activa participación en los procesos de integración latinoamericanos, con particular énfasis en la Unasur.

Esto se vincula con el otro frente de la política exterior del Ecuador, el atinente a la reforma estructural de las Naciones Unidas y de las Instituciones Financieras Internacionales. Se trata de reformular todo el sistema multilateral a fin de que responda eficientemente a las necesidades de los países en desarrollo. En este ámbito, el Ecuador está proponiendo una nueva Organización de las Naciones Unidas -ONU-, sin las graves limitaciones que afectan a su actual funcionamiento y estructura, principalmente por el diseño de sus órganos constitutivos, que como sabemos, responden principalmente a los intereses hegemónicos de las grandes potencias, y que relegan todas aquellas cuestiones que interesan a la mayor parte de los Estados y pueblos del planeta, salvo que se imbriquen con sus propios intereses económicos, comerciales o geopolíticos, en cuyo caso recibirán el tratamiento que más les convenga.

Esta situación, que perpetúa la injusticia y genera enfrentamientos y violencia, persiste por la ineficacia del multilateralismo

y su complicidad con los poderes fácticos que imponen su agenda a las organizaciones internacionales. De ahí que la reestructuración de la ONU deba contemplar cambios profundos en la composición del Consejo de Seguridad y en sus atribuciones, lo que incluye la eliminación del veto y el fortalecimiento de la Asamblea General para que sea el máximo órgano de deliberación y decisión, entre otros cambios que confieran eficacia al sistema para que pueda estar en condiciones de preservar o restablecer la paz, lograr la cooperación para el desarrollo e implementar la práctica efectiva y universal de los derechos humanos.

Por los mismos motivos, el Ecuador ha considerado impostergable el establecimiento de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional que cree condiciones favorables al desarrollo económico y social de los pueblos del Sur, como alternativa a los organismos financieros representados en el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Banco Mundial –BM– y la Organización Mundial de Comercio –OMC–, cuyas políticas han estado enfocadas en la defensa de los intereses de los países desarrollados y de las grandes empresas transnacionales, haciendo imposible la aplicación del derecho humano al desarrollo y contribuyendo así a la

configuración de un sistema mundial excluyente, antidemocrático e inequitativo. En este sentido y en el marco de la integración latinoamericana, el Ecuador impulsa la conformación de nuevas instituciones como el Banco del Sur, y mecanismos como el Sistema Único de Compensación Regional –SUCRE–, que confieran a la región la autonomía económica indispensable

“Se trata de un momento histórico marcado por la crisis económica internacional, la emergencia de un mundo multipolar, el declive de la hegemonía estadounidense y la crisis del multilateralismo.”

para fomentar su propio desarrollo, en una suerte de desconexión como la que propone Samir Amín¹⁴, señalando así el camino que debe recorrer la integración regional a fin de que pueda alcanzar todos sus objetivos y ayudar, de este modo, a la edificación de un mundo más democrático, inclusivo, pluralista, pacífico y

justo. Estos esfuerzos de integración están enfocados en los “tres ejes de acción” identificados por Amín como parte de la “preparación ideológica y política ante la respuesta a la ofensiva del Norte contra los pueblos del Sur”: el fortalecimiento de la unidad latinoamericana y de sus componentes nacionales y regionales; el progreso de la democracia y el respeto hacia los derechos colectivos, tanto de los grupos minoritarios como de las clases populares; y la consideración estratégica según la cual los pueblos de la periferia tan solo pueden contar con sus propias fuerzas¹⁵.

Conforme se ha indicado, el Ecuador impulsa una política exterior que tiene en cuenta la conservación del Estado y su seguridad, aspectos que se encuentran íntimamente ligados a la política de promoción de la democracia y la reforma de sus instituciones, alentando especialmente la participación ciudadana en la gestión pública, al tiempo que ha reivindicado la dignidad y soberanía del Estado a través de una posición crítica sobre algunas de las cuestiones que definen al mundo desarrollado y son el *leitmotiv* de varios de sus defensores más conspicuos. El libre mercado, los tratados de libre comercio, el Centro Internacional de Arreglos de Disputas sobre Inversiones – CIADI-, la vulneración de los derechos laborales, las normas y políticas antimigrante adoptadas en Europa y los Estados Unidos, la depredación ambiental, la politización de los derechos humanos y de la ayuda humanitaria, el recurso a la fuerza para resolver controversias internacionales, han sido objeto de repudio y firmes cuestionamientos.

Puede colegirse así una línea continua y coherente que se manifiesta en acciones como el fuerte respaldo a la integración sudamericana, al derecho de todos los pueblos –incluyendo a Irán- a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, el reconocimiento del Estado Palestino, el rechazo al golpe de Estado en Honduras, la condena a la intervención militar de la OTAN en Libia, la defensa de la soberanía de Si-

ria y al derecho de autodeterminación de su pueblo, el ingreso al ALBA, la profundización de los vínculos bilaterales con Cuba, Bolivia y Venezuela, la asociación estratégica con Rusia, el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas con China, la aproximación estratégica a los Estados que fueron parte de la Unión Soviética y a los países del Oriente Medio.

Para ser consecuente con los citados principios fundamentales, el Ecuador ha emprendido acciones que favorecen el perfeccionamiento de las instituciones y el derecho internacional, que promueven la cooperación, integración y solidaridad; alienta la ciudadanía universal y la libre movilidad humana; la plena realización de los derechos humanos, y la defensa y preservación del ambiente. Este es un apartado muy importante de las relaciones internacionales, pues la práctica de estos principios constitucionales no puede efectuarse sin la conjunción de esfuerzos dirigidos a la consolidación de un derecho cosmopolita, el estatus del individuo como ciudadano planetario, provisto de derechos y libertades de carácter universal, y dotado de una consciencia ecológica que demanda el respeto hacia los Derechos de la Naturaleza.

Son estos principios los que definen la política exterior ecuatoriana y los que determinan su curso práctico, pero también simbólico. Ciertamente que algunos de los postulados mencionados por la Constitución tardarán

algún tiempo en hacerse efectivos, pese a lo cual han sido enunciados en el marco de las relaciones internacionales del país. Sucede, por ejemplo, con la noción de Ciudadanía Universal y el principio de libre movilidad humana o derecho a migrar que, aunque sea en el plano meramente teórico, recogen una vieja aspiración del ser humano consistente en poder desplazarse libremente por el mundo y fijar su residencia en el lugar que escoja para este fin, así como ser el titular principal de un derecho universal.

Los postulados constitucionales antes referidos deben apoyarse en ciertos principios estratégicos, cuya finalidad es lograr que aquellos se apliquen del mejor modo posible atendiendo precisamente al interés nacional, que es el eje y razón de ser de la estrategia.

Principios estratégicos de la política exterior

El Ecuador tiene determinados desafíos en la globalización y puede enfrentarlos mediante una política exterior integrada a una agenda estratégica internacional en la que se recojan tanto los principios fundamentales previstos en la Constitución como los principios doctrinarios y estratégicos que se exponen a continuación.

Para el Ecuador, la globalización significa enfrentar varios retos fruto del haber adoptado una posición crítica frente al modelo neoliberal y rechazado las imposiciones del

Consenso de Washington. Estos desafíos inciden en el plano internacional, con particular énfasis en las relaciones con los Estados Unidos y los países de la Unión Europea, y son básicamente los siguientes: el desafío del mercado, en la medida en que este debe estar al servicio del ser humano y asegurar el progreso social; el desafío de la economía-mundo, por cuanto es “el sistema mundial el que debe ajustarse a las exigencias del desarrollo”; el desafío de la democracia, que demanda promover un sistema en el que se combinen los derechos políticos y sociales, que “en su propia unidad” expresan el “derecho a vivir” (o los derechos del Buen Vivir); y, el desafío del pluralismo nacional y cultural, que nos sitúa frente a la necesidad de “organizar una coexistencia y una interacción de comunidades que se definan de la manera más diversa posible, en el marco del mayor espacio político posible”¹⁶.

Pero es el desafío de la relación asimétrica con EE.UU. el que con mayor fuerza conmina al Ecuador a optar por una política exterior que precautele la independencia y seguridad del Estado, procurando que de esta relación bilateral se derive el máximo beneficio posible con el menor grado de implicación política. Al mismo tiempo, el Ecuador debe participar activamente en los procesos de integración regional, impulsar la cooperación Sur-Sur y la amistad con todas las naciones. El desafío que supone esta

relación entre iguales asimétricos –que no se puede ignorar ni eludir– demanda del Estado acciones concretas pero innovadoras para una igualdad soberana, evitando que el Ecuador asuma responsabilidades económicas y políticas que terminen por comprometer su soberanía e independencia, y provoquen desajustes en la política exterior que afecten la defensa de los intereses de la nación. Siguiendo esta misma premisa, y de un modo simultáneo, el Ecuador se esfuerza activamente en el proceso de integración latinoamericano, participando en la Unasur y el ALBA, al tiempo que apoya los esfuerzos regionales para la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–, un mecanismo de diálogo y concertación política en el que Estados Unidos no tendrá ninguna participación.

Estos retos implican también fortalecer “las redes de economías sociales y solidarias que surgen entre los excluidos que buscan crear espacios socio-económicos alternativos y contra-hegemónicos en los intersticios del sistema. Es importante la descentralización de la producción alimenticia y energética, de los circuitos de distribución y de consumo, la desarticulación del régimen agro-industrial global”, así como promover “la desmercantilización” de las relaciones internacionales, e impulsar “un nuevo concepto de relación entre movimientos sociales, partidos y Estado: ni “vanguardismo” ni “horizontalismo”, por lo cual “los mo-

vimientos sociales requieren de organizaciones políticas que unifican muchas luchas y frentes” que buscan cambiar el sistema. Esto implica también el apoyo a la “transnacionalización de los movimientos sociales” y de “la lucha inmigrante” que postula la necesidad de “abolir la división ciudadano-inmigrante, exigir la ciudadanía universal”¹⁷.

Por último, se deben apoyar los cambios propuestos desde la revolución ciudadana y el denominado socialismo del siglo XXI, pues a pesar de “sus contradicciones internas y sus problemas, la Revolución Bolivariana y los otros procesos andinos plantean alternativas”. Tal apoyo debe tener presente que los cambios que impulsa la izquierda latinoamericana se producen en un momento de crisis del sistema capitalista y de la globalización, crisis que desacredita al capitalismo como modelo de democracia y como sistema económico eficiente, lo cual permite que se recuperen “las utopías e imaginarios, las culturas anti-sistémicas, contra-hegemónicas y humanizantes”¹⁸.

Los principios estratégicos objetivizan las relaciones exteriores, enfocándolas sobre aspectos concretos, pues, si bien establecen una prudente y necesaria distancia política y militar frente a las potencias del Norte, no impiden que los vínculos entre el Ecuador y aquellos países se desarrollen positivamente en la esfera económica y comercial, o de la cooperación:

- Mantener relaciones constructivas basa-

das en el respeto mutuo.

- Evitar acuerdos que aten al país a los intereses geoestratégicos y geopolíticos de las grandes potencias y no asumir con promisos que pudieran comprometer su independencia y afectar su capacidad para tomar decisiones soberanas;
- Evitar toda forma de involucramiento en disputas o conflictos entre potencias extranjeras que tengan por causa el predo minio de intereses económicos y comerciales.
- Condenar sin ninguna distinción el uso de la fuerza o a la amenaza de su aplicación en las relaciones internacionales, más aún si el objetivo es apropiarse de los recursos naturales de otros países.
- Exigir el respeto a la legalidad internacional y a los derechos humanos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, procurando que la violación de los mismos no quede en la impunidad.
- No reclamar ni conceder privilegios a las potencias extranjeras.
- Abstenerse de participar en coaliciones, alianzas, pactos o bloques de tipo militar, así como en cualquier iniciativa coercitiva unilateral que estuviere en contravención con el derecho internacional y la Carta de la ONU.
- No participar en juegos de guerra o ejercicios militares organizados y dirigidos por las potencias extranjeras.
- Preservar al Ecuador como territorio de paz, en el cual no pueden establecerse bases

militares extranjeras ni instalaciones extranjeras con fines militares, ni ceder o entregar, bajo ningún título, bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

- Basar las relaciones con las potencias extranjeras en el principio que consiste en abstenerse antes que en hacer, teniendo presente el axioma romano *Ubi maius periculum, ibi cautius agendum est* (Donde existe mayor peligro, allí debe actuarse con mayor cautela)¹⁹.
- Apoyar a los países que sufren conflictos internos en sus esfuerzos por lograr la reconciliación nacional, la paz, la justicia, la igualdad y el desarrollo.
- Respaldar o convocar los esfuerzos de la comunidad internacional para solucionar los conflictos internacionales por medios pacíficos y diplomáticos, y mantener claramente la opción por la paz, el diálogo y la concertación en las relaciones internacionales.

¿Se justifican estas estrategias y, en todo caso, serán suficientes para garantizar la seguridad del Estado? En un contexto de guerra mundial contra el terrorismo, en el cual cualquier lugar del planeta puede convertirse en escenario de un conflicto bélico -es decir, en objetivo militar- toda precaución es válida, aunque nunca será lo bastante disuasiva como para impedir que un país sea objeto de medidas coercitivas por parte de un poder inconmensurable, tal como ocu-

rrió en el Ecuador con el ataque de Angostura de marzo de 2008. Este episodio se enmarcó claramente en la estrategia de guerra preventiva contra el terror preconizada por el ex presidente de los Estados Unidos, George Bush, y secundada por el anterior gobernante colombiano, Álvaro Uribe, quien consideró más efectivo bombardear un campamento clandestino de las FARC, violando la soberanía ecuatoriana, que acudir a los acuerdos de cooperación militar y policial firmados por los dos países, a fin de que las autoridades del Ecuador procediesen a desmantelarlo. De este modo, se eligió el camino de la fuerza y se dejó de lado la legalidad internacional, lo cual significó la restauración de las peores prácticas del *Ius ad-bellum* que se tenía por superado en las relaciones entre los Estados.

Estamos, por tanto, inmersos en un mundo marcado por el inaudito poderío militar estadounidense, que según el filósofo Alain Badiou, tiene tres características:

En primer lugar, su establecimiento prolongado [...] y continuo en una representación absoluta de la superioridad militar [...]. Hay una impresionante autonomía del factor militar, constituida en torno a una irreversible desproporción entre los EE.UU. y el resto del mundo. En segundo lugar [...], para los estadounidenses, el mundo no tiene

existencia objetiva. Es únicamente el escenario de sus intereses [...]. Por último, debemos considerar la naturaleza del intervencionismo estadounidense [...], los Estados Unidos son una potencia imperialista sin imperio, una hegemonía sin territorialidad ni línea de frente. Para designar su vínculo con el mundo, propongo la expresión 'división por zonas': cualquier punto del mundo puede ser considerado por un gobierno estadounidense como zona de interés vital, o como zona de total desinterés, según las fluctuaciones de la consideración de su confort democrático²⁰.

"Sucede, por ejemplo, con la noción de Ciudadanía Universal [...] recoge una vieja aspiración del ser humano consistente en poder desplazarse libremente por el mundo y fijar su residencia en el lugar que escoja para este fin."

Los principios estratégicos mencionados son fundamentales para asegurar la subsistencia del Estado, en tanto buscan preservarlo de la guerra y otro tipo de disputas internacionales causadas por países a los que les preocupa únicamente el predominio de sus intereses económicos y comerciales.

Son enunciados que guardan perfecta armonía con la Constitución de 2008, que presta especial atención al tema de la paz. Así, en el Preámbulo de la Carta, se afirma que el pueblo soberano ha decidido construir un país democrático, comprometido con la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra. Y entre los 'deberes primordiales' del Estado, consta el de "Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral,

y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (art. 3.8). Luego, proclama que “El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras” (art. 5). Más adelante, el texto constitucional señala que es deber de los ciudadanos “Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad (art. 83, n. 4). Así mismo, el Artículo 276 de la Carta Política dispone como uno de los objetivos del régimen de desarrollo, “impulsar una inserción estratégica (del Ecuador) en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial”²¹.

Conforme se ha señalado, entre los “Principios de las Relaciones Internacionales”, la Constitución “Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos” (art. 416. n. 2); “Condena la ingerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar” (art. 416 n. 3); “Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros”

(art. 416, n.4)²².

Así, la paz es abordada desde distintos ángulos, sea como un compromiso del pueblo soberano, o bien como derecho de los ciudadanos. Las demás disposiciones están redactadas de tal manera que guardan armonía con los postulados establecidos por el derecho internacional: el Ecuador es un territorio de paz, en la medida en que no permite la existencia de bases militares o instalaciones extranjeras con fines militares en su territorio -las cuales podrían ser consideradas como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales-; sus ciudadanos colaboran con el mantenimiento de la paz -ha de entenderse que tanto dentro del país como fuera de sus fronteras-; el desarrollo del país ha de contribuir a la paz; propugna el desarme y rechaza las bases militares extranjeras en cualquier país, con lo cual promueve la paz; condena el delito de agresión, al tiempo que propugna la solución pacífica de las controversias internacionales.

Hay, pues, una clara *sindéresis* entre las prescripciones constitucionales sobre la paz y los principios estratégicos que buscan conferirles efectividad. Más aun si lo que se pretende es que germine una cultura de paz que, enraizada en la consciencia colectiva, haga posible la erradicación de la violencia y de la guerra, inclusive en sus formas más inocentes. Se advierte, entonces, cierta retórica en torno a la paz, inevitable y hasta necesaria porque, tal y como van los asuntos

mundiales, sostener vivo este concepto es fundamental puesto que su constante quebrantamiento es una consecuencia inevitable de lo que es Real en el mundo. Pero, al mismo tiempo, cuando conservamos la paz en la palabra, como principio filosófico y como forma jurídica, permitimos que se represente a sí misma como justa expectativa y elevada aspiración de la humanidad, señalando de este modo, al individuo y a la sociedad, que hay un camino que es necesario recorrer para lograr la realización de este Ideal que es la paz, y que irá adquiriendo contenidos concretos en la medida en que, mediante acciones y esfuerzos mancomunados, su figura vaya modelando la convivencia en términos de armonía y fraternidad universal.

Lo que es Real en el mundo define a la paz en los hechos, pero al mismo tiempo determina su figura. En los hechos, su forma es el resultado de la estructura material de la sociedad internacional tanto por el tipo de relaciones que en ella predominan como por la ideología que hace posible que persista lo que es típico en un mundo asimétrico y desigual, es decir, la violencia. Todo ello nos lleva inexorablemente a constatar que en los hechos la paz no se ha realizado, o que está rota, porque tampoco ha sido posible que se practique lo que es justo. En cuanto a su figura, es la representación que nos hacemos de ella cuando nos percatamos de la contradicción que prevalece entre el Ideal

de la paz y lo que es Real en el mundo, es decir, un símbolo elaborado en nuestra mente a partir de un sentimiento que nos dice qué es este ideal.

Se trata, al mismo tiempo, de un valor estético y ético -estético, porque la belleza del mundo es su posibilidad efectiva, y ético, por cuanto su realización es la justicia-. Y es en esta doble dimensión conceptual que se (re)presenta como verdad trascendente, en la que el pensamiento construye para sí mismo una figura de la paz restaurada en el mundo real, y liberada de los obstáculos que no le permiten traducir su ser esencial en un hecho eficiente. No hay nada de abstracto en esta proposición ya que lo que nuestra mente puede crear como figura de lo que es la paz, es la paz. Y esto es así porque, como dice Wittgenstein, “la figura es un modelo de la realidad”, añadamos, de una realidad pensada, o que la mente puede abstraer de lo Real, y “contiene la posibilidad del estado de cosas que representa”²³.

Por otra parte, si bien el Ecuador respeta los compromisos adquiridos con otras naciones, no puede renunciar al deber que le impone la Constitución, en cuanto a revisar o denunciar los instrumentos internacionales que estén en pugna con la Carta Política, y no se atengan a los principios que guían su política exteriores; es decir, que lesionen la soberanía nacional, o restrinjan los derechos humanos y libertades fundamentales, como ha ocurrido con los tratados sobre

la promoción y protección de las inversiones que se encuentran en proceso de denuncia, particularmente por la cláusula sobre solución de controversias que somete los litigios entre el inversionista privado y el Estado a una jurisdicción ajena al derecho ecuatoriano.

Aunque distintos por las materias que abordan, los principios que se señalan a continuación se complementan entre sí, pues ambos aluden a la construcción del ciudadano universal desde una perspectiva laica y según el pensamiento de la Ilustración. Dada la importancia que tiene el concepto de ciudadanía universal para promover unas relaciones internacionales fundadas en el ejercicio de la paz, la cooperación y la fraternidad, que sitúe en el centro de las mismas al ser humano, como su causa y su fin —lo cual dinamizaría la edificación de una sociedad civil mundial de ciudadanos—, es primordial que los Estados mayoritariamente laicos incluyan en la agenda internacional y entre sus objetivos de política exterior dichos enunciados:

- Promover el laicismo en las relaciones internacionales y asegurar que prevalezcan los principios laicos que garanticen un orden internacional neutral en materia religiosa, de tal manera que las religiones no tengan injerencia en la política internacional de los Estados, ni en las organizaciones y foros internacionales; no permitir la intervención de los entes religiosos en la elabora-

ción y desarrollo del derecho internacional, a menos que lo hagan a través de los entes públicos establecidos por cada Estado en su ordenamiento interno y siempre que se orienten al desarrollo progresivo de los derechos humanos y derechos del Buen Vivir, y en tanto no se refieran a los supuestos derechos que las iglesias reclaman para sí, bajo la denominada libertad religiosa o de cultos; no consentir que los entes religiosos pertenezcan a las organizaciones internacionales; exigir el respeto y la tolerancia interreligiosa; rechazar la utilización de las religiones con fines políticos o militares; eliminar toda forma de discriminación o fanatismo religioso;

- Incorporar en las agendas de los foros multilaterales y de los encuentros bilaterales el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad humana y la eliminación de la condición de extranjero como un elemento transformador de las asimetrías Sur-Norte.

Los principios que preconiza el Estado laico sólo pueden alcanzar su plena realización en un mundo secularizado, en el cual la comunidad internacional y sus instituciones permanecen libres de toda injerencia religiosa. Este deber ser de las relaciones internacionales, debe propiciarse teniendo en cuenta que el laicismo “se sitúa por encima de las distintas opciones individuales [...] pues se define a partir de un principio de universalidad”²⁴. En consecuencia respeta la libertad de profesión religiosa o de conciencia, pero no admite la intromisión de los

entes religiosos en la esfera pública, entendida esta última como espacio bajo la jurisdicción exclusiva del Estado y como espacio de interacción del *civis*. Pero también la esfera pública comprende el escenario internacional (*res publica universitaris*), en el cual tienen lugar no sólo las relaciones entre Estados técnicamente laicos, sino que, además, se produce un hecho no menos importante: se construye la Ciudadanía Universal.

Si para recuperar el significado puro de ciudadanía es imprescindible deconstruir la sociedad de consumidores creada por las leyes del mercado neoliberal, no es menos cierto que para lograr el mismo fin, es decir, edificar una sociedad de ciudadanos, se debe dejar atrás, deconstruir también, la sociedad de creyentes. Este es el motivo por el cual consumidor-creyente y ciudadano, son conceptos antagónicos, ¿Cómo podrían aquellos individuos alienados por el fetiche de la mercancía y por la ilusión religiosa contribuir a la construcción de una ciudadanía universal si no se les permite presentarse como *civis* en sus propias sociedades locales? Aquí radica la responsabilidad principal del Estado laico, es decir, en impartir la educación laica y universal que produzca al ciudadano del mundo, una tarea que por sus dimensiones no puede realizarse sin la cooperación internacional que propicie el in-

tercambio de conocimiento, estimule la investigación científica y tecnológica, y sitúe al individuo frente a los resultados, descubrimientos y beneficios del progreso de la ciencia y la tecnología, aún cuando éstos estén en pugna con los dogmas y creencias religiosas. En este sentido, y en el campo de la praxis de la neutralidad religiosa, se debe tomar en cuenta la advertencia que formulara el filósofo francés, Marcel Gauchet, -citado por ATTAC-:

La consigna del respeto de las creencias no se ajusta a la cuestión. Incluso, creo que es peligrosa, pues confunde dos cosas. Lo que debemos respetar es a los creyentes. Pero muy distinto es el derecho intangible a faltarles el respeto a las creencias, es decir, el derecho a someterlas al examen crítico, como a todo sistema de pensamiento²⁵.

En este contexto, una cuestión de gran importancia y quizás de la mayor trascendencia, es la que se refiere a la formación de un nuevo ser humano que esté a la altura de las exigencias y desafíos que plantea un mundo que ha privilegiado el capital a costa del individuo singular y genérico, convirtiéndolo en consumista y creyente. Es necesario, entonces, trabajar en la formación y reconocimiento del *sui iuris* o sujeto jurídico pleno, pero entendido, además, como un *cives optimo iure*, personas con ciudadanía plena que gozan íntegramente

de los derechos civiles y políticos. La persona *sui iuris*, “literalmente de su propio derecho [...] era en el Derecho Romano quien no estaba sometido a ninguna potestad doméstica”, es decir, como se conoce en el derecho moderno, alguien que posee “plena capacidad jurídica de obrar”, en contraposición al *alieni iuris*, sujeto a la potestad de un señor, padre o tutor.

En la figura del cives *optimo iuris* es posible encontrar al ciudadano universal, a la persona *sui iuris*, quien, a más de obrar jurídicamente, lo hace también en la política, es decir, que se preocupa y participa de la cosa pública. Se trata de un individuo que, como señala Kant, goza de la libertad “de hacer siempre y en todo lugar uso público de la propia razón”, a diferencia “del uso privado de la razón” que es propio del *alieni iuris*, de quien obedece. Para Kant, “el uso público de la razón debe ser siempre libre, sólo este uso puede traer Ilustración entre los hombres [...]. Entiendo por uso público de la propia razón aquel que alguien hace de ella en cuanto docto [...] ante el gran público del mundo de los lectores”²⁷. ¿Dónde sitúa Kant exactamente a este *cives optimo iuris* ilustrado y docto que hace uso público de su propia razón? Pues, en todo lugar, en el mundo de los lectores, esto es, para decirlo en términos actuales, en el mundo del conocimiento, la información y las comunicaciones: ¡He aquí el espacio público supremo y universal, el lugar que habita y ocu-

pa el ciudadano del mundo, la sociedad civil mundial! Sin embargo, casi al final de su célebre escrito sobre la Ilustración, Kant describe un enunciado paradójico: “Pero sólo quien por ilustrado no teme a las sombras y, al mismo tiempo, dispone de un numeroso y disciplinado ejército, que garantiza a los ciudadanos una tranquilidad pública, puede decir lo que ningún Estado libre se atreve a decir: ¡Razonad todo lo que queráis y sobre lo que queráis, pero obedeced!”²⁸ ¿A qué o a quién ha de obedecer el sujeto sin que por ello se convierta en un *alieni iuris*, sin dejar de ser libre y hacer uso público de la razón?

El filósofo Slavoj Žižek afirma que para Kant “el espacio público de la sociedad civil mundial designa la paradoja de la singularidad universal, de un sujeto singular que, mediante algo así como un atajo, dejando de lado la mediación de lo particular, participa directamente de lo universal”, de manera que, prosigue Žižek, en lo que Kant denomina uso público de la razón, “lo público es la universalidad transnacional del ejercicio de la Razón”²⁹. En la reflexión de Žižek sobre el planteamiento de Kant, lo público vendría a ser el mundo del conocimiento y la información en el cual un sujeto singular, es decir, ilustrado, ejerce su propia razón valiéndose del atajo tecnológico, sin depender de otros, y prescindiendo de las opiniones o creencias particulares, con lo cual reivindica para sí lo universal. Pero esta participación directa de lo universal, es decir, del

espacio público de la sociedad civil mundial, tiene el propósito de comunicar al sujeto singular con los demás sujetos singulares que interactúan en este espacio público global que se ha convertido fundamentalmente en un lugar para comunicarse, es decir, para intercambiar información y conocimiento (saber, en sentido kantiano³⁰) que, al proceder de sujetos ilustrados, enseñan e influyen. Esto quiere decir que el sujeto singular actúa políticamente y, en este sentido, se presenta como individuo genérico (y en esto radica la singularidad), con lo cual en el espacio público de la sociedad civil mundial los sujetos (individuos o entidades) participan desde la política y para la política, ateniéndose a su condición de ciudadanos en la plenitud del ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Por cierto, se trata de una ciudadanía universal virtual, mas no por eso irreal o carente de eficacia política, que debe obtener estatus jurídico pleno cuando en las leyes se suprime la condición de extranjero.

“La paradoja de la fórmula de Kant”, prosigue el filósofo esloveno, “Piensa libremente pero obedece, reside, por tanto, en que uno participa de la dimensión universal de la esfera pública precisamente como un individuo singular apartado de la identificación comunitaria sustancial o incluso opuesto a ella; sólo se es radicalmente universal cuando se es radicalmente singular, en los intersticios de las identidades comunitarias”³¹. No sería posible resolver de al-

guna manera la paradoja de Kant acerca del sujeto libre que obedece si no se ubica al sujeto en un contexto de legalidad preexistente y de lucha por el derecho. Por un lado, la legalidad preexistente seguramente contiene conquistas jurídicas -derechos y libertades individuales y colectivas- que es necesario preservar exigiendo su aplicación práctica permanente, es decir, acatando sus determinaciones; pero también se da el caso de ciertos derechos y libertades en ciernes por los que hay que luchar en el plano político. En el primer caso, el sujeto participa en la dimensión universal de la esfera pública obedeciendo la ley justa, e incluso defendiéndola y demandando su cabal vigencia; en este último caso, cuando lucha por el derecho, el sujeto puede ser radicalmente singular, por el contenido de sus propuestas, y radicalmente universal, por el alcance de las mismas.

Cabe una reflexión ineludible sobre la Ilustración, la cual no debe entenderse como compendio de conocimientos y saberes, sino como desarrollo de la capacidad y del valor de pensar por sí mismo. Por eso Kant exclama “*Sapere aude!* ¡Ten valor de servirte de tu propio entendimiento!, he aquí el lema de la Ilustración”³². Pero sólo quien se atreve a pensar por sí mismo puede salir de su auto-culpable minoría de edad, con lo cual Kant pone el énfasis del acto de pensar por sí mismo en el valor y determinación del individuo de autodetermi-

narse en base a su voluntad emancipadora. Esta decisión libre implica revelarse, transgredir ciertas normas, soslayar la autoridad infalible, desafiar a los poderes omnímodos y cuestionar la hegemonía de la clase dominante.

No vivimos, desde luego, en una época ilustrada pero sí en una época de Ilustración, escribió Kant en 1784, aseveración que es válida también ahora, especialmente porque la Ilustración radical abandonó su postulado más importante y revolucionario de educar al pueblo y darle Ilustración. Hoy se educa mal y no se enseña a pensar, ni se estimula o conmina al pupilo a que tenga el valor de pensar por sí mismo. No es, pues, una época ilustrada, pero sí de Ilustración en la medida en que se va generando consciencia en torno a la necesidad de recuperar al ciudadano y la ciudadanía, y, provocar así el retorno de la política al espacio público y a la vida social, vaciada de estos contenidos por obra del despotismo neoliberal. La gran responsabilidad del Estado con el ciudadano universal, consiste en crear las condiciones que favorezcan su formación/instrucción integral/comprehensiva. Para ello, el Estado y la sociedad tienen que someter a su propia esfera los poderes fácticos que hacen del sujeto un dependiente, *alieni iuris*. “He situado el punto central de la Ilustración”, afirma Kant, “a saber, en la salida del hombre de su culpable minoría de edad, precisamente, en cuestiones religiosas, por-

que en lo que atañe a las artes y las ciencias nuestros dominadores no tienen ningún interés en ejercer como tutores sobre sus súbditos. Además, la minoría de edad en cuestiones religiosas es, entre todas, la más perjudicial y humillante”³³. Ponerle remedio a este (des)orden de cosas es la tarea pendiente de la Ilustración, mediante la promoción universal de la educación y ética laicas.

La política exterior laica y neutral en materia religiosa no busca desdibujar las diferencias que pudieren existir entre distintas confesiones y credos ni la supresión de las creencias religiosas, sino que procura crear “una organización política que las vuelve compatibles con el componente universal que funda una sociedad”, lo cual “ofrece una garantía a favor de la libertad y al mismo tiempo un amparo contra la fragmentación”³⁴. Lo que se ha de favorecer, por tanto, es el predominio de ese componente universal con el cual se identifican todos y que no podría ser otro que el pueblo soberano que es el fundamento del Estado y de la sociedad. Sólo en este contexto de legitimidad originaria puede formarse el ciudadano, entendido como “aquel que pertenece a un cuerpo político soberano”, siendo la ciudadanía “un atributo de los individuos que forman un pueblo soberano y, al mismo tiempo, el resultado de una construcción colectiva”. Estamos, pues, ante un sujeto político y jurídico que actúa según los preceptos de la ética laica, que reclama para

sí el mundo en sí mismo, no para vivir en él contemplativamente sino para transformarlo en clave emancipadora; tal es la fuerza y el sentido práctico de la ciudadanía universal.

• Negociar un acuerdo comercial para el desarrollo a fin de fomentar relaciones comerciales estables en base al diálogo político y la concertación, y fundadas en los principios de soberanía, igualdad, desarrollo, equilibrio, complementariedad, justicia, equidad y mutuo beneficio³⁵.

Este es sin duda un principio estratégico de primera importancia por cuanto plantea una concepción distinta y opuesta a los dictados del modelo neoliberal, y porque alude a conceptos que riñen con los que propugna el libre comercio. Pero, lo que pretende el “comercio equitativo” es establecer “entre productores y consumidores relaciones económicas fundadas no en la búsqueda de la ganancia o el precio más bajo posible, sino en la justicia social y la sostenibilidad ecológica”, de manera que los productores “se comprometen a organizar su trabajo según métodos fieles a los principios democráticos (participación de todos en las decisiones) y ecológicos (el respeto por el medio ambiente y las generaciones futuras)”. Se trata de un concepto novedoso que el Ecuador está proponiendo a los países del Norte en el marco de un acuerdo de comercio para el desarrollo, y que ha despertado el interés de varios países en alguna medida, y sobre lo cual habrá que seguir profundizando en

el futuro. Por supuesto que esta propuesta genera resistencias, en los sectores neoliberales que no ven alternativa a los Tratados de Libre Comercio, y entre quienes piensan que el comercio para el desarrollo es una utopía. Pero corresponde a la diplomacia y a la política asumir el desafío de presentar y sostener estos nuevos conceptos en el mejor de los mundos posibles.

Para ser consecuentes con quienes en el pasado defendieron los intereses de la nación, por equidad se debe entender el principio *do ut des, facio ut facias*³⁷, conforme al cual todo contrato debe contemplar la equidad, es decir, “una compensación por la que, despojándose uno de los contratantes de parte de sus derechos, recibe, en cambio, otros de igual o análoga naturaleza [...] lo que viene a establecer el equilibrio que debe existir en todo contrato bilateral”, de manera que “las concesiones de la una tienen necesariamente que responder a ventajas o utilidades de la otra”³⁸.

Otros principios estratégicos de innegable importancia para las relaciones exteriores del país son aquellos que exhortan a desvincular la lucha antinarcóticos de la seguridad y enfocarla en el desarrollo, las reformas económicas y sociales, educación, prevención, cooperación jurídica y judicial, y salud humana; establecer acuerdos interinstitucionales e intergubernamentales sobre cooperación para intercambiar conocimientos, ciencia, tecnología e innovación;

coordinar acciones con otros Estados, organizaciones internacionales y centros académicos para promover el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación; y emprender acciones con otros Estados, organizaciones internacionales e instituciones competentes para difundir la riqueza pluricultural del Ecuador y fomentar la amistad entre todos los pueblos del mundo.

Como se puede observar, estos principios doctrinarios y estratégicos de política exterior tienen el propósito de regular las relaciones Sur-Norte, es decir, las relaciones entre países del Sur, como el Ecuador, con grandes deficiencias coyunturales en su desarrollo, y países del Norte, poseedores de un gran poderío económico, tecnológico y militar. Por lo tanto, lo que se pretende es poner en práctica unos postulados prácticos que sean concomitantes con los principios constitucionales antes mencionados, con el fin de proteger los intereses nacionales.

Otra derivación práctica de estos principios estratégicos se refiere a la manera de abordar ciertos conflictos internacionales en los que están implicadas las potencias extranjeras que se disputan zonas de influencia por el predominio energético³⁹. En estos casos, el Ecuador puede estimar prudente no alinearse, y, por tanto, no prejuzgar

los derechos de las partes afectadas por estos conflictos, pero demandando al mismo tiempo que las mismas mantengan una conducta que sea compatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de modo que sus actos no pongan en peligro la paz y seguridad del mundo.

El Ecuador considera inadmisibles que unos Estados coaccionen a otros con el fin de obtener ventajas de cualquier índole, inclusive el logro de sus objetivos nacionales, y sostiene que los Estados deben acudir a la cooperación con el fin de eliminar el intervencionismo, el cual está en la raíz de los conflictos contemporáneos. Los Estados deben realizar esfuerzos en favor de

“Por cierto, se trata de una ciudadanía universal virtual, mas no por eso irreal o carente de eficacia política, que debe obtener estatus jurídico pleno cuando en las leyes se suprima la condición de extranjero.”

la coexistencia pacífica y la construcción de un mundo multipolar y democrático, basado en la amistad y la cooperación entre todos los pueblos, así como en la protección efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para el Ecuador, los Estados tienen que abstenerse de participar en iniciativas unilaterales que pudieran constituir una violación del derecho internacional, y comprometerse con el multilateralismo, en el entendimiento de que las organizaciones internacionales deben ser el espacio apropiado para solucionar las controversias entre los Estados.

En este contexto, el Ecuador apoya a los países que enfrentan conflictos de cualquier naturaleza en sus esfuerzos para lograr la paz, la justicia, la igualdad y el desarrollo; fomenta la solidaridad internacional, pilar sustantivo de los vínculos entre Estados que basan sus relaciones soberanas en el respeto mutuo y en la igualdad de derechos; reitera la importancia de que estas cuestiones sean abordadas en todos sus aspectos con estricto apego al derecho internacional; respalda las iniciativas de la comunidad internacional que contribuyan positivamente a la solución de estos conflictos; anima a las partes afectadas a mantener entre ellas conversaciones directas que se traduzcan en acuerdos que garanticen a sus pueblos una paz duradera, estabilidad, desarrollo económico y progreso social. Cabe resaltar que estos enunciados reflejan claramente la vocación del Ecuador en favor de la paz y el derecho, así como la especial relevancia que atribuye a la solución pacífica de los conflictos internacionales y su compromiso con los esfuerzos de las partes afectadas o de la comunidad internacional para encontrar soluciones justas y dignas a estas controversias.

Estrategia basada en la legalidad, integración, derechos humanos y defensa ambiental

De lo dicho hasta ahora se desprende que en sus relaciones internacionales al Ecuador le conviene y le interesa ser un promotor

activo de la legalidad internacional, de los procesos de integración en América Latina, de la protección universal de los derechos humanos y los Derechos de la Naturaleza. Ello tiene un valor estratégico innegable para un país que busca insertarse en la comunidad internacional con una instrumentaria propia elaborada a partir de la soberanía, la dignidad nacional, la libre determinación y la igualdad jurídica efectiva, presentando en consecuencia propuestas innovadoras encaminadas a lograr profundos cambios en las relaciones internacionales, con el objeto de que el mundo se convierta en un lugar más seguro, democrático y próspero para todos. Especialmente para quienes han permanecido al margen del progreso y el bienestar que produjo el modelo capitalista keynesiano, que solo llegó a beneficiar a una parte de la humanidad, dejando fuera a millones de excluidos y marginados que hoy reclaman sus derechos. Este modelo ha sido desmantelado bajo los dictados del despotismo neoliberal, profundizando todavía más las grandes e irreconciliables contradicciones del capitalismo mundializado.

Para un país que no depende del factor militar a fin de conservarse como Estado-nación, es fundamental la eficaz vigencia del derecho y el buen funcionamiento de las organizaciones multilaterales. Los países que carecen de poder militar para enfrentar potenciales conflictos armados tienen que apelar al derecho, defender la legalidad in-

ternacional y los principios que obligan a todos los Estados por igual a respetar el estado jurídico y a someterse al imperio de la ley, tal como pensaban los juristas romanos: *Ubi Ius, ibi remedium; ubi remedium, ibi ius* (Donde esté el derecho, está el remedio; donde está el remedio, está el derecho). Parte de esta estrategia consiste en impulsar el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, incrementar la capacidad operativa de las organizaciones internacionales, de manera que puedan aplicar el derecho sin restricciones y sancionar a los Estados infractores, sin olvidar que el otro aspecto de dicha estrategia consiste en construir el ciudadano universal según los supuestos expuestos arriba, a fin de que sea éste quien luche por el derecho, tanto por su formulación y desarrollo, como por su vigencia y plena aplicación.

La integración y unidad latinoamericana es otra de las estrategias fundamentales de la política exterior, esfera en la cual se han registrado avances significativos gracias a la conciencia integracionista y proclive al cambio de los nuevos líderes de la región y al impulso que dichos procesos reciben permanentemente de los pueblos de América Latina y el Caribe. Las políticas integracionistas han logrado consolidar procesos tan importantes como Unasur, ALBA y en un futuro cercano, la CELAC. La integración ha conferido al continente sudamericano y latinoamericano voz y presencia renovadas

en el concierto mundial, pero especialmente está propiciando una nueva forma de relación con los Estados Unidos, en la que irá primando, por primera vez en la historia de las relaciones hemisféricas, el respeto mutuo y los intereses de los países de la región. Continuar impulsando los procesos de integración de manera que los mismos se ajusten cada vez más a los objetivos de unidad política y cooperación económica, no deja de ser una pieza clave en la estrategia internacional del país, pero sin olvidar que dicha estrategia funcionará mejor si se abren mayores espacios a la sociedad civil para que participe en estos procesos, y si se avanza también en la construcción de la integración social, intercultural, sudamericana y latinoamericana.

El tercer componente de la estrategia internacional se refiere a la promoción y plena realización de los derechos humanos proclamados por la Constitución y los tratados internacionales en esta materia. Se trata de hacer realidad el Estado de derecho y de justicia, fomentar la democracia y la interculturalidad; crear las condiciones materiales que permitan aplicar los derechos sociales, económicos y culturales, especialmente los derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades tradicionalmente postergados y discriminados: indígenas, montubios y afrodescendientes. Todo ello sin dejar de atender a la promoción de los derechos políticos y civiles, con arreglo a los principios pre-

vistos en el artículo 11 de la Constitución. En el plano internacional e interno, el Estado ecuatoriano debe persistir en las políticas que ha mantenido como miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, insistiendo en los derechos atinentes a la interculturalidad, el *Sumak Kawsay*, los derechos de las personas migrantes y sus familias, la protección a las personas con capacidades especiales, entre otros. La política exterior tiene como uno de sus principales cometidos difundir los logros en materia de derechos humanos, denunciar su violación y exigir sanciones para sus perpetradores. Se debe dar a conocer lo más ampliamente posible la promoción de los derechos sociales en el Ecuador, como la Misión Manuela Espejo, la política de refugio que implementa el Gobierno, y que ha hecho innecesaria la existencia de campamentos de refugiados en el país, y la incorporación de miles de personas con capacidades especiales o enfermedades catastróficas al sistema de salud y de ayudas estatales.

Por último, promover la política ambiental del país de manera que contribuya al respeto y conservación de la naturaleza, de los ecosistemas, la biodiversidad y el planeta; la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados, así como el respeto a los Derechos de la Naturaleza o *Pachamama*, especialmente el derecho a su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura,

funciones y procesos evolutivos⁴⁰.

Aunque mantener esta agenda estratégica básica es interés sobre todo del pueblo ecuatoriano, podría despertar la atención de otros pueblos del mundo en la medida en que está integrada por valores generalmente compartidos, lo que seguramente ayudará a construir un consenso en torno a ella. Consolidarla mediante políticas efectivas reafirmará la confianza del país en sus instituciones y aumentará el prestigio del Estado entre los miembros de la comunidad de naciones, pues la defensa de la legalidad internacional, la activa participación en los procesos de integración, la promoción internacional de los derechos humanos, el desarrollo y la paz, y la protección de la naturaleza solo pueden estar presentes en la agenda de países verdaderamente civilizados que se sienten recíprocamente comprometidos con el progreso de los pueblos y el logro de la felicidad humana.

Notas

1. Denis Diderot y J. R. D'Alembert, *Artículos políticos de la Enciclopedia* (Madrid, Tecnos, 2002), p. 22.
2. Immanuel Kant, *¿Qué es Ilustración?* (Madrid, Tecnos, 2002), p. 26.
3. *Constitución de la República del Ecuador* (Quito, Editorial Jurídica EL FORUM, 2009).
4. *Ibíd.*, art. 416, n. 1.
5. *Ibíd.*, art. 416, n. 2.

6. *Ibíd*, art. 416, n. 3.
7. *Ibíd*, art. 416, n. 4.
8. *Ibíd*, art. 416, n. 6.
9. *Ibíd*, art. 416, n.7.
10. *Ibíd*, art. 416, n.8.
11. *Ibíd*, art. 416, n.9.
12. *Ibíd*, art. 416, n. 11.
13. *Ibíd*, art. 416, n.13.
14. Samir Amín, *La Desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico* (Madrid, IEPALA Editorial, 1988) En esta obra el economista egipcio propone la desconexión como complemento al desarrollo autocentrado de la lógica centro-periferia. N del A.
15. *Ibíd*, p. 117 y 118.
16. Samir Amín, *Los Desafíos de la Mundialización* (México, Editorial Siglo XXI, 2006), p. 261-265. Estos primeros cuatro desafíos expuestos por Amín representan las condiciones indispensables para construir unas nuevas relaciones internacionales. N. del A.
17. William I. Robinson, *Crisis global: Espectro del fascismo del siglo XXI y desafíos para agendas populares*, publicado en La Haine [www.lahaine.org] Consultado el 27-10-2010. W. Robinson es sociólogo de la Universidad de California en Santa Bárbara. N. del A.
18. *Ibíd*.
19. *Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos* (Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2007), p. 972.
20. Alain Badiou, *Filosofía del Presente* (Buenos Aires, Libros del Zoral, 2005), p. 29 y 30.
21. Énfasis del autor.
22. Énfasis del autor.
23. Ludwig Wittgenstein, *Tractatus Logico-Philosophicus* (Madrid, Alianza Editorial, 1987), p. 15.
24. ATTAC, *Primer Diccionario Altermundista* (Barcelona, Icaria Editorial, 2010), p. 207.
25. *Ibíd*, p. 208 y 209.
26. *Diccionario de Derecho Romano*, óp. cit., p. 189 (civis) y p. 932 (sui iuris/alieni iuris).
27. Immanuel Kant, óp. cit., p. 19 y 20.
28. Immanuel Kant, óp. cit., p. 25.
29. Slavoj Zizek, *En defensa de causas perdidas* (Madrid, Ediciones AKAL, 2008), p. 206.
30. Immanuel Kant, *Crítica de la Razón Pura* (México, Editorial TAURUS, 2006), p. 640 y 641. Kant explica que “cuando el tener por verdad es suficiente tanto objetiva como subjetivamente, recibe el nombre de saber. La suficiencia subjetiva se denomina convicción (para mí mismo); la objetiva, certeza (para todos).” N del A.
31. Slavoj Zizek, óp. cit., p. 206.
32. Immanuel Kant, *¿Qué es Ilustración?* (Madrid, Tecnos, 2002), p. 17.
33. *Ibíd*, p. 24.
34. Slavoj Zizek, óp. cit., p. 207 y 208.
35. La explicación que se ofrece del principio de equidad ayuda a comprender la importancia que el mismo tiene en el marco de las negociaciones comerciales. N del A.
36. ATTAC, óp. cit., p. 67.
37. *Diccionario de Derecho Romano*, óp. cit., p. 317 y 386. Oración lat. exclusivamente jurídica. Doy para que des, hago para que hagas. N. del A.
38. Manuel Medina Castro, *La otra historia: El Ecuador contra la dependencia y la intervención* (Guayaquil, 1984), p. 176. Se trata de la intervención

del diputado informante, Rafael Vásconez Gómez, quien en la sesión de la Convención, de 1 de septiembre de 1900, se opuso, por ser oneroso a los intereses del país, a la aprobación del Tratado de reciprocidad comercial, suscrito, ad referendum, entre el plenipotenciario norteamericano, Archibald J. Sampson, y el Ministro de Relaciones Exteriores, José Peralta, el 10 de julio de aquel año. N del A.

39. El Ecuador se ha pronunciado en términos semejantes en distintos momentos y frente a diversos conflictos de este tipo, lo cual pone de relieve la coherencia que la política exterior guarda con los principios constitucionales y doctrinarios que orientan las relaciones internacionales del país. N del A.

40. *Constitución*, art. 71 a 74.

La Iniciativa Yasuní-ITT: nuevos derechos, bien común y sociedad pospetrolera

por Matthieu LeQuang*

El Ecuador es un país pobre dotado de una inmensa biodiversidad, pero al mismo tiempo, dependiendo de recursos generados por la explotación petrolera. Este pequeño país está haciendo un llamado al resto del mundo en busca del apoyo de pares y ciudadanos responsables para lograr la transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible y una economía pospetrolera.

Hablamos de la iniciativa Yasuní-ITT -siglas de los tres pozos de exploración que ya están en la zona: Ishpingo, Tambococha y Tiputini-, propuesta por el gobierno de Rafael Correa, que consiste en dejar bajo tierra alrededor de 850 millones de barriles de pe-

"El proyecto Yasuní-ITT ha convertido al Ecuador en un referente mundial en la preservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático."

tróleo que representan el 20% de las reservas del país, en una zona del Parque Nacional Yasuní, a cambio de una contribución financiera equivalente al 50% de las ganancias si estos fueran extraídos. Este proyecto se propone evitar la destrucción de un área protegida cuya biodiversidad está clasificada entre las más importantes del mundo y en la que viven diversas comunidades indígenas entre las que se encuentran las nacionalidades Waorani y Kichwa, así como dos pueblos indígenas en aislamiento voluntario: los Tagaeri y los Taromenane.

Partiendo del principio de responsabilidad común pero diferenciada, expuesto

* *Dr(c) en ciencia política. Investigador invitado de la FLACSO-Ecuador.*

por la Organización de las Naciones Unidas -ONU- a propósito de los problemas ambientales globales, el Ecuador ha pedido a la comunidad internacional una contribución de 3.600 millones de dólares a pagar en trece años. La ejecución de esta iniciativa no solo beneficiará al país sino a la humanidad en su conjunto, ya que evitará la emisión de alrededor de 410 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂), así como la deforestación en la zona, promoviendo de esta manera tanto la conservación de la biodiversidad de la Amazonía como el respeto a los pueblos indígenas que viven en el territorio. El proyecto Yasuni-ITT ha convertido al Ecuador en un referente mundial en la preservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

El 3 de agosto de 2010, el Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, firmaron un acuerdo que permitió la creación de un fideicomiso o fondo financiero para recibir las contribuciones económicas de la comunidad internacional. De esta manera el Ecuador sentó un importante precedente, ya que esta herramienta representa una garantía global de transparencia en la gestión del fondo. Todo el dinero proveniente de las contribuciones conformará un fondo de capital destinado a financiar el desarrollo de fuentes renovables de energía hidráulica, geotérmica, eólica o solar, con el objetivo de implementar el plan de transición de la matriz energética a nivel

nacional y reducir paulatinamente la utilización de combustibles fósiles. Este fondo de capital generará intereses del 7%, que a su vez conformarán el fondo de rendimiento a invertir en cinco ámbitos: 1. Evitar la deforestación y conservar de manera efectiva 44 áreas protegidas que representan 4,8 millones de hectáreas, es decir el 20% del territorio ecuatoriano; 2. Reforestar y regenerar naturalmente un millón de hectáreas de ecosistemas degradados (reduciendo la tasa de deforestación del país, una de las más altas de América Latina); 3. Desarrollar una mayor eficiencia energética; 4. Dar inicio al pago de la deuda social con atención prioritaria a la población amazónica, invirtiendo en educación, salud, vivienda y en la creación de empleos con actividades sostenibles como el ecoturismo; y 5. Invertir en ciencia y tecnología con el objetivo de cambiar progresivamente el modelo de desarrollo.

En el presente artículo vamos a caracterizar la Iniciativa Yasuni-ITT, inserta en el Plan Nacional para el Buen Vivir -PNBV¹-, pilar de la política de cambio que orienta el nuevo modelo de desarrollo propuesto por el actual gobierno y que recoge como principios el respeto a los Derechos de la Naturaleza -reconocidos en la nueva Constitución de 2008-, la equidad social y la utilización sostenible de los recursos naturales, desde una perspectiva que implica una ruptura con la visión economicista del mundo y que se apoya en el Sumak Kawsay o Buen

Vivir, cuya meta fundamental es el bien común de los seres humanos en armonía con la naturaleza.

De los intereses particulares al bien común

Con la Iniciativa Yasuní-ITT, el gobierno ecuatoriano incorpora un sentido de solidaridad a las relaciones internacionales desde un enfoque histórico que reivindica la deuda ecológica y, en el que se reconoce la responsabilidad de los países ricos del Norte, cuya industrialización y riqueza fue posible a partir de la explotación y la importación de los recursos naturales de los países del Sur, quienes no pudieron aprovecharlos.

La deuda ecológica y la corresponsabilidad mundial en éste ámbito nos llevan a pensar en la noción de bien común mundial, que atacaría la idea del ‘todo-mercado’ en el reconocimiento de la existencia de bienes comunes indivisibles, inalienables, inenajenables e incondicionalmente accesibles y utilizables por todos y todas. La atmósfera es un bien común mundial en tanto responde a las características descritas arriba: no pertenece a nadie ni a ningún país en particular, es indivisible, inalienable e imprescindible para todos. Algo similar ocurre con la biodiversidad, el clima, el agua, etc., bienes que por tanto deberían ser externos al mercado y considerados como un bien común mundial, lo que implicaría que no pueden ser gestionados a escala local o

nacional. Pero antes de entrar en el debate, hay que diferenciar el *bien común*, los *bienes comunes*, los *bienes públicos* y el *servicio público*, definiendo claramente cada uno de estos conceptos.

François Lille nos propone tres definiciones básicas: “el bien común es aquello que pertenece a todo el mundo en el presente y en el futuro. El bien público, es a lo que todo el mundo debe tener derecho, aquí y ahora. El servicio público, es la manera en la cual deben ser gestionados, producidos y distribuidos esos bienes comunes y públicos”². Para precisar la diferencia entre lo común y público Lille explica que: “el bien público es para todo el mundo y para cada persona, en un uso libre y equitativo, el bien común pertenece a todo el mundo y no pertenece a nadie, tratándose de donación de la naturaleza (la fuente) o construcción social (el pozo)”³. Lo común es de todos y lo público es para todos. La idea de bien común propone no sacrificar el futuro para alimentar el presente, la idea de bien público añade a esto que no se puede preservar el futuro sacrificando el presente.

Para François Flahault, los bienes comunes o públicos se diferencian del interés general, agregación de intereses individuales. Pero lo que nos aporta este autor en la discusión es la diferencia que hace entre el bien común entendido como “el conjunto de lo que sostiene la coexistencia, y como consecuencia el ser mismo de las personas”⁴;

los bienes mercantiles que “no son gratuitos (se venden y se compran) y son producidos en cantidad definida”⁵; y los bienes comunes o colectivos⁶ que se caracterizan porque “*primo*, cada uno accede [a estos bienes] libremente; *secundo*, no suscitan rivalidad, la cantidad disponible no está reducida por el número de usuarios”⁷. Así, la preservación de los bienes comunes es el punto de partida para la obtención del bien común y por tanto, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los seres humanos.

Lille y Flahault coinciden en que la definición de los bienes comunes y públicos es el resultado de una voluntad política. Pensar en la existencia de este tipo de bienes a escala mundial, nos obliga a considerar en el mejoramiento de la democracia internacional y por ende, en la democratización de la Organización de Naciones Unidas. Su funcionamiento se encuentra limitado por la existencia de órganos como el Consejo de Seguridad, cuyos cinco miembros permanentes tienen la capacidad de vetar cualquier decisión de la Asamblea General que resulte contraria a sus intereses. Así, este órgano resulta más potente que la Asamblea General, en donde cada país está representado y tiene un voto. Habrá que reformar lo que ya hay o, de no ser posible, crear nuevas instituciones que

reemplacen las presentes.

El reconocimiento de la existencia de bienes comunes mundiales y la imperiosa necesidad de protegerlos y de impedir que se conviertan en mercancías, conllevan a la creación de una nueva generación de derechos como los de la naturaleza. Geneviève Azam propone la creación de los derechos de la Tierra, lo cual implicaría “el reconoci-

“Aquí se trata de privilegiar los derechos humanos y la vida de estas poblaciones antes que los recursos económicos que se derivan de la explotación petrolera.”

miento de que la Tierra es un bien común primero”⁸. Elinor Ostrom⁹, premio Nobel de economía en el 2009, define los bienes comunes como instituciones humanas basadas en una forma de propiedad que permite el uso en vez de la apropiación, y que pueden perdurar en tanto este uso

está basado en la reciprocidad. Su respeto por todos es la garantía del acceso al recurso. Aunque para Azam esta definición tiene límites por tratarse de “un análisis económico que consiste en establecer modelos, orientados a determinar las reglas más eficientes a partir del juego de ‘actores’ individuales”¹⁰, la teoría de Ostrom nos permite pensar en una nueva gobernanza de los recursos naturales, y particularmente, del petróleo. Un bien común es un recurso con reglas de redistribución, administración, control, acceso y uso.

Con la Iniciativa Yasuní-ITT, el gobierno ecuatoriano propone al mundo que la

biodiversidad y el petróleo sean reconocidos como bienes comunes mundiales para que su gestión sea colectiva, y así, en el caso del segundo, poder reducir los impactos negativos de su explotación. Pese a nuestra dependencia actual, el petróleo es un bien común del que podemos prescindir, lo que resulta inimaginable en el caso del agua. Desde un punto de vista económico, es un recurso finito y por lo tanto, cada vez más escaso; desde un punto de vista ecológico y social en cambio, si consideramos los efectos nocivos de su explotación, hay *demasiado petróleo*. En términos globales existe un problema de repartición del petróleo y, al mismo tiempo, su explotación y consumo tienen impactos en la atmósfera que afectan a toda la humanidad. Estamos frente a un problema de articulación de soberanías -locales, nacionales, regionales e internacionales-, lo cual significa que hay un problema democrático. El objetivo sería entonces el reconocimiento del petróleo como un bien público mundial que requiere una gestión global. Dejar una parte del petróleo bajo tierra evitaría la emisión de CO₂ y permitiría la protección de una rica biodiversidad, participando de esta manera en dicha nueva gestión mundial del petróleo. Estas dos acciones, al menos, no beneficiarían únicamente al Ecuador sino a todo el mundo.

De la edificación y protección de los bienes comunes a nivel mundial, se deriva una nueva visión de la sociedad en la que el ser

humano pasa a ocupar un lugar central en la visión normativa de la economía, lo que se pone a prueba al considerar la problemática de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario -PIAV-.

La problemática de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario

La Iniciativa Yasuní-ITT implica un primer paso para la realización de la economía pospetrolera y la justicia ecológica. Nos obliga a pensar en otro tipo de desarrollo, ya no basado en la extracción de recursos, en la simple acumulación de riquezas, sino en la armonía del ser humano con la naturaleza. Y en este contexto, considerar la problemática de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario es fundamental. Aquí se trata de privilegiar los derechos humanos y la vida de estas poblaciones antes que los recursos económicos que se derivan de la explotación petrolera.

Los Tagaeri y los Taromenane son alrededor de 300 personas divididas en cuatro clanes. Su voluntad es no tener contacto con el resto de la sociedad. Lejos de ser una casualidad, su aislamiento es el resultado de una dinámica cultural propia de cazadores-recolectores y del proceso histórico que implicó la colonización y la explotación de los recursos en sus territorios¹¹. Precisamente, la cuestión del territorio es fundamental no solo porque se trata de su fuente de recursos, sino porque la violación de este puede

conducir a la guerra y la violencia. La explotación petrolera y la expansión de la frontera extractivista, por ejemplo, con la deforestación y el ruido de las máquinas, provocan la huida de los animales y la pérdida de biodiversidad, amenazando la reproducción social y cultural de estos pueblos. Además, estas comunidades son muy frágiles frente a las enfermedades que podrían llegar con los colonos (una sola gripe podría matar un pueblo entero). Por último, los riesgos de violencia se multiplican, ya sea entre ellos -a causa de los desplazamientos forzados y la lucha por el territorio-; entre estos pueblos aislados y los grupos waorani -de parte de los PIAV al defender su territorio o de parte de los Waorani cuando la presencia de los PIAV les impide la explotación de recursos y beneficiarse de lo que les ofrecen las empresas petroleras¹² -; o, finalmente, entre los PIAV y los colonos.

Los PIAV se han visto beneficiados con diferentes medidas de protección. A nivel internacional el tratamiento de esta problemática es reciente. Su primera expresión tuvo lugar durante la reunión de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN- en Bangkok 2004, durante la cual fue emitida la Recomendación N° 3 056 en favor de los derechos humanos y la conservación de los territorios indígenas de los pueblos aislados. En 2005, durante el primer Encuentro Internacional sobre los Pueblos Indígenas Aislados de la Ama-

zonía y del Gran Chaco en Belem do Para, Brasil -que reunió diferentes colectividades de la sociedad civil, así como a la UNESCO y otras organizaciones de la ONU-, los PIAV fueron declarados Patrimonio Socio-cultural de la Humanidad, particularmente porque aseguran la conservación de la biodiversidad. Además, la Declaración de Belem subraya que la voluntad de aislamiento debe ser considerada como un derecho humano fundamental.

A nivel nacional, fue el Estado ecuatoriano el que impulsó una política en favor de los PIAV creando en 1999 una Zona Intangible¹³, oficializada en 2007 como respuesta a las medidas precautelares dictadas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, que obligaban al Estado ecuatoriano a poner en marcha un plan efectivo de protección para estos pueblos. Sin embargo, las fronteras de esta Zona Intangible fueron trazadas por el Ministerio del Ambiente siguiendo de manera extraña las delimitaciones de los diferentes bloques petroleros -particularmente del Bloque 16-. Este trazado se hizo bajo la presión de las empresas petroleras, sin la participación de las comunidades que viven en la zona, ni de la Nacionalidad Waorani del Ecuador -NAWE- ni de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-. Las zonas de protección son, en la mayoría de los casos, figuras artificiales que no corresponden a la territorialidad ejerci-

da por estos pueblos¹⁴. En efecto, persiste el riesgo de que las presiones de las industrias extractivistas condicionen las fronteras del territorio, provocando el no reconocimiento de los límites de esta Zona Intangible por los pueblos aislados y la posibilidad de nuevas situaciones de violencia fuera de ella.

Una parte del ITT se sitúa en la Zona Intangible, por lo que la explotación del petróleo en esta región representaría no solo una infracción al derecho internacional sino a la legislación nacional, al atentar contra los Derechos de la Naturaleza, lo que se sumaría a las múltiples agresiones de las que estos pueblos han sido víctimas.

Los Derechos de la Naturaleza

El Ecuador es el primer país en el mundo que ha reconocido los Derechos de la Naturaleza, novedad que ha contribuido a alimentar numerosos debates sobre políticas orientadas a la protección del ambiente, durante y después de la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2008. El concepto de Derechos de la Naturaleza es a menudo denigrado por quienes consideran que implica el fin de las acciones extractivistas o, incluso, la restricción a las actividades de subsistencia de ciertas comunidades indígenas. Sin embargo, “esta propuesta de derechos implica que toda actividad que depende de los recursos naturales podrá hacerse si eso no altera la acción teleológica e inmanente de la naturaleza, concepto filosófico

que define la capacidad de los seres vivientes, incluso la naturaleza, de regenerarse o de curarse, y de seguir existiendo”¹⁵. También ha sido objeto de ironía, a propósito de la representación de la naturaleza durante un proceso legal. Sin embargo, en el ejercicio del derecho existen numerosos ejemplos de personas que al carecer de voluntad o conocimiento disponen de tutores legales. Esto es claro en el caso de los niños y, en Ecuador, de los fetos: sus representantes legales no son necesariamente sus padres, sino que pueden ser también sus abogados. De la misma manera, la naturaleza podría tener representantes legales que harían respetar sus derechos y hablarían por ella. Estos representantes podrían ser personas que estén directamente en relación con el conflicto juzgado, así como también un colectivo o de una institución dedicados a su defensa.

Claramente la naturaleza no es una persona, pero existen entidades que tienen los mismos derechos que los individuos. Por ejemplo, en 1886 la Corte Suprema en Estados Unidos, extendió los derechos humanos a las corporaciones privadas: derecho a la vida, a la libertad de expresión, etc. En lo que concierne a la naturaleza, Esperanza Martínez explica que “el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza pone, simultáneamente, el tema de la ‘titularización’ y de la ‘tutela’. La ‘titularización’ es la condición de ser sujeto de derechos propios y la

‘tutela’ con quien representa o rinde aplicables tales derechos”³⁶. Desde su perspectiva, la tutela debe ser una institución jurídica destinada a favorecer el ejercicio de estos derechos, y los individuos y colectivos están llamados a defender a la naturaleza mediante ella.

Al margen de estos debates, lo relevante en esta nueva concepción radica en que la naturaleza es considerada como un ser vivo con el cual debemos vivir en armonía y no como algo susceptible de explotación y comercialización; nos invita así a construir otro tipo de lazo con ella, como individuos y como sociedades, puesto que nos ubica en una relación de dependencia que opera en una sola vía. Con los Derechos de la Naturaleza, reconocemos la obligación moral de proteger y respetar la integridad de los ecosistemas naturales y evitar la contaminación ambiental.

Según Alberto Acosta, “nosotros creemos que proteger la vida no puede hacerse recurriendo a relaciones mercantiles. Ponerle un valor monetario a la naturaleza, en otras palabras a la vida, no nos parece que es lo más adecuado”³⁷. La postura reduccionista que implica presuponer un valor comercial a todo bien, impide tomar en cuenta otros valores inherentes a la naturaleza como los ecológicos, culturales y aquellos tradicionales que son defendidos por las poblaciones indígenas, particularmente a través del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. El

modelo de ‘desarrollo’ predominante a nivel mundial ha conducido a una crisis ecológica que amenaza estos valores, con graves consecuencias sobre los ecosistemas y con peligros concretos como el calentamiento global, la pérdida de la biodiversidad, la disminución de la capa de ozono, la desertificación y la erosión de los suelos, etc. “En realidad, los Derechos de la Naturaleza exigen hacer un balance entre los usos económicos y la protección de la naturaleza. Es arreglar los ritmos de extracción en el mismo plano que el ritmo de regeneración de la vida”³⁸.

Para ello resulta necesario contar con políticas ecológicas efectivas, que no necesariamente son contradictorias con la lógica económica. Si no se protege al ambiente, la crisis ecológica desembocaría en costos económicos muy fuertes, sea por la gestión de los impactos ambientales o por la quiebra de varios sectores productivos. Así, la naturaleza pasa de ser objeto del desarrollo en una economía extractivista y en un modelo de desarrollo que desconoce el patrimonio natural, a sujeto de diferentes políticas públicas, entre ellas la defensa del bien común.

Finalmente, podemos retomar el planteamiento de René Passer de 1979: “el Ser humano forma parte de la Naturaleza, especie no como las otras pero entre las otras [...]. La Naturaleza está en el Ser humano: la materia que le constituye no es otra cosa que aquella con la cual está hecho el mundo

[...]. El Ser humano, por último, es la Naturaleza: representa el resultado actual de una larga evolución que empieza con un proceso de complicación de la materia”¹⁹. Esto nos obliga a pensar en un modelo alternativo que parta de la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas e impulse políticas públicas que apunten al conocimiento de estas riquezas naturales.

Hacia un nuevo modelo socioeconómico basado en el bioconocimiento

El problema es que el Ecuador debe cambiar su modelo productivo actual, basado en la explotación y exportación de sus recursos naturales, y que para ello necesita recursos financieros de los que el Estado no dispone. El gobierno de Correa propone entonces explotar dichos recursos naturales para poder financiar las reformas estructurales. En este sentido, deben quedar en claro dos elementos: 1. Lo importante no es saber si hay que explotarlos, sino cómo: ¿habría que autorizar la explotación a cielo abierto y a gran escala como estipula la Ley Minera? Esta forma de explotación es inevitablemente contaminante, por lo que va entonces en contra de los Derechos de la Naturaleza promovidos por la Constitución; y 2. Es fundamental orientar la última fase extractivista del país en la explotación de los yacimientos petroleros ya abiertos y no en la apertura de nuevos pozos –lo que está contemplado como moratoria petrole-

ra dentro del Plan de Gobierno 2007-2011 de Alianza País-.

Lo interesante de la Iniciativa Yasuní-ITT es que cuestiona el modelo de desarrollo extractivista, al mismo tiempo que propone un camino para construir una sociedad basada en la noción de *Sumak Kawsay* y, que representa un primer paso en la construcción de un nuevo modelo de civilización en el cual pueden ser articuladas la justicia social y la urgencia ecológica.

En el cuarto objetivo del PNBV, la biodiversidad es considerada como patrimonio estratégico²⁰, objeto de políticas públicas destinadas a ejecutar “transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global”²¹.

La inclusión de la Iniciativa Yasuní-ITT en una verdadera estrategia nacional de transformación del modelo socioeconómico, permite el avance hacia una sociedad del bioconocimiento, una *biopolis*²². El bioconocimiento, o conocimiento para la vida²³, “está constituido por las teorías, saberes y aplicaciones científicas y tradicionales que la sociedad ha desarrollado a lo largo de la historia sobre la biodiversidad y sus sistemas complejos y auto-gestionados, el orden natural y modificado, donde se realiza y sustenta la vida y que contribuyen al Buen Vivir y a la sostenibilidad del planeta”²⁴.

Todos estos conceptos -Buen Vivir, Derechos de la Naturaleza y bioconocimiento- sobrepasan la visión antropocéntrica que percibe a la naturaleza como un simple objeto de valor al que, de acuerdo a su 'utilidad comercial', le pueden ser asignados valores de uso o de cambio, y nos conecta con una lógica biocéntrica en la cual todas las especies vivas tienen la misma importancia y merecen ser protegidas. La relación biocéntrica es reconocida desde el 2008 en la Constitución ecuatoriana, sustentando derechos constitucionales que están al mismo nivel que los derechos humanos, tanto individuales como colectivos.

Para que estos derechos sean llevados a la práctica son necesarias reformas estructurales profundas, tendientes a cambiar el modelo actual, liberal, extractivista y primario-exportador que deja de lado el respeto por la biodiversidad. Esto pasa por reformas radicales en los medios de producción de bienes y energía, así como en la supresión de la sociedad de consumo, modelo de desarrollo global que simplemente ya no resulta viable. De la misma forma, atraviesa las inversiones públicas y privadas en aquellos sectores que tienen la capacidad de satisfacer necesidades humanas respetando al mismo tiempo los ciclos de vida de la naturaleza. La Iniciativa Yasuní-ITT es un pilar fundamental en esta política porque pro-

mueve el pago de la deuda social mediante actividades sostenibles, el cambio de la matriz energética y productiva y la recuperación ambiental que implica prevenir la deforestación y la degradación de las selvas y de los suelos. Pero esta iniciativa no es suficiente si no viene acompañada de una política de cambios radicales y de una inversión en algunos sectores productivos e industriales. Hay que destacar las reformas planteadas por la nueva Ley de Educación Superior que apuesta por afianzar relaciones entre las universidades, los sectores productivos y la sociedad en general a través de los objetivos fundamentales del PNBV. La transformación de la universidad tiene como reto fomentar una educación más democrática -lo que implica la gratuidad de la universidad-, como mecanismo para "transformar la sociedad"²⁵. El hecho de haber incluido en el fideicomiso la inversión en investigación, ciencia, tecnología e innovación apunta a buscar recursos económicos destinados a generar un nuevo tipo de riqueza para la sociedad en su conjunto.

Conclusión

La Iniciativa Yasuní-ITT es un medio para que la economía pospetrolera y la justicia ecológica se vuelvan una realidad. Nos obliga a pensar en un modelo económico distinto que ya no se fundamenta en la ex-

tracción de los recursos naturales sino que busca garantizar la armonía entre el ser humano y la naturaleza. También representa una bandera internacional que empieza a identificar al Ecuador con la construcción de un nuevo pacto social de vida en colectivo. Pero este proyecto alternativo es insuficiente si el Ecuador no piensa en cómo conocer y transformar la biodiversidad en un valor generador de riqueza para la satisfacción de las necesidades humanas, manteniendo el respeto a los Derechos de la Naturaleza.

Del éxito de esta iniciativa depende su réplica en otros países, que permitiría tener un verdadero impacto sobre el calentamiento global. Al respecto, el Ecuador ha definido tres condiciones para que otros estados puedan reproducir los mecanismos del proyecto ITT: 1. Ser un país pobre, pues uno de los principales atractivos del proyecto es buscar simultáneamente combatir el cambio climático, mantener la biodiversidad y reducir la pobreza. 2. Ser un país ubicado entre los Trópicos de Cáncer y Capricornio, donde se concentran los bosques tropicales y la mayor parte de la biodiversidad del mundo y, 3. Poseer importantes reservas de recursos fósiles en zonas de alta sensibilidad biológica o cultural. Según estas condiciones, los países que podrían reproducir la Iniciativa Yasuní-ITT son Bolivia, Brasil, Colombia, la República Democrática del Congo, India, Indonesia, Madagascar, Ma-

lasia, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas y Venezuela. Le guste o no al Ministro de Cooperación alemán Niebel²⁶, replicar de la Iniciativa Yasuní-ITT debe ser un objetivo de los diferentes movimientos sociales y ecológicos del mundo.

Notas

1. Este plan, hoja de ruta destinada a guiar las políticas públicas del gobierno con una visión de 20 años, puede ser consultado en la página web de la SENPLADES. Disponible en [www.senplades.gov.ec]
2. François Lille, *À l'aurore du siècle, où est l'espoir? Biens communs et biens publics mondiaux*. (Bruxelles. Éditions Tribord, 2006), p. 11. La traducción es nuestra.
3. *Ibid*, p. 35-36. La traducción es nuestra.
4. François Flahault, *Où est passé le bien commun?* (Paris, Mille et une nuits, 2011), p. 114.
5. *Ibid*, p. 116.
6. La distinción entre las dos expresiones es propia de los economistas que hablan de bienes colectivos pero estos corresponden a los bienes comunes. Ver: Alain Beitone, "Biens publics, biens collectifs. Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire", publicado en *Revue du MAUSS* permanente [http://www.journal-dumauss.net/spip.php?article690]. Consultado el 18/09/2011.
7. François Flahault, *op. cit.*, p. 117.
8. Geneviève Azam, *Le temps du monde fini. Vers l'après-capitalisme* (Paris, Les Liens qui libèrent,

- 2010), p. 196.
9. Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* (Bruxelles, De Boeck Editions, 2010).
 10. Geneviève Azam, *op. cit.*, p. 175.
 11. José Proaño García, Paola Colleoni, “Taromenane Warani Nani. Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario”, *Tagaeri – Taromenane, en la Amazonía Ecuatoriana* (Quito, Abya-Yala/Fundación Pachamama, 2008), p. 34
 12. Para obtener el acuerdo de las diferentes poblaciones indígenas, las empresas petroleras construyen en las comunidades una escuela, un centro de salud u ofrecen empleos a los miembros.
 13. Se trata de 700.000 ha. situadas entre los ríos Yasuní y Curaray.
 14. José Proaño García, Paola Colleoni, *op. cit.*
 15. Esperanza Martínez, “Los Derechos de la Naturaleza en los países amazónicos”, *Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora* (Quito, Abya-Yala, 2009), p. 110.
 16. Esperanza Martínez, *op. cit.*, p. 92
 17. Matthieu LeQuang, “El proyecto ITT en Ecuador: dejar el crudo en tierra o el camino hacia otro modelo de desarrollo. Entrevista a Alberto Acosta”, *CIP-Ecosocial – Boletín ECOS*, n. 8, Quito, agosto-octubre 2009.
 18. Eduardo Gudynas, “Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales”, *Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora* (Quito, Abya-Yala, 2009), p. 46
 19. René Passet, *L’Economie et le Vivant* (Paris, Economica, 1996; 1era edición Paris, Payot, 1979), p. 6.
 20. República del Ecuador. *Plan Nacional de Desarrollo, Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* (Quito, SENPLADES, 2009), p. 217.
 21. República del Ecuador. *Plan Nacional de Desarrollo, Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* (Quito, SENPLADES, 2009), p. 218.
 22. René Ramírez Gallegos, *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano* (Quito, SENPLADES, Documento de trabajo, agosto de 2010).
 23. Dania Quirola Suárez, “La universidad ecuatoriana en la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el bioconocimiento”, *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad* (Quito, SENPLADES, 2010), p. 196.
 24. SENPLADES y Universidad Técnica Particular de Loja, *Naturaleza y Cultura Sistematización del Primer Taller sobre Bioconocimiento en la Zona de Planificación 7* (Loja, Documento de trabajo, 2010, inédito).
 25. René Ramírez Gallegos, *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad* (Quito, SENPLADES, 2010).
 26. El ministro Niebel se opone a la contribución de su país a la Iniciativa Yasuni-ITT porque teme que se convierta en un peligroso precedente a nivel mundial y que su lógica sea reproducida en otros países.

Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos

por Jacques P. Ramírez G*

Si bien para algunos puede parecer novedosa la visibilidad que han adquirido los asuntos migratorios en los últimos años, al revisar la historia del Estado-Nación ecuatoriano vemos que estos ya constituían un tema de preocupación a finales del siglo XIX. Desde aquel entonces, en especial cuando los liberales llegaron al poder y nuestro continente era un lugar de acogida de grandes flujos migratorios, predominó en nuestro país una política de aperturismo segmentado, en la cual los migrantes de la región andina tuvieron mayores privilegios, los europeos y norteamericanos eran bienvenidos, mientras que otros extranjeros como los chinos y gitanos eran excluidos.

Dicho enfoque duró hasta finales de la

década del 30', en la que se empezaron a poner los cimientos del paradigma del control migratorio, consolidado en los años cuarenta a raíz de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto militar con el Perú y, que llega a su apogeo en la década de los 70', cuando se impusieron los gobiernos militares y dominaba en la región la Doctrina de Seguridad Nacional. No es casualidad que las últimas leyes de migración y extranjería de este enfoque, orientado a la seguridad y el control, provengan de aquella época, y que pese a las modificaciones realizadas a mediados de la primera década del siglo XXI, mantengan hasta hoy intacta su esencia.

A pesar de que a nivel global se ha fortalecido la agenda securitaria -sobre todo en

* *Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana, México, D.F. Profesor-Investigador Titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); Profesor asociado FLACSO-Sede Ecuador.*

los países de recepción de migrantes y con mayor énfasis a raíz del 11S y el 11M- en el Ecuador, tanto desde el Estado como desde diferentes organizaciones sociales se viene impulsando una nueva perspectiva migratoria basada en el respeto a los derechos humanos. Dicha propuesta se consolidó y plasmó como política de Estado en la Constitución de la República impulsada por el nuevo gobierno y aprobada en el referéndum de 2008.

¿Cuáles son los principales avances que el Estado ecuatoriano ha incorporado en política migratoria y cómo se ha dado este proceso?, ¿qué incorpora la nueva Constitución en materia migratoria?, ¿cómo era anteriormente la relación del Estado ecuatoriano con los migrantes?, ¿hasta dónde se puede hablar de la emergencia de un nuevo modelo de estado transnacional? Este artículo pretende dar respuesta a estas inquietudes iniciando el análisis con un breve recorrido por las políticas migratorias existentes en Ecuador antes de la llegada del gobierno de Rafael Correa y Alianza País.

El transnacionalismo político es el lente teórico que está tras el presente artículo. Con este término nos referimos a todas aquellas actividades que realizan por un lado los migrantes, relacionadas con la formación de comités, asociaciones y movi-

mientos que intentan influir y participar en la vida local/comunitaria o nacional y, por otro, a aquellas que propician los Estados con el fin de incorporar a sus diásporas en la vida política.

Cabe resaltar que varios autores que han trabajado con esta categoría¹ han puesto más énfasis en el accionar de los migrantes que en quehacer de los Estados. Sin embargo, para Bauböck², lo que resulta significativamente nuevo en cuanto al trans-

nacionalismo político son las respuestas de las instituciones nacionales que permiten a los migrantes reivindicar derechos y afiliarse a varios sistemas políticos. Esta entrada es la que más se ajusta al caso ecuatoriano, como se desprende de la evidencia empírica disponible.

"[...] tanto desde el Estado como desde diferentes organizaciones sociales se viene impulsando una nueva perspectiva migratoria basada en el respeto a los derechos humanos."

Política y migración en el Ecuador de finales de los 90' y principios del nuevo siglo

La visibilidad adquirida por los migrantes en la década del 90' se tradujo en algunas conquistas a nivel político, de las cuales podemos destacar dos: la posibilidad de tener doble nacionalidad³ y la de ejercer el derecho al voto. Este último se incorporó en la Constitución de 1998, quedando consagrado como derecho político que "Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán

elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el lugar de su registro o empadronamiento.” (título III, capítulo 3, artículo 27, inciso tercero).

Si bien en la Constitución de 1998 se indica que “el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero” (artículo 11, capítulo 1, título II), durante su vigencia no se establecieron los mecanismos para su cumplimiento, ni se creó un organismo rector destinado a desarrollar los asuntos relativos a la temática migratoria que proporcionase una mirada integral para darles tratamiento, así como tampoco se definieron los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidos en el exterior⁴.

La tardía implementación del derecho al voto en el exterior deja ver los déficits institucionales, efecto de una lenta modernización de la Cancillería -que se hizo evidente en el primer proceso electoral del 2006-. La poca importancia dada por las élites gubernamentales al tema de la movilidad humana se manifestó en que, para estas, el fenómeno migratorio estaba lejos de representar algo parecido a un problema público.

Es con la aparición de ciertas organizaciones de migrantes de carácter transnacional a inicios del nuevo siglo, sobre todo la asociación Rumiñahui y la asociación Llac-takaru⁵, que se empiezan a plantear deman-

das en favor de los migrantes y sus familias. Esto ocurrió cuando en el escenario nacional se manifestaba una de las peores crisis políticas y económicas que ha vivido el país a lo largo de su historia.

Como se recordará, a finales de enero del 2000 un levantamiento popular liderado por el movimiento indígena, derroca al entonces presidente Jamil Mahuad y, luego del paso fugaz de una junta indígena-militar, la cúpula militar entrega el poder al vicepresidente Gustavo Noboa.

La demanda social obliga entonces al gobierno a establecer mesas de diálogo con los actores sociales, entre ellos las asociaciones de migrantes, quienes consiguen que el gobierno cree en el 2002 el “Programa de ayuda, ahorro e inversión para migrantes ecuatorianos y sus familias” dotado de un fondo de cinco millones de dólares (que nunca se concretó) y, que tenía que ser administrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que un año antes habría elaborado el primer Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior -PLANEX⁶.

En el año 2003 llega al poder el coronel Lucio Gutiérrez con respaldo del movimiento indígena, artífice del derrocamiento del presidente Mahuad. La alianza de Gutiérrez con el movimiento dura muy poco. En este periodo se nombra como ministra de relaciones exteriores a Nina Pacari, lidere-sa del movimiento, quien eleva los asuntos consulares y migratorios a rango de subse-

cretaría en un momento en el que los países europeos impusieron a los ecuatorianos el visado *Schengen* para ingresar a su territorio.

Como se conoce en el ámbito de las relaciones internacionales, fue a partir de la Convención de Viena de 1965, que se determinó que la protección y representación de intereses del país y sus connacionales en el exterior, estarían a cargo del servicio consular y las misiones diplomáticas. En este marco la Cancillería se constituyó en el ente encargado de manejar los temas migratorios hasta el 2006.

En las elecciones de ese año triunfa Rafael Correa Delgado, quien a lo largo de la campaña, así como en su discurso de posesión en enero del 2007, se refiere a los migrantes como “la Quinta Región”, dando así señales claras de incorporar los temas migratorios, no solo como agenda gubernamental, sino como política de Estado.

Allí se establece la hoja de ruta que se ha venido ejecutando desde entonces, y que constituye una propuesta basada en el respeto de los derechos humanos de los migrantes, sobre todo en lo referente al derecho a la libre movilidad; la consideración que no existen personas ilegales; el deseo de impulsar una ciudadanía supranacional; el combate a los coyotes y prestamistas; la pretensión de impulsar una política de retorno; así como la participación electoral de los ecuatorianos en el exterior, entre otros. Postulados estos que fueron recogidos en

el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010), en la Constitución de la República del Ecuador (2008) y en el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013).

Apenas se posesiona, el gobierno de Correa crea la Secretaría Nacional del Migrante -SENAMI-. Para abril de ese año lanza una consulta popular destinada a aprobar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Luego de obtener un rotundo Sí (81,72%), en septiembre del 2007 se convoca a elecciones para designar los respectivos asambleístas y un año después, el 30 de septiembre del 2008, se convoca nuevamente al pueblo ecuatoriano para aprobar el nuevo texto constitucional. Una vez más se obtiene un voto mayoritario por el Sí. En todos estos procesos electorales, así como en las elecciones del 2009 y 2011, las y los ecuatorianos radicados en el exterior tuvieron la posibilidad de participar.

De manera simbólica, al llegar a ciudad Alfaro-Montecristi, donde sesionó la Asamblea Constituyente, se encontraban pancartas dando la bienvenida a los representantes de las diferentes provincias, así como a los ecuatorianos que partieron al exterior: ‘Bienvenidos hermanos migrantes. La patria ya es de todos’.

Los artículos sobre movilidad humana

Como vimos anteriormente algunos elementos de política migratoria datan de la Constitución de 1998; sin embargo, esta se

limitó básicamente a extender los derechos políticos para que las y los ecuatorianos que viven en el extranjero pudieran sufragar, asunto que recién se hizo efectivo a partir de las elecciones presidenciales del 2006. En la Constitución de Montecristi se plasman reivindicaciones que van más allá de los derechos políticos, entre ellos los económicos y laborales, teniendo siempre como eje los derechos humanos.

Considerando las experiencias tanto nacionales como internacionales con respecto al abordaje que los Estados suelen otorgarle a la problemática migratoria, lo nodal del enfoque que se adopta en la nueva Constitución puede resumirse en el privilegio a los derechos humanos sobre los requerimientos de orden jurídico-administrativo, que se entiende, es lo que pretendía lograr la Organización de las Naciones Unidas -ONU- en 1948 cuando formuló la Declaración Universal de los Derechos Humanos; lamentablemente transformados en un conjunto de valiosos enunciados carentes de mecanismos para su real cumplimiento en aquellos países que los han ratificado.

Esta perspectiva también refleja la naturalización de la movilidad humana y, con ello, la superación de la territorialidad como medida suscriptor del derecho a tener derechos, constituyendo esto una crítica rotunda al paradigma de la seguridad, asumido de modo predominante por los países del Norte y de ahí extendido al resto del plane-

ta. En este mismo sentido, tampoco se recoge el punto de vista de la gestión o gobernabilidad migratoria que ha sido impulsado por ciertos organismos internacionales y países de recepción.

Para iniciar el análisis es necesario resaltar cuatro aspectos centrales del proceso de elaboración de la Carta Magna en relación al tema que nos compete. En primer lugar, el cambio lingüístico que se da en la nueva Constitución al eliminar el uso de expresiones como 'migración' o 'migrante', que suelen tener una carga peyorativa en los países de recepción, siendo privilegiado el uso de los términos movilidad humana o ecuatoriano/a en el exterior. Como se verá a continuación esto no es solo un retoque formal, sino que se trata de una propuesta teórica, política y ética.

En segundo lugar, en esta Constitución el eje de la movilidad humana fue tratado de manera transversal mediante 57 artículos distribuidos a lo largo de siete títulos, en los que se plasma de manera directa o indirecta el tema de los ecuatorianos en el exterior, de las personas extranjeras, el refugio, el desplazamiento y el retorno. Con esto se refuerza la visión que han venido trabajando diferentes actores, organizaciones sociales y académicas, en la que se trata el tema de la movilidad humana de una manera integral y holística.

En tercer lugar, se debe resaltar que es la primera vez en la historia que una Asam-

blea Constituyente cuenta con representación de los ecuatorianos radicados en el exterior. Ellos, organizaciones de migrantes y activistas, llegaron hasta Montecristi o enviaron sus propuestas para ser analizadas y discutidas en la Asamblea.

Para finalizar, como cuarto punto, y ligado al anterior, la redacción de esta Constitución tuvo constantemente una retroalimentación con los diferentes actores de la sociedad civil⁸, lo cual implicó también una interacción con los ecuatorianos en el exterior, ya fuera a través de viajes de los asambleístas para rendir cuentas afuera, o de forma virtual, a través de sus *blogs*, de videoconferencias y de la página Web de la Asamblea.

La posibilidad de adoptar con tanta fuerza la temática de la movilidad humana a nivel constitucional requirió del apoyo de actores claves, empezando por el Presidente de la República y el Presidente de la Asamblea Constitucional, quienes -desde la época de campaña- coincidieron en incluir a la población migrante dentro de la agenda de gobierno. Si bien, contar con la presencia de asambleístas representantes de los ecuatorianos radicados en el exterior fue importante, el mayor impulso se dio a través del grupo de asesores y diferentes agentes de la sociedad civil que desde tiempo atrás venían trabajando en una agenda de políticas migratorias con enfoque de derechos.

La perspectiva en torno a movilidad que

expresa la Constitución parte de reconocer -por primera vez en la historia- el derecho a migrar (art. 40): “No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Con lo anterior se intenta impedir prácticas de expulsión del territorio nacional por la condición de indocumentado, así como la privación de libertad por incumplimiento de requisitos administrativos. Se descriminaliza la movilidad humana al tiempo que se impide que la condición migratoria sea motivo de discriminación, como actualmente sucede.

En la segunda parte del mismo artículo se indica que el Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para el libre ejercicio de sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuen-

tren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.

6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Esto nos da pistas para entender la nueva forma y los recientes alcances del Estado, que ya no limita su accionar a la circunscripción territorial y los límites fronterizos, sino que extiende sus responsabilidades hacia la población migrante, dando un salto cualitativo de carácter transnacional. Por ejemplo, la familia transnacional, reconocida en el art. 68 de la Constitución, hace referencia a aquella que se caracteriza por la migración de uno o más de sus miembros y que pese a ello mantiene vínculos -tanto emocionales, comunicacionales como financieros- con su lugar de origen. El reconocimiento de esta permite el desarrollo de acciones para su protección, especialmente el de las niñas, niños y adolescentes, conforme a los contenidos presentes en el art. 45: "tienen derecho a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar", de igual manera el Estado protegerá y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa (art. 69, literal 4).

Estos artículos han obligado a redoblar la presencia de las instituciones del Estado más allá de sus fronteras, no solamente reforzando y ampliando las misiones diplomáticas, sino creando nuevas embajadas y consulados, con un nuevo enfoque de di-

plomacia social y ciudadana. Además, la SENAMI creó la Red de Casas Ecuatorianas en las principales ciudades donde emigraron las y los ecuatorianos: New York, Madrid, Milán, Londres y Caracas, existiendo allí representación del Defensor del Pueblo y autoridades del área social que las visitan periódicamente, incluyendo los encuentros que se dan entre el Presidente y los ecuatorianos residentes en el exterior.

Por otro lado, en concordancia con este derecho a migrar, la nueva Constitución del Ecuador tiene como fundamento 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 en las relaciones Norte-Sur (art. 416). Este artículo constituye una invitación a la comunidad internacional a que abandone la discriminación, el racismo y la xenofobia como patrones de interacción humana, y en su lugar flexibilice y abra las fronteras con la misma facilidad que cuando se trata de transacciones económicas, de capitales y productos⁹.

Como señala Estévez, la Ciudadanía Universal se desprende de una idea de justicia global que parte de una visión epistemológica descolonizada y que ve a los migrantes como sujetos activos en la transformación de la estructura. En este caso, la descolonización epistemológica implica: 1. Consi-

derar la dimensión material de la individualidad y la colectividad de los migrantes; 2. Considerar las cuestiones de poder que subyacen a las relaciones entre países; y 3. Partir de una visión sociopolítica -no liberal- de los derechos humanos¹⁰.

Desde esta perspectiva se ha querido propiciar la libre circulación de las personas, empezando por la región, con el fin de crear una ciudadanía latinoamericana y caribeña que fortalezca la integración, esto es, “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”¹¹ (art. 423).

La intención es avanzar hacia la integración latinoamericana y caribeña, de manera que, a mediano plazo y mediante una legislación armónica, podamos establecer un plan de desarrollo entre pueblos hermanos que configure una comunidad fundada en los principios de complementariedad y solidaridad. La superación de las limitaciones para el tránsito de compatriotas de la región¹² y el fomento a la realización de intercambios –culturales, educativos, turísticos– que fortalezcan alianzas sostenibles desde los nuevos paradigmas de convivencia social¹³, hacen de la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña un eslabón

fundamental para el logro de la ciudadanía universal.

Esta nueva visión del gobierno ecuatoriano produjo cierto malestar y preocupación, sobre todo en algunos países receptores y organismos internacionales que la vieron como la respuesta de un gobierno socialista a las políticas securitarias imperantes en la mayoría de países del mundo, lo cual implicó un reposicionamiento político en los diálogos bilaterales y multilaterales respecto al tema migratorio.

“Desde esta perspectiva se ha querido propiciar la libre circulación de las personas, empezando por la región, con el fin de crear una ciudadanía latinoamericana y caribeña que fortalezca la integración.”

En cuanto a los derechos políticos, se avanzó con relación a la Carta Magna anterior. Quedó ratificada nuevamente la posibilidad de que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior puedan ejercer su derecho a elegir dignidades, no solo en la Presidencia y Vicepresidencia de la Re-

pública, sino también a representantes nacionales y de la circunscripción especial del exterior. Así también, las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (art. 62 y 63). El otorgar derechos políticos a los extranjeros a través del voto es un avance significativo hacia respecto a una nueva visión constitucional propiciada por la Ciudadanía Universal, en la que la tendencia a

la diferenciación y reducción de derechos a causa de la nacionalidad es política de excepción y no regla de aplicación.

Con relación al voto para los ecuatorianos en el exterior la discusión cobró fuerza al decidir si este debía ser obligatorio o facultativo. Una vez más, se les permitió participar -así como también a los especialistas en el tema- a través del siguiente cuestionamiento introducido en la página Web:

La participación política ha sido uno de los temas que más interés despierta en las ecuatorianas y los ecuatorianos residentes en el exterior. Muchos de ellos y ellas desean que la "Quinta Región", de la cual forman parte, tenga mayor incidencia en la vida de su país, permitiéndoles participar en la toma de decisiones de asuntos trascendentales para su patria. En torno a ello, se ha abierto un debate en la Asamblea Constituyente que cuestiona la condición obligatoria o voluntaria del voto de los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior. Por esto, las y los asambleístas por los migrantes, hemos querido ampliar el debate y escuchar opiniones directas de nuestros compatriotas que se encuentran en distintas partes del mundo. Les invitamos a brindarnos su opinión respondiendo a lo siguiente: ¿Cree usted que el voto para ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior debe ser obligatorio o voluntario?

La participación política de las y los ecuatorianos en el exterior incluye también el

derecho a presentar propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley (art. 102) y, a solicitar convocatoria a consulta popular para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, cuando tengan el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial (art. 104).

"Como se aprecia, los derechos políticos ya no se limitan a esa vieja pretensión, lastimosamente aún vigente, de incluir a los ciudadanos en la vida política, exclusivamente, a través del ejercicio del voto y la efímera representación."

Respecto a derechos de participación, se hace alusión directa a que la conformación de movimientos políticos podrá corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción especial del exterior (art.109), con lo que se reconoce a la comunidad de ecuatorianos/as en el exterior y se

fomenta su interés en los asuntos públicos del país, así como su organización: "para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral [...] y determinará las circunscripciones dentro y fuera del país" (art.116).

Esto provocó una proliferación de candidatos y partidos o movimientos sociales que se organizaron para poder captar las seis curules de la Asamblea Constituyente, destinadas a los representantes de los ecuatorianos en el exterior. Para las elecciones presidenciales del 2007 lograron ins-

cribirse 86 candidatos: 28 de Europa, 36 de Estados Unidos y 22 de América Latina, pertenecientes a 25 organizaciones: 11 partidos y 14 movimientos¹⁴.

Como se aprecia, los derechos políticos ya no se limitan a esa vieja pretensión, lastimosamente aún vigente, de incluir a los ciudadanos en la vida política, exclusivamente, a través del ejercicio del voto y la efímera representación. La nueva constitución incluye una participación más radical por medio de otros canales, uno de los cuales constituye el denominado Cuarto Poder del Estado: el Consejo de Participación Ciudadano y Control Social, ente encargado de promover e incentivar la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público (art.207), del cual también pueden ser candidatos y parte los ecuatorianos radicados en el exterior.

Ahora bien, el nuevo proyecto constitucional señala que el Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para su regularización (art. 329). Así mismo, el Estado generará incentivos al retorno del ahorro y los bienes de las personas migrantes, para que estos se orienten hacia la inversión productiva de calidad (art. 338) y no solo al consumo, como ocurre actualmente.

Una vez dotado de contenido aquello que simbólica y metafóricamente el Presidente

de la República denominó en su discurso inaugural la Quinta Región, podemos decir que, en esta Constitución, los ecuatorianos/as que tuvieron que salir del Ecuador forman parte del nuevo modelo del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir, ya que el Estado promoverá “la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS- a los ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias con sus aportes” (art. 374), algo que por años fue un deseo y un motivo de lucha para varias organizaciones de migrantes.

Como se observa, en varios de estos artículos se expresa de manera clara una nueva concepción acerca del hecho migratorio desde un enfoque transnacional y humanista. El Estado-Nación va más allá de sus límites territoriales e intenta velar por sus ciudadanos independientemente de dónde se encuentren y, a su vez, da las posibilidades para incorporar a la diáspora a través de la participación, de la protección a la familia transnacional, promoviendo los vínculos entre el ‘aquí y el allá’.

Por último, si bien en este gobierno desde un inicio se empezó a trabajar por los y las ecuatorianas que tuvieron que salir del país (a través de la creación de la Secretaria Nacional del Migrante), se requería de ese gran espaldarazo que ha dado la nueva Constitución, para el tránsito de una política de gobierno a una política de Estado.

El artículo 392 textualmente señala:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría en política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

En este mismo sentido se dispone crear los Consejos Nacionales para la Igualdad, uno de los cuales, en materia de movilidad humana, ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para el cumplimiento de sus fines se coordinará con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno (art. 156). Dichos Consejos se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (art. 156 y 157).

A manera de cierre

Este artículo ha intentado rastrear el proceso de construcción de políticas públicas en materia migratoria, centrando la mirada en los avances alcanzados en la nueva Constitución de la República del Ecuador. Hoy el país está viviendo un proceso de transformación en el que no solo intenta incorporar a su 'diáspora' más activamente en la vida

política, sino que también apunta a repensar la conformación de un Estado-Nación cada vez más transnacional.

En efecto, más allá de las razones que tenga el Estado Ecuatoriano para acercarse a sus migrantes -ya sea por captar el capital humano en crecimiento, por remesas, presión política, o simplemente por un tema de política interna-, al combinar vínculos externos e internos y por consiguiente derechos sociales y recursos derivados tanto del país de origen como del de destino -tal como plantea Bauböck-, este se encuentra permitiendo mayores oportunidades para los migrantes.

La nueva carta constitucional inscribe algunas bases en esta dirección. Como se apreció, son varios los artículos sobre movilidad humana que se han incorporado, constituyendo un ejemplo en la región y el mundo sobre cómo tratar el tema de manera integral y humana.

Este proceso, que arrancó con firmeza en los primeros años del gobierno de Alianza País y que constituye un punto de quiebre en el tratamiento de políticas migratorias, requerirá a futuro de un análisis en torno a los efectos de estas políticas impulsadas por el Estado ecuatoriano, en términos de una nueva construcción de procesos políticos transnacionales.

Si bien no se pueden negar los avances en esta materia, recién se está delineando la cancha y el trabajo por hacer es arduo. En el corto plazo es urgente que a nivel político-

jurídico se elabore y apruebe una normatividad sobre movilidad humana que de sostén al nuevo proyecto constitucional y al nuevo enfoque de derechos que allí se plasmó. Lamentablemente, han pasado tres años y se sigue legislando con la ley de extranjería y migración elaborada en la década del 70', y, lo que es más grave, muchos funcionarios dan más peso a estos cuerpos legales que a la Carta Magna.

También es necesario hacer un trabajo de concienciación con la población ecuatoriana, que ha empezado a estigmatizar a los extranjeros radicados en nuestro país como causantes de diferentes problemas sociales. En los últimos años algunos actores políticos, medios de comunicación y ciudadanos en general, han vinculado directamente la presencia de extranjeros con el desempleo o el aumento de la inseguridad, argumentos conservadores y xenófobos de los que también son víctimas nuestros connacionales en el exterior.

Así, a pesar de que el Ecuador encamina su política internacional en asuntos migratorios desde la perspectiva de derechos humanos, políticos, económicos y socio-culturales-, su mal direccionamiento y el olvido del principio de ciudadanía universal puede desembocar -como sucede en algunas instituciones- en políticas paternalistas, asistencialistas y securitarias que no rompen con los paradigmas dominantes y están lejos aún de ser consideradas revolucionarias.

Notas

1. Sobre la teoría del transnacionalismo político ver: Luis Guarnizo, Alejandro Portes y William Haller, "Assimilation and transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants", *American Journal of Sociology* 108, mayo de 2003, p. 1211-1248; Eva Østergaard-Nielsen, "The politics of migrant transnational practices", *International Migration Review* 37, septiembre de 2003, p. 760-786; Marco Martiniello y Jean-Michel Laffleur, "Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism", *Ethnic and Racial Studies* 31, mayo de 2008, p. 645-663; David Fitzgerald, *Negotiating extra-territorial citizenship: Mexican migration and the transnational politics of community* (San Diego: Center for Comparative Immigration Studies, Monograph N.º 2, 2000)
2. Bauböck, Rainer, "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting", *Fordham Law Review*, n. 75, abril de 2007.
3. Estipulado a través de una consulta popular en el gobierno de Sixto Durán Ballén en 1994.
4. Eguiguren, María Mercedes, *Sujeto Migrante, crisis y tutela estatal* (Quito, FJ.ACSO-Sede Ecuador Abya-Yala, 2011). Para un análisis detallado sobre el papel del Estado Ecuatoriano en el período 1998-2006.
5. Si bien la primera surge en España en 1997, la «filiab» de Rumiñahui conformada por familiares en Ecuador surge en el 2001, el mismo

año en el que aparece la asociación Llactakaru. Existen otras organizaciones de migrantes pero son estas dos las que adquieren más visibilidad en el ámbito político trasnacional. Sin embargo, es necesario resaltar que el nivel de asociacionismo de los migrantes ecuatorianos es bajo, existiendo muchas más asociaciones de paisanaje preocupados por los temas culturales, deportivos o religiosos que políticos.

6. Araujo, Lorena y Mercedes Eguiguren, “La gestión de la migración en los países andinos”, *Andinamigrante* (Ecuador, n.3 abril de 2009), p. 2-10.

7. Fueron electos seis asambleístas —tres hombres, tres mujeres— quienes radicaban en España, Estados Unidos —dos—, Italia, Venezuela y Chile.

9. Bajo esta visión el artículo 9 manifiesta que “las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas”. Este aspecto fue uno de los que causó mayores tensiones en el debate constitucional. Incluso ciertos asambleístas que representaban a los migrantes estaban en contra y solo pedían que se incluyan artículos a favor de los emigrantes y no de los inmigrantes que llegan a nuestro territorio.

10. Estévez, Ariadna, *Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal*. (México, D.F, UNAM-CISAN, 2008), p. 25.

11. Se reconoce y garantizará a las personas el derecho a transitar libremente por el territorio na-

cional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país. Nadie podrá ser discriminado por su condición migratorio (art.11) y también se afirma que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares corran peligro (art. 66/14). Además, se reconocen los derechos de asilo o refugio, quienes gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (art. 41) y se prohíbe todo desplazamiento arbitrario (art. 42). Un aspecto de especial trascendencia es la posibilidad de reconocer el estatuto de refugiado a colectivos.

12. Fue justamente el tema de ir avanzando hacia una ciudadanía sudamericana lo que se discutió en la X Conferencia Sudamericana de Migraciones realizada en Bolivia a finales de este año.

13. Si bien hubo en la redacción de la carta magna este espíritu integrador y global, que es hacia donde apunta las nociones de ciudadanía sudamericana y universal, paradójicamente también hubo una corriente muy fuerte de corte esencialista identitario como se observa en el artículo donde se define quiénes son considerados ecuatorianos por nacimiento: “las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad” (art.7, literal 2), artículo que perjudicó a los migrantes sobre todo los radicados en Europa.

14. Movimiento Unión Nacional de Inmigrantes Ecuatorianos en Venezuela; Movimiento Hermandad Ecuatoriana; Movimiento Agrupación de Ecuatorianos Progresistas en el Exterior; Movimiento Quinta Región; Movimiento Honradez Nacional; Movimiento Concertación Nacional Democrática; Movimiento Ciudadano de Migrantes Ecuatorianos Nueva República; Movimiento de Ecuatorianos Unidos en USA y Canadá – 402; Movimiento Frente unido de Inmigrantes Ecuatorianos; Movimiento Independiente Apoyo al Emigrante Ecuatoriano; Movimiento Ciudadano – 406; Movimiento Independiente Polo Democrático.

Política Exterior y Parlamento

por Fernando Bustamante*

Es un lugar común sostener que la política exterior y la diplomacia de un país son campo de competencia exclusiva de la Función Ejecutiva y que por tanto son facultad del Jefe de Gobierno y de su gabinete. Por cierto, se da cabida natural a los cuerpos especializados del servicio civil-diplomacia profesional-, a las Fuerzas Armadas y a otras instituciones ligadas a la defensa nacional. De todas formas, el papel de la diplomacia civil profesional, es la de un cuerpo subordinado, obediente, no deliberante e instrumental, de la política que definen las instancias responsables: Presidente -o Primer Ministro-, Canciller y otros miembros relevantes del Gabinete.

Tradicionalmente, este ejercicio privativo ha terminando en una aceptación más

o menos tácita de que la política exterior es algo así como una 'esfera privada' del poder y un 'área reservada' del gobernante. Esta visión ha sido resumida en el término que se refiere a los asuntos de la política externa como pertenecientes a los *arcana imperii*: las áreas 'secretas', respecto a las cuales se relajan las exigencias de imputabilidad, transparencia y rendición de cuentas que se asocian como consustanciales a la gestión pública en sistemas políticos republicanos y democráticos. Similar suerte corren, por cierto, y de manera incluso aun más marcada, los asuntos de la defensa nacional, espacio por antonomasia del 'sigilo de estado'.

Esta postura, que ha sido sistematizada y legitimada por teorías como las del *realismo geopolítico*, siempre ha convivido de ma-

* *Asambleísta, presidente de la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.*

nera incómoda y en una tensión que no termina de resolverse aun en las democracias más evolucionadas, con los horizontes utópicos de las visiones pluralistas democráticas e incluso -de manera más moderada-, con las del poliarquismo al estilo de autores como Robert Dahl¹.

En la visión más tradicional, el poder político estatal se divide en dos 'regiones': una plenamente sometida a los controles y exigencias de la responsabilidad política, a la interpelación ciudadana y a las exigencias de rendición de cuentas y transparencia, y a la que se supone estrechamente vinculada a los temas que interesan directamente al ciudadano y a los sujetos políticos grupales; y otra que 'solo' interesa al Estado como tal, y que por tratarse de un interés que no reside en una persona o grupo de personas, sino en la enteleguía 'estatal', puede sustraerse en medida significativa del escrutinio, control y demanda ciudadana.

El espacio de los 'secretos de gobierno' queda delimitado, pues, como una subregión del aparato público en donde se manifiestan otras reglas del juego legítimas, diferentes a las democráticas o solo muy limitadamente responsables ante las exigencias de este sistema de gobierno. Allí se debe 'dejar hacer' a los detentores del 'imperio' (de la capacidad de mando sobre el Estado), y limitar la presencia ciudadana y la de sus representantes en la decisión, seguimiento y control de las políticas de Es-

tado ligadas a la inserción internacional de los Gobiernos.

Es en todo caso necesario señalar, que esta topografía conceptual realista, nunca ha estado exenta de cuestionamientos, y en especial desde el rincón de las teorías idealistas y liberales sobre el poder estatal y su naturaleza.

En el Ecuador este debate apenas se ha esbozado, probablemente por el profundo arraigo que aún tiene en la cultura política el modelo de pensamiento derivado del absolutismo y del autoritarismo tradicional, incluso sin la mediación del realismo geopolítico de raíz europea. Simplemente, para muchos ecuatorianos es asunto *dóxico* e irreflexivamente obvio, que hay cosas que no deben discutirse libremente en el ágora política, ni deben ser ventiladas de la misma forma que aquellas que conciernen a los presuntamente más 'pedestres' intereses democráticos.

Los problemas que plantea la Constitución del año 2008

El anterior enfoque ha sido denominado 'estadocéntrico' y se arraiga en un realismo epistemológico que atribuye existencia efectiva y un carácter subjetivo a entidades colectivas, y en específico, a esa 'persona' denominada Estado. Este Estado es titular de derechos propios e irreductibles a los de sus componentes individuales. Más aun, se asume que estos derechos y sus consiguien-

tes obligaciones son -de alguna forma- anteriores y superiores a los de los individuos y colectividades integrantes. Por ello es que la *razón de Estado* debe primar sobre los intereses, necesidades y derechos de las personas. Por ello, la misión ética del servidor público debe ser apoyar y sostener las necesidades reales o putativas de esta entidad universal, antes que cualquier otra cosa. Aún hoy, después del 2008, muchos burócratas, jueces y legisladores, entienden que su lealtad primordial debe llevarlos a maximizar la defensa de los intereses del Estado.

Sin embargo, la Constitución de Montecristi establece una ruptura en esta materia -como en muchas otras-, que aún no se termina de asumir: en esta Carta Fundamental, la matriz estadocéntrica es desplazada por un modelo compuesto, centrado en dos ejes -no siempre bien armonizados-, por completo distintos: uno *sociocéntrico* y otro *individuo-céntrico*.

En efecto, el realismo epistemológico tradicional es reemplazado por un doble nominalismo: a) que centra la razón de ser del Estado en el individuo o la persona humana, en sus derechos, necesidades y felicidad; en otras palabras, el propósito del orden político no es ya la preservación del ente estatal, la nación o el gobierno, sino la consagración, garantía y efectiva vigencia de los derechos de las personas. Ahora, el titular del telos de toda legislación es el ser humano y ya no el Leviatán estatal. b) Sin em-

bargo, si esto fuera todo, la Constitución de Montecristi no sería sino una Ley Suprema hiper-liberal y ultra-garantista. Lo que le aleja de dicha condición es que al mismo tiempo que reconoce en lo público la primacía del ser humano, también rechaza una antropología individualista y exclusivamente antropocéntrica, poniendo al lado del 'individuo desnudo' a la humanidad en su carácter social, colectivo, asociativo y a esta en sus relaciones con la naturaleza, así como a la naturaleza en tanto sujeto de derechos en sí misma e incluso al margen de su relación con el ser humano. Puede, sin embargo, decirse que, pese al reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza, el esfuerzo principal de Montecristi se enfoca en los que llamaré 'derechos humanos colectivos', de los cuales no es titular ninguna persona tomada como tal, sino que los sujetos gregarios, colectivos, plurales, aquellos que emergen de la Constitución como personas reales, realmente titulares de derechos. En cierta forma la Constitución vigente intenta ajustar cuentas con Hobbes, abrazando simultáneamente a Locke, a Rousseau, a Marx y a Durkheim: asume con toda fuerza el carácter político (en el sentido Aristotélico) del ser humano, y la imposibilidad de reducirlo -al estilo del liberalismo a ultranza-, a una mera individualidad autoreferida.

De esta forma, el eje de la acción del servidor de lo público ya no es el Estado, que deja de ser horizonte ético último de la vida

política para convertirse en un instrumento, ciertamente de suprema y central importancia, pero al fin de cuentas mero medio, mecanismo, aparato funcional que debe explicarse y entenderse en aras de la necesidad de garantizar los derechos de los sujetos en tanto individuos -que no dejan de serlo y de ser reconocidos como tales- como en tanto nodos o *loci* de una sociabilidad irreductible a su particularidad como sujetos concretos.

Este desplazamiento del centro de la legalidad, del Estado hacia la persona y la sociabilidad primarias debe tener consecuencias en la forma como enfocamos la política exterior y la actividad estatal en esta materia. Pero no solo ello: es preciso reflexionar sobre las consecuencias que tiene la nueva matriz para la comprensión de los sujetos y actores de esta actividad. No solo cambia el telos de la diplomacia, sino que también deben afectarse su *modus operandi* y sus operadores.

La Ciudadanía Universal y sus implicaciones

Otra tendencia importante en la Constitución de 2008, tiene relación con la subversión que realiza y asume en la distinción entre lo nacional y lo internacional.

En efecto, en la matriz clásica realista existe una clara y tajante bipartición entre el espacio político definido por el Estado-nación y todo aquello que está más allá de su jurisdicción -generalmente concebida de

manera territorial y geográfica-. Los derechos, garantías y responsabilidades ciudadanas se detienen en sus fronteras. Es por ello que el ejercicio de la ciudadanía solo puede hacerse efectivo y adquirir sentido dentro de la jurisdicción del *jus soli*: dentro del espacio definido por el ámbito de alcance físico de las autoridades y capacidades legítimas del Estado. Los propios nacionales, no pueden -desde esta perspectiva- hacer pleno uso de sus derechos y obligaciones 'en ausencia': uno deja la ciudadanía atrás cuando abandona el espacio del poder territorial de su propio Estado.

Pero, esta relajación de la fuerza determinística de las fronteras nacionales no solo se extiende a las personas, sino también a los 'asuntos' o políticas. En efecto, la lógica subyacente a la Constitución no solo establece una especie de portabilidad de la ciudadanía, sino que también pone en cuestión la línea de fractura clásica -post-westphaliana- que se expresa en la apodíctica expresión *Eius religio, cuius religio*. En otras palabras, socava desde sus fundamentos la idea según la cual hay asuntos que deben reservarse a la competencia del soberano nacional, y otros que son de competencia de la 'sociedad internacional', provincia separada del ámbito de la política estatal.

Ciudadanía Universal entonces, es no solo la portabilidad de los derechos nacionales de los sujetos, sino que es además la trascendencia en ambos sentidos de la polí-

tica desde y hacia dentro de las fronteras nacionales, o hacia espacios que son posnacionales. Y en esto se combinan varias figuras: la internalización nacional de problemas de otros sistemas políticos nacionales, la internalización nacional de problemas transnacionales o multilaterales, la proyección hacia otros países o hacia ámbitos transnacionales o multilaterales de los problemas nacionales, o simplemente la politización global de temas sociales o formas de acción colectiva, que ya no tienen una localización específica en algún sistema territorialmente acotado (WikiLeaks, redes sociales, etc.), sino que ocurren más o menos simultáneamente en muchas partes del mundo (‘indignados’, ‘ocupas’, etc.). Pero estas formas de acción, espacios de politicidad y temáticas, adquieren carta de ciudadanía al sostenerse que, dondequiera que el ser humano actúe y esté, cualquiera sea su origen o la raíz última de su inserción colectiva, debe gozar de plenos derechos de acción ciudadana. El fundamento vendría a ser una radicalización del principio político ilustrado según el cual nadie a quien se exija responsabilidad cívica puede dejar de tener derechos cívicos, y que nadie que es afectado por una acción pública puede dejar de tener voz y voto respecto a ella, o cuando menos derecho de impugnación, representación o exigencia de cuentas.

Ahora bien, la estructura de las instituciones estatales clásicas de la política exterior

estaba constituida en el supuesto de la intangibilidad y ‘naturalidad’ del modelo realista/estatal. El diplomático, por ejemplo, era antes que nada un ‘mediador’ entre el interés supra-individual del Estado -de esta entidad moral sublimada, de esta seudopersona, jurídicamente construida/constituida- y el interés de otros sujetos estatales similares. Por ello, su contacto y participación en el mundo de las necesidades vitales grupales o individuales, expresados dentro de la sociedad política doméstica, era, por decir lo menos, tenue. Es más, esa distancia y asepsia, eran parte de la virtud del funcionario.

En efecto, esto se expresa en la cultura organizativa con el imperativo cuasi-ético de evitar la ‘contaminación’ con la multiplicidad promiscua y particularista de intereses y pasiones específicas, que emanan de las condiciones de la vida ciudadana en la sociedad civil. El buen servidor del Estado -los miembros de la clase universal al estilo postulado por Hegel, para quienes su interés particular debe, por fuerza e imperativo, coincidir con los intereses universales que el Estado encarna y expresa-, adquiere probidad como tal, en tanto se abstiene y se aleja de todo comercio con los debates contingentes de la ‘política’ en estado silvestre. Debe servir a lo intangible, permanente, metafísico de lo estatal, que supervive a pesar de, y resilientemente, con respecto a este pulular.

Pero esta postura es sostenible y legítima en tanto se acepta como fundamental la bipartición de los asuntos en aquello que es 'político' y aquello que responde a lo permanentemente estatal, entre aquello que es 'nacional' y aquello que pertenece al mundo de lo externo, donde rigen otras reglas: allí, el derecho subjetivo de las personas y colectividades concretas debe 'esfumarse' bajo el manto de lo estatal.

Sin embargo, bajo la óptica establecida por Montecristi, está la Ciudadanía Universal, en su doble filo de a) portabilidad global de derechos y b) unidad concreta de los asuntos públicos a través de todo límite territorial, implica el derrumbe político de las fronteras, lo que no puede dejar intacta la forma como se hace la política. De este modo, por ejemplo, los agentes estatales en el extranjero ya no solo deben velar por los derechos que como extranjeros más o menos tolerados tienen los ecuatorianos en las naciones que los acogen, ya no solo son procuradores de los nacionales frente a otros estados receptores, sino que deben relacionarse con estos residentes como sujetos políticos 'como si' estuviesen en el Ecuador. De esta forma ya no se ve muy claramente cómo un cónsul es diferente de un gobernador de provincia, de un director provincial del Registro Civil o de cualquier perso-

nero de otra sección pública intranacional. Lo mismo puede decirse de todo agente o agencia estatal que opera fuera de las fronteras sobre una población que, desde el punto de vista político-ciudadano, es totalmente igual a aquella que está dentro del territorio nacional. Cada vez más, la labor que el Estado y sus personeros deben realizar en el exterior, se hace menos diferente de la que sus contrapartes intranacionales realizan tradicionalmente.

"Por ejemplo, las reuniones del FMI, ya no son, ni pueden ser, un asunto de los especialistas de los bancos centrales y las cancillerías: se pueden convertir en espacios de contestación, debate y acción ciudadana global."

niones del FMI, ya no son, ni pueden ser, un asunto de los especialistas de los bancos centrales y las cancillerías: se pueden convertir en espacios de contestación, debate y acción ciudadana global.

Uno de los efectos más importantes de lo anterior, es la aparición de una creciente conexión entre los espacios políticos domésticos de los distintos países, que prescinde de las mediaciones estatales clásicas. Por ejemplo, una agrupación altermundialista empuñada en la radical reforma de la banca pú-

Pero la Ciudadanía Universal tiene otras consecuencias. En efecto, si la sustancia de lo ciudadano está en el poder de exigir y en el ejercicio de derechos, y fundamentalmente derechos políticos, esta se traduce en la apertura a la acción política de todos los espacios de decisión relevantes. Por ejemplo, las reu-

blica internacional ya no necesita actuar a través de la diplomacia de su país de origen sino que se conecta directamente con otros grupos análogos en otras partes o regiones del mundo, para actuar conjuntamente, sea de manera inmediata o con la mediación de organismos intersociales -contraparte ciudadana de los organismos internacionales-, no reducibles al ámbito de las ONG's. Para hacer un paralelo, las organizaciones transociales o intersociales, son a la Ciudadanía Universal, lo que los movimientos sociales y cívicos son a la política local. Las ONG's transnacionales, en cambio son simplemente empresas privadas sin fines -presuntos- de lucro: expresan emprendimientos particulares más o menos altruistas o más o menos interesados, que surgen del desempeño emprendedor de un grupo o núcleo de fundadores.

Salvando las distancias, y con toda la cautela que merecen tales paralelismos, podríamos estar contemplando una 'reversión' de la estructura de la política internacional y del sistema político global a una situación algo más similar al cosmopolitismo imperante hasta la Paz de Westphalia, al menos en el espacio europeo. Cabe recordar, que en el período pre-westphaliano, un príncipe alemán podía ser rey de Inglaterra, una dinastía francesa gobernar España, o una descendiente directa de la española Blanca Núñez de Vela podía ser 'Tzarina de todas las Rusias', lo cual se podía repetir en todas

los niveles de la vida. Después de todo no deja de ser interesante, que una canción florentina de fines del siglo XV describa la 'nacionalidad' de ciertas mujeres como 'queseras de Chianti'. Su identidad nacional está dada así por su oficio y su pueblo: nadie las describe como súbditas del Gran Duque de Toscana o del Estado florentino. ¿Ha llegado tal vez la hora de desestatizar la nacionalidad, o, al revés, de desnacionalizar la estatalidad?

Es notorio en todo caso, el relajamiento de la figura que fusiona el Estado y la Nación como dos términos coextensivos, como lo expresa en el principio wilsoniano de "una Nación, un Estado". Después de todo, su mutua implicancia es tan solo un invento tardío del siglo XIX. Hasta las grandes revoluciones burguesas, pertenecer a un Estado era comprometerse con su orden jurídico y político, participar en su vida cívica lealmente y hacerse miembro de la comunidad política de ciudadanos: nadie pensaba en exigir un lazo de suelo o de sangre previo para ser admitido en la comunidad cívica. Thomas Paine pudo ser 'convencional' siendo estadounidense, simplemente porque juró lealtad y compromiso con la nascente república francesa. La desviación 'nacionalista' de la titularidad de los derechos políticos es un derrotero que se impuso a partir de los peligrosos estatismos 'de suelo y sangre' que impulsieron los resurgimientos de la Europa Continental desde mediados

del siglo XIX. La Constitución ecuatoriana de 2008, lleva en su seno la reversión de semejante figura tribal de la nacionalidad: es ciudadano quienquiera que -al igual que los revolucionarios de 1789- se compromete ética y participativamente con un orden constitucional y las obligaciones y derechos que este consagra, no importa dónde nació, de quién descende, y ni siquiera dónde vive.

Cabe, en síntesis, dejar sentado que bajo el nuevo constitucionalismo, la diferencia *cuasi-ontológica* entre los asuntos de Estado y la política ciudadana queda fuera de lugar: ya no es pertinente. Esto trae consecuencias de mucha envergadura. Y debe subrayarse que, al extenderse el ámbito de la participación política ciudadana a todos los terrenos y temas y al universalizarse la ciudadanía en práctica y teoría, se hace muy problemático seguir pensando en términos de unas 'áreas reservadas', de unas *arcana imperii* que deban ser manejadas por la Función Ejecutiva desde el ámbito de la privacidad del poder.

Si esto es así, por tanto, no es fácil seguir justificando que el proceso de formación de la política exterior, de la negociación y ejecución de los tratados y del manejo de los intereses del país en el ámbito internacional, no se halle sometido a las mismas condiciones, pluralismo y exigencias de transparencia, rendición de cuentas y politización de los demás ámbitos.

De hecho, esto ya puede verse con claridad en algunos ejemplos de la práctica par-

lamentaria reciente en materia de aprobación de tratados. El caso del convenio de seguridad social con el Reino de España, es uno de ellos.

El citado acuerdo permite que los ecuatorianos residentes en España puedan 'portar' consigo todos los derechos ligados a la seguridad social, ya adquiridos durante su vida laboral en el Ecuador. En suma, lo que se está haciendo es que, desde el punto de vista de la previsión social, el ecuatoriano que se afina en España, en realidad 'no ha cruzado ninguna frontera'. Y de hecho, en el debate en la V Comisión Especializada Permanente de la Asamblea Nacional, el sujeto político central fue el migrante, sus familias y los vínculos sociales en ambas naciones; y ante la Comisión, el debate ya no tiene como único foco de referencia a la Cancillería ecuatoriana y a los representantes del gobierno español, y ni siquiera a los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sino que se pluraliza en una variedad de actores sociales y políticos nacionales, que representan sus intereses como si fuese el debate de una ley interna. Casos similares se han dado en la discusión de otros tratados, como por ejemplo, en torno al Acuerdo Migratorio con Venezuela, o en torno a proyectos binacionales de riego con el Perú.

Estas tendencias y desarrollos, ejemplificados más arriba, ponen también -y por último- en jaque la idea más o menos 'natu-

ralizada' de que 'la política exterior no debe politizarse', al menos en el sentido fraudulentamente desvalorizado de la 'políticas contingentes'. También en el discurso realista clásico, siempre se entendió que había asuntos de la 'pequeña política', que son los que le interesan a la gente, los que guardan relación con su vida, su bienestar y su calidad de vida; y los temas de la 'gran política', o las 'políticas de Estado', donde se ventaban las cosas de verdadera y trascendental importancia: las que concernían a ese ser presuntamente superior, 'el interés permanente del Estado'.

En realidad, el 'interés permanente del Estado' fue desde muy antiguo, el último refugio del despotismo ilustrado vergonzante que se escudaba detrás del pensamiento geopolítico clásico. Se podían arrojar – con un gesto de desprecio condescendiente-, los huesos de la política menuda al *demos* para que sobre ellos decidiera, pero los asuntos de verdadera monta, los trascendentales, aquellos predicados sobre la metafísica de lo permanente, debían mantenerse sacros e intangibles en manos de 'quienes sabían', de los cuerpos de servidores cripto-sacerdotales de los 'intereses permanentes', que precisamente por ser 'permanentes' debían quedar inmunes al escrutinio de la política democrática. No es otra la arquitectura concep-

tual que se elabora sistemáticamente, por ejemplo, en las tristemente célebres doctrinas de la 'Seguridad Nacional'. Pero estas adquieren su plausibilidad y su verosimilitud precisamente porque levantan su apelación a la consciencia colectiva, sobre un fondo latente de aceptación tácita, de parte de un sentido común, que siempre ha dado por sentadas sus premisas fundacionales y a rehusado someterlas al escrutinio crítico del debate ideológico/político.

"Es, en suma, el movimiento mediante el cual se derrumban esos últimos subrepticios refugios del absolutismo, que se cimentaron en la diplomacia y en la seguridad externa de los Estados."

Es frente a esto que se levanta, tanto la evolución de las sociedades humanas del siglo XXI, como el nuevo constitucionalismo, y las nuevas líneas maestras de la mentalidad política de nuestros tiempos. Es, en suma, el movimiento mediante el cual se derrumban esos últimos subrepticios re-

fugios del absolutismo, que se cimentaron en la diplomacia y en la seguridad externa de los Estados.

A pesar de lo señalado hasta el momento, es preciso reconocer que la nueva Constitución es relativamente escueta en la definición de competencias de las distintas funciones del Estado en materia de política exterior. Las atribuciones de la Función Ejecutiva en esta materia, se establecen en el artículo 147, numerales 1 y 10. En el primero, se ordena al Presidente velar por el cumplimiento de los tratados internaciona-

les (junto con todas las demás normas jurídicas vigentes), mientras que el segundo le da la atribución de dirigir la política exterior, suscribir y ratificar tratados y designar a Embajadores y a otros jefes de misión. Cabe enfatizar que este mandato no llega a designar al Presidente como único participante en la política exterior, simplemente le da la facultad de 'dirigirla' (no así de formularla, elaborarla, supervisarla, evaluarla, etc.) y le da un rol fundamental, pero no único en materia de tratados. En lo que la Constitución es sumamente 'generosa' con el Presidente es en el nombramiento de representantes diplomáticos, donde no se establece ningún control de terceras partes, ni una codecisión con otras funciones o instancias del Estado. En otras Constituciones o sistemas políticos, la designación de Embajadores, puede pasar por ratificación parlamentaria o por otras instancias de 'filtro' y codecisión.

La Constitución define el papel de la Legislatura en política exterior en su artículo 120, numeral 8. En el texto de la carta Fundamental, se da a la Asamblea Nacional la facultad de aprobar o improbar tratados internacionales. Esto puede generar cierta ambigüedad con respecto a las facultades otorgadas al Presidente. En efecto, el artículo arriba citado habla de la facultad del Presidente para 'suscribir y ratificar', mientras que con relación a la Asamblea, habla de 'aprobar o improbar'. Esta dificultad ha

sido resuelta en la legislación dando a la Asamblea la facultad de 'autorizar' o 'aprobar' la ratificación por parte del Presidente de ciertos tratados -no de todos-: el Presidente suscribe y ratifica en ciertos casos, la Asamblea autoriza la ratificación de algunos acuerdos suscritos por el Presidente, previo informe vinculante de la Corte Constitucional sobre su constitucionalidad.

A pesar de lo breve que es el tratamiento de la cuestión exterior en la Constitución, es el conjunto de esta y la evolución de sus conceptos fundamentales, más que su articulado explícito, y expreso el que debe ser visto como referencia para entender los cambios que, de hecho, se vienen produciendo.

Diplomacia y parlamento: experiencia y teoría

El papel del Congreso ecuatoriano en materia de política exterior ha tenido tradicionalmente dos ejes fundamentales: autorizar la aprobación de tratados y fiscalizar las acciones de la diplomacia.

Incluso en estos ámbitos su actividad ha sido débil y esporádica. Un ejemplo particularmente llamativo puede encontrarse en la extrema impotencia del Congreso Nacional para detener, obstaculizar o siquiera cuestionar el acuerdo que permitió el uso de la base de Manta a las tropas y aviones de los Estados Unidos. Este constituye un caso de negligencia e impotencia parlamentaria, un

precedente que no puede estar nunca lejos de la mente de los legisladores contemporáneos.

Más allá de esto, la acción fiscalizadora se ejercía de manera esporádica, poco sistemática y dentro de los parámetros ofrecidos por el paradigma de las 'políticas permanentes del Estado'. En general, existía cierto consenso entre los legisladores respecto a que en materia de política exterior 'generalmente' no había votos y no existían muchos cargos que negociar -aunque si se desarrollaban esfuerzos ocasionales por extender al servicio exterior las prácticas clientelares usuales, y en especial, en el caso de la actividad consular-; solo tomaba realce, por tanto, cuando había la posibilidad de convertir algún tema vinculado a ella en un 'escándalo' que permitiese rédito político a algún legislador, o alguna extorsión clientelar. En general, sin embargo, incluso en este aspecto, los nombramientos del servicio exterior eran un 'área reservada' al clientelismo presidencial. Se aceptaba que un determinado número de embajadas y consulados debían quedar disponibles para que el Primer Mandatario cumpliera compromisos de campaña, generalmente con donantes o con partidarios de cierto poder, que se resarcían de sus desvelos o erogaciones mediante sinecuras diplomáticas escogidas. En ocasiones, los puestos 'políticos' permitían 'premiar' o 'becar' a figuras destacadas del arte, la cultura o la ciencia; o reclutar los servicios de

políticos ilustres e importantes, cuya experiencia y destreza política podían ponerse a buen uso en el servicio diplomático.

Era mucho menos frecuente, sin embargo, que los legisladores vieran los nombramientos del servicio exterior como un área de gran interés, sobretudo porque 'ubicar' a sus partidarios en estos puestos les alejaba del trabajo político en sus circunscripciones y los ubicaba en espacios en los que no había votos. Los puestos del servicio exterior eran más bien vistos como 'premio' o 'resarcimiento' de un clientelismo ya consolidado, antes que como parte de la formación de redes clientelares electorales en los territorios. Y en todo caso, la preeminencia del Primer Mandatario en este ámbito era, de hecho, admitida como indiscutible.

Más interesante que este sumario recuento, resulta concentrarse en lo que no hacía el parlamento en temas de política exterior. En primer término -parte de las debilidades ya señaladas- no existía ninguna participación parlamentaria en la elaboración de las líneas de la política exterior, ni tampoco era el parlamento un escenario del debate -salvo en un puñado de casos excepcionales, generalmente ligados a temas de soberanía territorial y política fronteriza-. Debido al peso de la concepción realista/estatista en la formación de la clase política nacional, se entendía que el rol parlamentario en la formación de las prioridades y de las líneas matrices de la política externa debía ser margi-

nal, en el mejor de los casos.

Por otra parte, salvo poquísimos casos, la acción fiscalizadora no se ejercía sobre la diplomacia. Esto en buena medida tiene que ver con la forma como se ha entendido la fiscalización en la tradición parlamentaria ecuatoriana. Esta se asocia casi exclusivamente a dos dimensiones: el escándalo mediático (ligado a la ‘denunciología’) y el juicio político. La teoría y práctica legislativa ecuatoriana ha carecido de un concepto de ‘control político’, con toda la gradación que va desde la solicitud de información, la audiencia en comisión o en el propio pleno, la comparecencia, etc. En el imaginario parlamentario, la fiscalización se resume y condensa en el momento wagneriano y en la instancia de la ‘interpelación’ o ‘juicio político’, en donde aun si no se logra el propósito cinegético de destituir al funcionario afectado, se consigue -al menos, y esto ya es suficiente-, posicionar al interpelante como figura política de realce nacional. El síndrome de las ‘muñequitas de trapo’ -en referencia a un célebre juicio político en contra del Ministro de Gobierno Feraud Blum en los años ochenta-, que permitió lanzar a la prominencia política al expresidente León Febres Cordero, ha paseado su espectro por la política parlamentaria ecuatoriana por décadas. Desde entonces el proceso de fiscalización, antes que un mecanismo funcional de control, ha terminado siendo o bien a) un sistema destinado a maximizar la capacidad

de extorsión política y económica de los legisladores, y sobretudo, de aquellos vinculados a las comisiones especializadas de fiscalización; o bien b) parte de las estrategias de publicidad electoral de los congresistas en busca de notoriedad.

Es verdad, por cierto, que las mencionadas prácticas, no fueron creación de la democracia establecida a partir de 1979, y que ya podemos encontrar su más importante precedente en el uso que José María Velasco Ibarra hiciera del procedimiento de interpelación parlamentaria en los años treinta del siglo pasado, para proyectarse como un caudillo avasallante durante su primera elección para la presidencia. El ejemplo de Velasco seguramente caló con enorme profundidad en el imaginario político del país, y sentó un precedente para transformar la fiscalización, de un proceso técnico-legislativo, en un acontecimiento tribunicio espectacular -en el sentido literal de ‘espectáculo’-, y en su versión más degradada, en una palanca de procedimientos extorsivos inconfesables.

Sin embargo, la propia Ley Orgánica de la Función Legislativa y el debate parlamentario en curso sobre la naturaleza y formas del proceso de fiscalización, recogen una concepción renovada del mismo que adquiere especial vigencia en el caso particular de las políticas exteriores de seguridad y defensa. La tendencia que comienza a afianzarse -a pesar y en contra de la persistencia cultural y

pragmática de la concepción antes anotada de la fiscalización como 'juicio político'- es la del control político como función permanente de la Legislatura, que se ejerce como concreción de los modernos conceptos de 'rendición de cuentas' y de 'transparencia'. Más que ocasionales y ruidosos procesos en el Pleno de la Legislatura, hoy en día se tiende a buscar mecanismos rutinarios, permanentes, no necesaria ni originariamente acusatorios o litigantes, de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas gubernamentales y de la conducción de sus personeros responsables. Esto se halla ya concretado en los mandatos de la Ley de Seguridad Pública, que establece audiencias de rendición de cuentas trimestrales para todos los Ministros y Secretarios de Estado en el Área de la Seguridad y de las Relaciones Exteriores. Estas ya se vienen realizando desde hace más de un año en el seno de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional, y han permitido a las bancadas -tanto de gobierno como de oposición-, realizar procesos constructivos de exigibilidad, retroalimentación e incluso corrección de políticas 'problemáticas'. Es posible pensar la extensión a otra áreas de la política pública de esta lógica de fiscalización, probablemente más efectiva que la tradicional, al menos para lograr sus objetivos manifiestos -y no los latentes-: mejorar la aplicación, formulación y evaluación de las políticas públicas del sector gubernamental, así

como la capacidad de la ciudadanía para incidir en estos procesos.

Aunque la Constitución vigente no lo recoge, es un hecho -realidad de facto- que aparte de sus funciones legislativas y fiscalizadoras, los parlamentos del mundo entero, y por consiguiente, el ecuatoriano, cumplen otras funciones. Es el caso de la función representativa: la de hacer presentes en el espacio de la política, de la legislación y del control, los intereses y aspiraciones de los electorados pertinentes. En la tradición parlamentaria anglosajona, esto se reconoce e institucionaliza de manera explícita. Es probable que en el Ecuador esta función real no se recoja jurídicamente, por la confusión entre representación legítima de intereses colectivos ciudadanos y la forma deshonrosa que toma -en la práctica y en el imaginario colectivo-, de 'cabildeo' particularista en favor de intereses inconfesables o no defendibles públicamente. Esto tiene mucha relación con la construcción del espacio político del país y la pobre constitución de lo público a través de nuestra historia cívica, pero no toca el hecho que parece ineludible: que el funcionario electo y los cuerpos colegiados emanados de la elección popular deben, por fuerza, expresar de alguna manera y ser correa de transmisión de esta necesidad de representación. La representación se abrirá paso de todas formas, y si no se la reconoce abiertamente, no se le da cauce legítimo ni forma institucional, to-

mará caminos subrepticios, distorsionados e injustos. No por casualidad en algunas democracias, el cabildeo ha sido reconocido como práctica legítima que debe realizarse públicamente y por actores expresamente registrados para ello.

En el plano de la política exterior, la representación ha sido aún más débil y anómica que en el de los intereses vinculados a la política doméstica. En efecto, la ausencia de votantes ecuatorianos en el exterior y la –hasta hace veinte años atrás– debilidad numérica de la población nacional emigrante, hacía que no hubiesen electores ecuatorianos cuya vida estuviese íntimamente ligada a los sistemas políticos de otros países. La aparición de electorados transnacionales trastoca esta situación de manera importante. No era necesario esperar a que Montecristi diera representación propia a la diáspora ecuatoriana para que el tema de estos electorados y sus necesidades de expresión se pusiera a la orden del día. Los emigrantes dejan detrás suyo familias y comunidades con las que mantienen vínculos e intereses profundos y –dadas las comunicaciones actuales– intensos. La ligazón estrecha de las economías familiares y comunitarias con la emigración hace que los intereses de los grupos en movilidad tengan un asentamiento territorial tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, y que estos intereses golpeen a las puertas no solo de los legisladores de las circunscripciones extranjeras,

sino también de aquellos que representan a las zonas de donde salen importantes contingentes de emigrantes.

No pude olvidarse tampoco que la movilidad humana se da en doble sentido. Así como muchos ecuatorianos buscan su vida en el exterior, existe –y más aún con las actuales políticas de libre circulación de las personas– una creciente presencia y una progresiva consciencia de la presencia de personas extranjeras que inmigran hacia el Ecuador.

Por un lado, estos extranjeros tienen la posibilidad de convertirse en un electorado en sí mismo, en la medida en que adquieren el derecho al voto –otra innovación constitucional reciente, articulada a la Ciudadanía Universal–, pero por otro lado, los temas vinculados a la asimilación y coexistencia también generan agenda política doméstica, en especial en las zonas donde la concentración de inmigrantes puede alcanzar proporciones significativas.

Lo anterior abre nuevos espacios vinculados a la relación interior/exterior que demandan representación y que presionan sobre los roles de los legisladores, creando la necesidad de nuevas e inéditas formas de vinculación con electores y agendas inter y transnacionales.

Por último, debe apuntarse otro fenómeno que comienza a tocar a nuestras puertas: en la medida en que la economía ecuatoriana era más sencilla y tenía el carácter

de enclave primario-exportador, los grupos sociales y económicos que tenían una vinculación directa con la economía y el sistema-mundo eran muy concentrados y reducidos, por tanto, aquellos actores que dependían fuertemente de las políticas de inserción estatal en el concierto global eran también muy pocos y concentrados. En definitiva, la presencia de actores internos en el desarrollo de las políticas externas pasaba por un pequeño nudo de relaciones casi íntimas entre los funcionarios del poder estatal y los pocos depositarios de esos intereses vinculados a lo externo.

A pesar de que la economía ecuatoriana sigue siendo básicamente primario-exportadora a) esta característica se ha diversificado y ya no puede hablarse de que el país sea un enclave monoexportador, y b) la creciente interdependencia hace que incluso las economías de menor escala, y la economía popular empiece a depender estrechamente de lazos planetarios. Puede traerse a colación un ejemplo vivido por el autor: un grupo de pequeños hortelanos manabitas que sigue por internet y con intenso interés, las vicisitudes del mercado venezolano de la cebolla, así como las políticas aduaneras, arancelarias y de transporte terrestre del gobierno de Caracas. La actividad del hortelano chonero se imbrica fuertemente con las políti-

cas públicas del gobierno venezolano y con las de seguridad y transporte de Colombia (vitales para el tránsito de la cebolla manabita hacia los mercados venezolanos). Esos actores de la economía popular se convierten, ipso facto en demandantes de política externa, frente a sus necesidades de incidir en las políticas domésticas venezolanas, para garantizar el acceso de sus productos al mercado de abastos del país de llegada. Y parte de esa demanda se politiza o puede

politizarse en peticiones de representación parlamentaria, de que los representantes electos hagan valer mediante la acción política, las necesidades de estos pequeños exportadores. Esa misma solicitud luego se expresa, por ejemplo, en que junto con grandes intereses exportadores, son los propios

pequeños agricultores de Manabí los que cabildan en la Asamblea Nacional para impulsar la aprobación de acuerdos que permitan facilitar y abaratar el intercambio de productos hortícolas con Venezuela (en relación con el acuerdo que crea el SUCRE como unidad de intercambio para las exportaciones entre los países signatarios).

Hay, sin embargo, una nueva área de la acción representativa de los legisladores, en el marco de las nuevas realidades de la política nacional y global: la posibilidad de la representación transnacional. Lo

“La interdependencia más allá de las fronteras hace que surja una creciente necesidad de representación también a través y más allá de las fronteras”.

anteriormente señalado todavía se mueve dentro del ámbito de la representación de lo trans e internacional en el espacio de la política local, y tiene que ver con la internalización de lo global en los mecanismos de la política nacional.

En la medida en que legislaturas de otros estados tienen un rol en decisiones relativas a la política exterior, por ejemplo, en la aprobación o ratificación de tratados, puede resultar más eficaz que sean los parlamentarios de los países de la contraparte los que tomen un papel en el proceso de debate legislativo. Esto puede darse tanto si el acuerdo en cuestión es política de Estado, o sea, si es visto como de interés nacional por todas las bancadas o la enorme mayoría de ellas, como si interesa tan solo a un sector, mayoritario o no.

Un ejemplo concreto de esta innovación fue el muy activo rol que la Asamblea Nacional, a través de su Presidente y de otros asambleístas y miembros de la Comisión de Soberanía, jugaron durante la presidencia ecuatoriana de la Unasur, en el año 2010, en conseguir la ratificación de su Tratado Constitutivo por parte de los ocho países que se requerían para que la Unión Sudamericana entrara en vigor. El razonamiento fue que si la ratificación pasa por la aprobación parlamentaria, los legisladores de los países firmantes hallarían una interlocución más fácil y directa en sus contrapartes ecuatorianas, cuando se tratase de impulsar el de-

bate sobre el tema.

Las conversaciones directas entre parlamentos y parlamentarios jugaron un importante papel en el éxito de esta gestión, que consiguió el número de ratificaciones necesarias en una campaña relámpago de poco más de un año de duración.

Tampoco, y para terminar, es impensable que los parlamentos y los parlamentarios jueguen un papel en la puesta en práctica de políticas exteriores de sus Estados. Por ejemplo, las visitas de parlamentarios ecuatorianos a Colombia, ayudaron a reducir las tensiones y aclarar las posturas del país durante la crisis que llevó a la interrupción de las relaciones diplomáticas entre los dos países en 2008. No resulta ya fuera de lo razonable proponer que legisladores cabildeen o establezcan relaciones con sus homólogos de otros países para impulsar la representación de intereses, ya no de sus Estados, sino de grupos y colectivos afectados por los resultados de la acción legislativa en el otro Estado. La interdependencia más allá de las fronteras hace que surja una creciente necesidad de representación también a través y más allá de las fronteras. Muchas veces, las cancillerías y los métodos normales de las relaciones interestatales no alcanzan a asumir de manera adecuada la riqueza, pluralidad y variedad de estas interacciones e intereses: de hecho, es previsible que la intensidad de estas relaciones directas de los parlamentos entre sí, con las sociedades ci-

viles de otros países, e incluso con los gobiernos de estos; van a verse incrementadas y potenciadas en el futuro, justamente en la medida en que las agendas interdomésticas y transnacionales se vayan haciendo más complejas, al ritmo de los procesos de globalización e interdependencia, que parecen ser inevitables e incontenibles, y en la medida en que los modelos mentales y prácticas de gobernabilidad, trascienden los supuestos y marcos proporcionados por el modelo nacional/realista post-westfaliano.

En las páginas anteriores se ha querido dar un esbozo de cómo evoluciona el papel de los legisladores y de las legislaturas en la política exterior y en las relaciones con otras naciones o con la sociedad global -que ya no es meramente una 'sociedad de Estados' o una 'sociedad de Naciones'. No se pretende haber capturado toda la riqueza de las posibilidades ya presentes o latentes, más bien se ha querido apuntar tan solo a las condiciones que ponen en duda la persistencia de los modelos tradicionales de manejo de la política exterior, exclusivamente centrados en el Ejecutivo, y a las posibilidades que se abren a la acción legislativa en estos temas. Ciertamente, ni la práctica ni la teoría han explorado todas las posibilidades presentes en la evolución del mundo pero, al menos, se ha intentado abrir el debate sobre estos temas y mostrar lo que, de hecho, está ocurriendo bajo el ímpetu combinado de los cambios en la vida de las socie-

dad planetaria, y de la forma como el propio país va entendiendo la política y el papel de las instituciones de gobierno, expresada tanto en los cambios legales y Constitucionales como en las propias prácticas y respuestas, más menos espontáneas a los inéditos desafíos que el Ecuador enfrenta en el siglo XXI.

Notas

-
- 1 Robert Dahl, *La poliarquía: Participación y oposición* (Madrid, Tecnos, 2002).

Política Internacional y Cambio Climático

por María Fernanda Espinosa*

Vivimos en un mundo azotado por múltiples crisis: financiera, energética, alimentaria, y aunque todas de uno u otro modo han tenido un impacto a nivel planetario, la que pone en riesgo la supervivencia de la especie humana es justamente la crisis climática. Todas ellas son los síntomas de un modelo de desarrollo disfuncional que requiere cambios profundos y estructurales.

A continuación presentamos una síntesis de las propuestas del Ecuador en las negociaciones internacionales de cambio climático. También señalamos la urgencia de replantear el sistema multilateral, y de crear mecanismos y marcos legales innovadores para administrar bienes públicos globales como la atmósfera o la biodiversidad.

Se debe señalar que el cambio climático

dejó ya de ser un tema de especialistas restringido a la dimensión ambiental. La crisis climática es un elemento clave de la geopolítica mundial en tanto reformula las relaciones políticas y económicas entre los países con mayor desarrollo económico -y por tanto con más altas emisiones de CO₂- y los países más vulnerables y pobres.

Actualmente, el cambio climático es una de las mayores amenazas a la seguridad humana y al derecho al desarrollo pues pone en riesgo la soberanía alimentaria, tecnológica, energética, y económica. En el mundo podría haber hasta 50 millones de refugiados climáticos¹ de los que poco se habla y poco se sabe, pese a que se estima que en algunos años la cifra se duplicará. Estas personas tienen que salir de sus hoga-

* *Ministra Coordinadora de Patrimonio.*

res, sus tierras e incluso de sus países por sequías, inundaciones, deslizamientos y otros aspectos relacionados con el cambio climático, que afectan seriamente sus medios básicos de vida y su seguridad.

Para países como el nuestro, que poseen una alta diversidad biológica, se suma la pérdida acelerada de este recurso estratégico. El Ecuador ha sido reconocido como un país megadiverso por la gran cantidad de especies que posee, además de su enorme diversidad cultural. Varios estudios señalan que en una sola hectárea de bosque húmedo tropical en el Parque Nacional Yasuní, hay más especies de árboles y arbustos que en toda Norteamérica; es de hecho el área más biodiversa del planeta². Esta riqueza está sin embargo permanentemente amenazada: en las últimas cuatro décadas se ha perdido un tercio de los bosques tropicales del mundo³ y con ello alrededor de 50 mil especies por año⁴. Al mismo tiempo en América Latina, hay cerca de 22 millones de niños que no tienen acceso al agua segura⁵ y 30 millones de latinoamericanos no disponen de energía eléctrica⁶.

Realmente vivimos en un mundo marcado por las paradojas, pues mientras tenemos que enfrentar crisis que ponen en riesgo nuestra supervivencia, seguridad y economía, vemos con estupor que solo Estados Unidos ha gastado desde 2001 más de 1,2 trillones de dólares en armas e intervenciones militares⁷. Una cifra mayor

se ha invertido en los salvatajes bancarios. Solo en los Estados Unidos se han entregado 700 mil millones de dólares a los bancos para evitar su quiebra⁸. Imaginemos en qué podrían haber sido utilizados esos recursos: salud, educación, reconversión tecnológica para economías bajas en carbono, etc. Y esto ocurre cuando el 60% de los bonos del tesoro de los Estados Unidos están en manos de las economías del Asia y América Latina.

Es claro que combatir el cambio climático no es solo un problema de recursos económicos. Es un problema de las lógicas de poder, de la relación de los países en desarrollo con aquellas economías que basan su prosperidad en el sobreconsumo de los bienes públicos globales y que disponen de las tecnologías y los recursos para hacerlo.

El Ecuador ha presentado al mundo iniciativas innovadoras para enfrentar tanto el cambio climático como la pérdida de biodiversidad. Hace cuatro años el Gobierno de la Revolución Ciudadana lanzó al mundo la Iniciativa Yasuní-ITT⁹ como una idea innovadora, vanguardista y revolucionaria, que consiste en dejar el 20% de sus reservas de crudo bajo tierra, a cambio de una compensación económica por parte de aquellos países que tienen una responsabilidad histórica en el cambio climático.

Desde 2007 manifestamos que el Ecuador es un país marginal en términos de emisiones de gases de efecto invernadero (me-

nos del 1% del total mundial)¹⁰, a pesar de lo cual los impactos del cambio climático en nuestro país podrían ocasionar la transformación de los bosques tropicales por sabanas y la pérdida de biodiversidad, así como el retroceso de los glaciares y cambios en la precipitación, con potenciales impactos en la disponibilidad de agua. Estos últimos, a su vez, ponen en grave riesgo la salud, la seguridad alimentaria y los medios de vida, sobretodo de los campesinos, pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afrodescendientes: el cambio climático potencia la vulnerabilidad de los más pobres.

El cambio climático en el Ecuador

Como se mencionaba, el cambio climático afecta a países como el nuestro de manera dramática. Por ejemplo, al igual que en otros países del mundo, especialmente en los andinos, los glaciares de nuestros nevados han retrocedido en un 35% en los últimos años¹¹, lo que constituye un dato alarmante. Los especialistas coinciden en que desde hace 50 años estos han ido perdiendo extensión en kilómetros, proceso que se ha intensificado desde la década pasada, acaso la más caliente de los últimos tiempos.

El cambio climático se manifiesta también en una mayor frecuencia e impacto del llamado Fenómeno del Niño. Este evento climático que se repite aproximadamente cada 12 años ha traído consecuencias devastadoras para el país. Solo por poner un

ejemplo, en El Niño de 1997-98 se produjeron varios desastres que tuvieron un impacto social y económico enorme: se presentaron intensas lluvias con inundaciones en el litoral, destrucción de puentes y carreteras; se detectaron casos de leptospirosis y cólera en la zona sur; se reportaron 183 fallecidos, 91 heridos, 35 desaparecidos y unas 34.000 personas afectadas y, hubo daños en 2,3% de los hospitales, principalmente por inundaciones, anegación por lodo, daños en el sistema de alcantarillado defectuoso y problemas de suministro de agua potable¹².

El tema de los migrantes climáticos -sobre el que ya se había llamado la atención- también ha afectado a nuestro país. Los efectos meteorológicos del cambio climático que pueden incidir sobre la migración se pueden dividir en dos tipos: por un lado, los procesos climáticos como la elevación del nivel del mar, la salinización del suelo de uso agrícola, la desertificación y la creciente escasez de agua y, por otro, los fenómenos meteorológicos como las inundaciones, las tormentas y las crecidas repentinas de los lagos glaciares. Pero también desempeñan un importante papel algunos factores que no tienen relación con el clima, tales como las políticas gubernamentales, el crecimiento demográfico y la capacidad de recuperación de las comunidades después de un desastre natural. Todo ello determina el nivel de vulnerabilidad de la población.

El problema del cambio climático con-

tinúa a un ritmo creciente pese a la crisis económica mundial que indujo a muchos a pensar que la reducción de la actividad industrial frenaría las emisiones de gases de efecto invernadero. No ha ocurrido así pues aunque resulte paradójico, si bien se ha verificado que la crisis económica condujo entre 2008 y 2010 a la reducción de las emisiones de CO₂ en un 2,6%, según informes de la Agencia Internacional de la Energía¹³, cada molécula de carbón permanece en la atmósfera por varios años, acumulándose así las emisiones de periodos consecutivos.

Igualmente, numerosos estudios científicos publicados en enero del 2010 en la revista *Nature* demuestran que el calentamiento global es un factor capaz, por sí solo, de obstruir la capacidad natural de absorción de CO₂ del planeta. Los océanos y bosques son los mayores almacenes globales de carbón, pero cuanto mayor es la temperatura del agua, más capacidad de absorción pierden; el calentamiento global los secará, haciendo que en lugar de absorber CO₂ lo liberen, empeorando así el problema, todo esto sin tener en cuenta la complicación de la deforestación global por talas o incendios forestales¹⁴.

Las negociaciones internacionales de cambio climático

Pese a las consecuencias devastadoras que tiene y podría tener el cambio climático, los resultados de las negociaciones internacio-

nales para detenerlo han sido un fracaso. Esto nos indica que detrás de las ostentosas declaraciones que hablan de solucionar el problema, existen poderosos intereses económicos y políticos que limitan la posibilidad de una solución efectiva a la crisis ambiental producida por este fenómeno.

La primera reunión internacional sobre el clima se celebró en 1988. En ese entonces, se creó el Panel Intergubernamental del Cambio Climático -IPCC-, un grupo formado por 300 expertos y algunos de los mejores científicos de todo el mundo con el objetivo de elaborar informes regulares sobre los cambios producidos y sus respectivos impactos. En 1990 presentaron el primero, y dada la gravedad del tema, se definió un acuerdo internacional denominado Convenio Marco sobre Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-. A partir de entonces se empieza a negociar un pacto para reducir las emisiones internacionales de CO₂, que no llegó sino hasta 1997 y que recién entró en funcionamiento en 2005. Este pacto es conocido como el Protocolo de Kyoto, en el que los países firmantes se comprometen a reducir sus emisiones -entre 2008 y 2012- un 5.2% respecto a los niveles de 1990.

Pese a conocer la amenaza existente para la propia supervivencia de la vida en la Tierra, Estados Unidos, el país más contaminante del mundo, nunca firmó este protocolo. Y en general, a pesar de haberlo firmado,

los países más ricos continuaron incrementando tanto su gasto energético como sus emisiones. Para el 2002, una persona de un país empobrecido emitía una tonelada métrica de CO₂ en un año, y una persona de un país rico, trece toneladas. Los últimos datos nos hablan de Estados Unidos como el responsable del 27% de las emisiones, Europa del 24%, América del Sur del 3% y África del 2.5%¹⁵.

En la actualidad, los países más ricos del mundo, donde vive solo un 20% de la población mundial, son responsables del 60% de las emisiones globales de gases causantes del efecto invernadero, por lo que su compromiso es vital para mitigar las consecuencias del calentamiento global. Es en este marco que el Gobierno ecuatoriano ha planteado al mundo iniciativas que buscan soluciones reales y concretas.

El cambio climático y la política exterior del Ecuador durante la Revolución Ciudadana

No se puede negar que la Iniciativa Yasuní-ITT, ahora conocida en todo el mundo, constituye una respuesta efectiva para conservar la biodiversidad y para combatir el cambio climático, atacando el problema desde su origen.

La propuesta consiste en que Ecuador deja de explotar sus reservas de petróleo ubicadas en el Parque Nacional Yasuní -equivalentes al 20% del total nacional-

una de las áreas con mayor biodiversidad del planeta, y en contraprestación, dado que Ecuador se encuentra renunciado a su derecho, se espera que bajo un principio de corresponsabilidad, la comunidad internacional aporte al menos la mitad de lo que recibiría el país si explotara ese recurso.

El Yasuní concentra la mayor densidad de especies de anfibios, mamíferos, aves y plantas en la Amazonía. Los valores únicos del Parque se explican por varias razones: la estabilidad de su clima, la elevada precipitación y la temperatura alta y regular en distintas estaciones. La diversidad de sus suelos origina múltiples ecosistemas en tierras firmes e inundables. Esta área protegida, de casi un millón de hectáreas, creada en 1979 y declarada por la UNESCO como Reserva Mundial de la Biosfera en 1989, es además el hogar de dos grupos indígenas que han optado por el aislamiento voluntario respecto a la cultura occidental: los Tagaeri y los Taromenane.

Con la iniciativa Yasuní-ITT el Estado ecuatoriano se compromete a dejar bajo tierra, de forma indefinida, alrededor de 856 millones de barriles de petróleo para evitar la emisión a la atmósfera de 407 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono -que se producirían por la quema de este combustible- a cambio de una compensación económica del 50% de las utilidades que recibiría por la explotación de esos recursos.

¿Por qué esta iniciativa es un paso concreto para mitigar el cambio climático? Porque al no explotar las reservas petroleras, estas no podrían ser transformadas en productos que emitan gases de efecto invernadero. Se pensaría entonces que así no se explotara el petróleo del Yasuní, sería posible explotar crudo de otro lado y la situación no cambiaría demasiado. Quizás en el corto plazo la no entrega de petróleo por parte de un productor puede ser reemplazada por otro, dada la capacidad internacional instalada, pero en el largo plazo la reducción de emisiones de CO₂ es real debido a que el petróleo es un recurso natural no renovable, es decir, finito. Las estimaciones sobre las reservas mundiales de petróleo pronostican que, al ritmo actual de extracción, la producción mundial de petróleo durará únicamente 40 años. En este plazo, la no extracción de reservas petroleras es una contribución neta.

Además, la iniciativa prevé que los recursos financieros a obtenerse se inviertan en proyectos nuevos que absorban o reduzcan emisiones adicionales de CO₂, en programas de deforestación evitada, reforestación y desarrollo de fuentes limpias de energía. El potencial de reducción conjunta de estos proyectos alcanza un valor mínimo estimado en 820 millones de toneladas, a las que se añadirían las 407 millones provenientes de la no extracción del petróleo.

A partir de la iniciativa Yasuní-ITT se ha

creado un fondo fiduciario bajo el manejo del Programa de Naciones para el Desarrollo –PNUD–, el cual una vez activado (al recaudar 100 millones de dólares) tendrá dos ventanas de inversión. La del capital del fondo será empleada en proyectos de transformación de la matriz energética del país, esto es, en el cambio de energías contaminantes por tecnologías más limpias, como la energía solar, eólica, mareal, geotérmica o hídrica. Por otro lado, la de los intereses que genere el capital, se utilizará en la puesta en marcha de planes para la protección y administración eficiente de las 45 zonas que conforman el Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado; la reforestación de un millón de hectáreas de áreas degradadas, especialmente en cuencas hidrográficas estratégicas; programas de eficiencia energética; financiamiento productivo, educación y capacitación a las comunidades rurales en las zonas de influencia de los proyectos, para que mejoren su nivel de vida practicando agricultura, ecoturismo y formas de producción sustentables; y, en la inversión en ciencia y tecnología para aprovechar de manera sostenible nuestra biodiversidad.

Somos conscientes de que hasta ahora la respuesta global a nuestro llamado ha sido pobre. No se ha logrado recaudar aún lo que el país se propuso como meta hasta diciembre de 2011. Si bien pueden existir ciertos justificativos como la crisis financiera global, y particularmente la europea, o

los escasos incentivos para mitigar el cambio climático como resultado del fracaso de las negociaciones internacionales, la exigua respuesta internacional no es sino el reflejo de la hipocresía que existe en el mundo en relación al tema ambiental y en particular al del cambio climático.

Paralelo a la iniciativa Yasuní-ITT, quizás la más emblemática del actual gobierno, el Ecuador está apuntalando una propuesta más amplia que cambiaría la gobernanza de bienes públicos globales como la atmósfera. Tal es el concepto de Emisiones Netas Evitadas –ENE– que el presidente Correa presentó en la XVI Conferencia de Cambio Climático en Cancún en 2010.

Las ENE son aquellas que pudiendo ser realizadas durante el proceso económico de cada país, no son emitidas, o son reducidas. Por no realizar o reducir una actividad que produce gases de efecto invernadero, se espera una compensación por parte de los países industrializados, que tienen una deuda climática con el planeta. Este es un mecanismo similar al llamado Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada –REDD–, mediante el cual los países ricos compensan económicamente la no deforestación en países en desarrollo.

El principio de ENE se basa en que tanto la reforestación como el bosque en pie ayudan a limpiar el medio ambiente, por lo que ambas, acción y omisión, deben ser compensadas. Sin embargo, ENE va mucho

más allá. Por ejemplo, los diferentes países productores de combustibles de origen fósil altamente contaminantes, tendrían libertad para elegir entre extraer dichos recursos o dejarlos en el subsuelo y así ser compensados por las emisiones evitadas. Así, el mecanismo ENE otorgaría la posibilidad de recibir una compensación equivalente al valor económico del balance neto de los flujos de esa actividad no realizada.

Si se amplían los incentivos de Kyoto hacia las ENE, además de los objetivos de cambio climático, se podría dar un giro revolucionario en los intercambios internacionales al permitir el paso de muchos países –sobre todo los que están en vía de desarrollo– de economías extractivistas a exportadores de servicios ambientales.

Pero no nos engañemos. Para alcanzar este propósito es necesaria la transformación de las relaciones mundiales de poder. Como en varios espacios ha afirmado el presidente Correa, imaginemos por un momento que la situación fuera inversa y los generadores de bienes ambientales fueran los países ricos, mientras que los países pobres fueran los agentes contaminadores ¿Quién puede dudar que el derecho internacional, la moral y la ética, nos hubieran obligado –incluso por la fuerza– a pagarles una justa compensación?

Ahora bien, otra propuesta innovadora que el Ecuador ha proyectado al mundo es el impuesto Daly-Correa, aplicable a las ex-

portaciones mundiales de petróleo. Presentada por Ecuador en Bali y Copenhague, esta alternativa se enmarca en el pertinente aunque poco conocido discurso de Viena que en el 2001 pronunció Herman Daly y, que fue recuperado por el Presidente Correa el 18 de noviembre del 2007 en Riad, con motivo del reingreso de Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-. Allí se propuso un impuesto del 3% sobre los precios de exportación de la OPEP, con el fin de financiar la lucha contra el cambio climático y compensar los crecientes costos de energía de los países en desarrollo.

El presidente Correa propuso la aplicación de este impuesto especial a la venta de petróleo a los países consumidores con el fin de utilizarlo como fuente de recursos para las compensaciones ENE y para el desarrollo de energías renovables destinadas a los países más pobres, quienes son las principales víctimas del cambio climático.

Con esta propuesta se obligaría a los países industrializados a que asuman su responsabilidad frente al fenómeno, de manera que se haría efectiva la transferencia directa de recursos para el combate a la pobreza y el impulso a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, a la vez que se haría posible la generación de capitales permanentes para la conservación de la biodiversidad y la promoción y desarrollo de nuevos modelos energéticos sostenibles.

Es en esta dirección que Ecuador ha planteado el establecimiento de una tasa a la transferencia internacional de capitales para el financiamiento del Fondo Verde de Cambio Climático; la propuesta de construcción de una nueva métrica para el desarrollo sostenible que incluya la consideración de la huella ecológica; la urgencia de flexibilizar las reglas de propiedad intelectual en lo relativo a las tecnologías seguras y bajas en carbono, facilitando la transferencia tecnológica y estimulando la innovación; y, la necesidad de avanzar en la construcción de indicadores del Buen Vivir, paradigma alternativo frente al concepto hegemónico de desarrollo, basado en las ideas del crecimiento ilimitado y la acumulación.

Ecuador ha generado también un concepto novedoso en la gestión de riesgos, cuestión de vital importancia en el marco del cambio climático. La actual Constitución concede una particular relevancia a este asunto, pues sanciona la obligación del Estado de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los desastres de origen natural o antrópico. Dentro del renovado impulso otorgado a la planificación, la gestión de riesgos se enmarca en un enfoque de promoción de los derechos humanos y de política pública.

Además, se han promocionado una serie de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio -MDL-, y se ha fortalecido nuestro Sistema Nacional de Áreas Protegidas

que cubre casi el 20% del territorio nacional, con el objetivo de preservar la diversidad biológica del país y promover el manejo sustentable de las tierras silvestres, promocionando las ventajas potenciales del ecoturismo.

El Ecuador y las negociaciones de cambio climático

Podemos decir que las causas estructurales del cambio climático son las mismas que provocan la destrucción de la biodiversidad, así como la pobreza, la guerra y el círculo perverso de la especulación financiera, todos ellos problemas que afectan nuestra soberanía y seguridad.

Las respuestas a las crisis globales deben formularse a igual escala. En este sentido es necesario pensar seriamente en la refundación del Sistema de las Naciones Unidas, buscando la construcción de un nuevo orden mundial más justo, pacífico y democrático. Hemos dicho que el escenario actual no resiste reformas que no generen ninguna transformación efectiva, que estamos en un cambio de época que requiere ineludiblemente de gran creatividad y de enorme responsabilidad política.

Las anteriores propuestas han posicionado al Ecuador en las mesas de negociación internacional sobre cambio climático, y mostrando posibilidades reales de redefinir las responsabilidades sobre el manejo de los bienes públicos globales, ofrecer una alter-

nativa concreta y viable para reducir emisiones, conservar la biodiversidad y garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas.

Con relación a las negociaciones internacionales de cambio climático, especialmente *ad portas* de la XVII Conferencia de las Partes que se llevará a cabo en pocas semanas en Durban, Sudáfrica, las intransigentes posiciones de algunos países que se niegan a una nueva ronda de compromisos dentro del Protocolo de Kyoto, permiten avizorar que lo poco que se avanzó en Cancún quizás vuelva a empantanarse en Sudáfrica. Países como Japón, Canadá y Rusia se han mostrado abiertamente opuestos a una de las mayores reivindicaciones del llamado Grupo de los 77 más China, grupo que en realidad agrupa a 131 países en desarrollo y al que pertenece el Ecuador.

Por su parte Estados Unidos asegura que solo se uniría a un acuerdo vinculante, esto es, obligatorio, si países con economías emergentes como China o India, quienes según el Protocolo no están obligados a reducir emisiones por ser países en desarrollo, lo hacen. Como decíamos anteriormente, Estados Unidos es el responsable de casi un cuarto de las emisiones de CO₂ del mundo y China del 14%. En la actualidad, estos dos países, responsables del 38% de las emisiones que envenenan nuestra atmósfera, no tienen ninguna obligación de reducirlas, el primero por no unirse al Protocolo y el segundo porque el Protocolo no le obli-

ga. La Unión Europea por su parte, solo apoyaría un segundo periodo de compromisos si Estados Unidos y China se obligan a reducir sus emisiones. Aquellos países que tienen la mayor responsabilidad respecto al cambio climático son los que ahora impiden la realización de acuerdos globales para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.

Las discusiones sobre cambio climático son complejas porque están en juego intereses económicos y geopolíticos que demuestran lo que señalábamos al principio: que el tema dejó de ser meramente ambiental. Con un escenario en el que se evidencia una cada vez mayor fragmentación entre los países en desarrollo, sin recursos suficientes en el Fondo Verde, ante una crisis financiera global y frente a la amenaza de imposición de medidas comerciales relacionadas con el cambio climático, solo nos resta confiar en lo que el presidente Rafael Correa ha denominado como “nuestra capacidad de indignación creativa”: aquello que nos hace pensar en propuestas revolucionarias para que se “desactive la gastada retórica del cambio climático” en el mundo.

Tenemos una Constitución que sin duda es la más avanzada del mundo en muchos aspectos. Reconoce, por ejemplo, los Derechos de la Naturaleza. Así hemos desarrollado programas que han recibido el reconocimiento mundial, como el Programa Socio Bosque que provee un incentivo a

campesinos y comunidades indígenas que se comprometan voluntariamente a la protección de sus bosques nativos, buscando la conservación de aproximadamente cuatro millones de hectáreas, especialmente las que se encuentran en riesgo de deforestación.

En pocos meses estaremos también en la Conferencia Río+20 en Brasil, revisando qué ha pasado en los últimos 20 años con los compromisos para alcanzar el desarrollo sostenible y la equidad. Hemos pasado de vivir en un mundo de proletarios a un mundo de precarios, de desempleados, de refugiados climáticos. Vivimos la era de los indignados.

La XVII conferencia de las Partes de Cambio Climático está a la vuelta de la esquina. Sin embargo, ha sido la posición de Ecuador que cualquier resultado que se quiera obtener en Durban, requiere primero la adopción del Segundo Período de compromisos en el Protocolo de Kyoto por parte de los países desarrollados y, en segundo lugar, asegurar una decisión política para continuar y avanzar con el mandato del llamado Plan de Acción de Bali.

Ecuador espera así mismo que se definan los mecanismos financieros del programa de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación -REDD-, para que se convierta en un nuevo componente dentro de los compromisos de mitigación. En REDD también se ha enfatizado en la necesidad de contar con los respectivos re-

gistros y salvaguardas para evitar la afectación de los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos, en aquellos países que carecen del marco legal para tal efecto.

El financiamiento de las acciones de cambio climático es fundamental en la posición ecuatoriana, pues exigimos que los fondos que los países desarrollados se han comprometido a entregar a aquellos países en desarrollo sean nuevos, adicionales a los fondos de cooperación, previsibles y manejados de forma transparente.

El cambio que vive nuestro país se caracteriza por mantener en los escenarios internacionales, al fin, posiciones soberanas, creativas e independientes. Así, en la agenda ambiental, y en particular en las negociaciones sobre cambio climático, hemos buscado pasar de la retórica a los hechos, con el ejemplo de nuestras iniciativas nacionales pero también con propuestas de vanguardia que interpelan el *statu quo* y proponen opciones claras para una gobernanza renovada y una nueva ética global en el manejo de los bienes públicos globales.

Notas

1. N. Myers, "Environmental Refugees", *Population and Environment*, v. 19, n. 2, Springer Netherland, Human Science Press, Inc., 1997, p. 167-82.
2. MS. Bass, M. Finer, CN. Jenkins, H. Kreft, DF. Cisneros-Heredia, et al. *Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuni National Park*, publicado

en PLoS ONE [http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0008767]. Consultado el 05/11/2011.

3. Paul E. Maycock, *Deforestation*, publicado en World Book Online [www.worldbookonline.com]. Consultado el 05/11/2011.

4. Raintree Nutrition Inc., *Rainforest facts*, publicado en Raintree.com [http://rain-tree.com/]. Consultado el 20/03/2010.

5. Cepal, Unicef, *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf]. Consultado 20/10/2011.

6. R. Fernández, (2011). "El modelo de discusión energética en Chile se exporta a Latinoamérica". *El Mostrador*, 27 de septiembre de 2011. Disponible en [http://www.elmostrador.cl/].

7. Tomado de costofwar.com [http://costofwar.com/en/]. Página web que indica el gasto militar de Estados Unidos en tiempo real.

8. Emergency Economic Stabilization Act of 2008.

9. La sigla ITT alude a los tres yacimientos petroleros en etapa de exploración presentes en la zona: Ishpingo, Tambococha y Tiputini (N. del E.).

10. International Energy Agency –IEA– y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD– *CO₂ Emissions from Fuel Combustion: Highlights*. Disponible en [http://www.iea.org/co2highlights/CO2highlights.pdf]

11. Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología –INAMHI–. *El impacto del cambio climático en los glaciares del país*. Boletín n. 90. (Quito, 2009).

12. Organización Panamericana de la Salud, Minis-

terio de Salud Pública del Ecuador. *El Fenómeno El Niño en Ecuador*. Disponible en [<http://www.paho.org/spanish/ped/ElNino-cap10-Ecuador.pdf>].

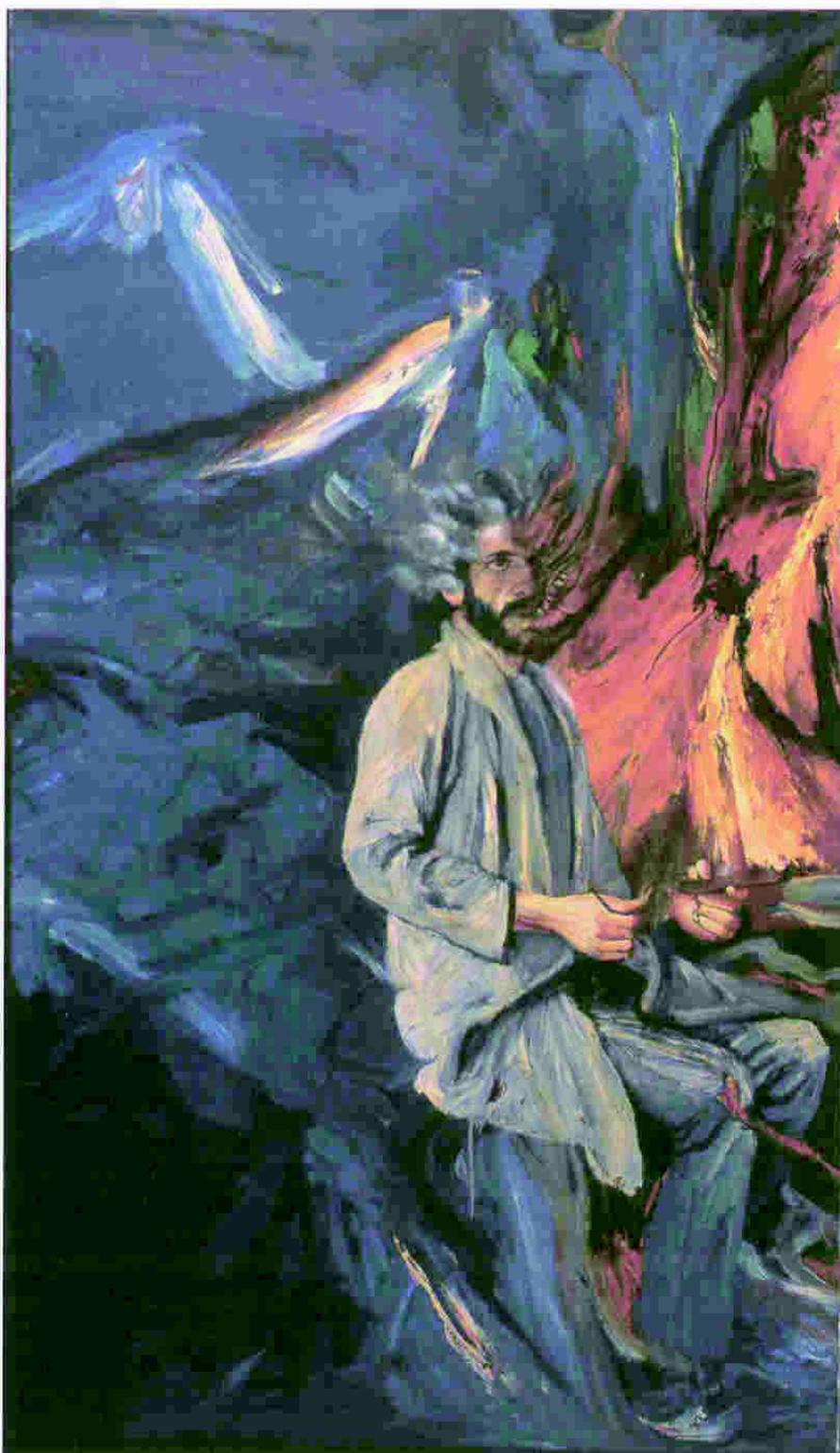
13. International Energy Agency –IEA– y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD–. *Perspectivas sobre Tecnología Energética*. Disponible en [http://www.iea.org/techno/etp/etp10/Spanish_Executive_Summary.pdf]

14. David C. Frank, Jan Esper, Christoph C. Raible, Ulf Büntgen, Valerie Trouet, Benjamin Stocker & Fortunat Joos. *Ensemble reconstruction constrains on the global carbon cycle sensitivity to climate*. Publicado en Nature, International weekly journal of science [<http://www.nature.com/nature/journal/v463/n7280/full/nature08769.html>].

15. International Energy Agency –IEA– y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD–. *Perspectivas sobre Tecnología Energética*. Disponible en [http://www.iea.org/techno/etp/etp10/Spanish_Executive_Summary.pdf]



AGENDA ESTRATÉGICA
E INTEGRACIÓN



Autoretrato (detalle), 1995.

La escasez de petróleo en el mundo y las implicaciones geopolíticas para Venezuela

por Juan Pablo Cadena*

La caída de la Unión Soviética en 1991 y la incapacidad de Rusia para continuar con la disputa por la supremacía mundial con los Estados Unidos de América –EUA– puso en evidencia un cambio importante en la naturaleza del poder de los Estados, que se ha venido gestando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: la base del poder pasó de lo político-militar hacia lo económico. Actualmente el arsenal militar ya no es el elemento que determina el poderío de un Estado, sino su desempeño económico, su capacidad de acumulación de capital, la generación de tecnología y la calidad de su inserción en los flujos dinámicos del comercio internacional. Por ende, la supremacía global requiere que el Estado que la ejerza “posea

una fuerte economía doméstica y supere a los demás Estados en el desarrollo y exportación de bienes de alta tecnología”¹. Las fuerzas armadas y el arsenal militar siguen siendo importantes en los cálculos de poder nacionales; sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, han dejado de ser una herramienta principalmente política e ideológica, para convertirse en elementos clave en la protección y consecución de los intereses económicos del Estado.

Ahora bien, el hecho de que el poder nacional radique en el poder económico ha conducido necesariamente a los Estados a priorizar el acceso a los suministros de recursos naturales, sin los cuales sus economías no pueden funcionar y crecer. Esto, sumado a la naturaleza finita y escasa de di-

* *Analista político, M.A. en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.*

chos recursos, ha originado una renovada competencia entre las potencias por el control político o militar de regiones geográficas estratégicas, en las que se concentran los recursos más valiosos para el desempeño económico, tal es el caso petróleo.

La escasez de petróleo

Hasta fines de la década de 1990 los productores mundiales de petróleo lograron satisfacer la demanda a precios relativamente bajos. Sin embargo, desde el 2000, el incremento de la demanda mundial excedió la capacidad de los productores de aumentar la oferta. Esto se ha traducido en una tendencia al alza del precio del crudo que ha sobrepasado los US \$100 por barril, nivel histórico alcanzado a fines de la

década de 1970 luego de la Revolución Iraní. Así, las dinámicas del mercado revelan que el mundo ha entrado en una etapa de escasez de petróleo que ya presenta implicaciones geopolíticas importantes.

La demanda

El modelo de desarrollo seguido a nivel global se basa en el crecimiento económico por medio del uso intensivo de la energía, y, la fuente con el mayor rendimiento energético por unidad de masa es el petróleo². Por ello, el desempeño económico de todos los países del mundo depende del acceso a este recurso, que tiene un peso en el consumo energético global del 34,27%, convirtiéndose en la principal fuente de energía.

Consumo mundial de energía por combustible

Combustible	2008		2015		2030		Variación 2008 2030
	QBTU	%	QBTU	%	QBTU	%	
Petróleo	173,00	34,28	187,20	32,64	216,60	30,02	25,20%
Gas Natural	114,30	22,65	127,30	22,20	162,30	22,49	41,99%
Carbón	139,00	27,54	157,30	27,43	194,70	26,99	40,07%
Nuclear	27,20	5,39	33,20	5,79	47,40	6,57	74,26%
Otros	51,30	10,16	68,50	11,94	100,60	13,94	96,10%
Total	504,70	100,00	573,50	100,00	721,50	100,00	42,96%

Fuente: U.S. Department of Energy, U.S. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2011*

Consumo mundial de petróleo 2000 - 2010 (miles de barriles diarios)

	2000	2010	Variación de 2000 - 2010	Porcentaje Consumo Total 2000	Porcentaje Consumo Total 2010
EUA	19.701	19.148	-2,81%	25,72	21,91
Francia	1.994	1.744	-12,52%	2,60	2,00
Alemania	2.746	2.441	-11,11%	3,58	2,79
Reino Unido	1.704	1.590	-6,70%	2,22	1,82
Brasil	2.018	2.604	29,01%	2,63	2,98
Rusia	2.698	3.199	18,59%	3,52	3,66
China	4.766	9.057	90,03%	6,22	10,36
India	2.261	3.319	46,78%	2,95	3,80
Japón	5.530	4.451	-19,52%	7,22	5,09
América del Sur	2.252	2.384	5,84%	2,94	2,73
OCDE	48.128	46.438	-3,51%	62,83	53,14
UE	14.585	13.890	-4,77%	19,04	15,90

Mundo 76.605 87.383 14,07% 100,00 100,00

Fuente: British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, junio 2011

Si permanece la tendencia actual de consumo energético, según las proyecciones del Departamento de Energía de los EUA –DoE–, entre 2008 y 2030 el petróleo mantendrá constante su peso en el total del consumo primario de energía global con un 30%. Esto, a pesar de que la tasa de incremento en el uso del petróleo en dicho período será de 25,2%, mientras que la de la energía nuclear y las energías renovables será de 74,3% y 96,1%, respectivamente.

Entre 2000 y 2010 la demanda mundial de petróleo aumentó de 76,6 millones de barriles diarios –Mbd– a 87,38 Mbd. El mayor incremento lo registraron Brasil,

Rusia, India y China, los llamados BRICs, responsables de un aumento de 6,4 Mbd, es decir, el 60% del incremento del consumo. Por su parte, las economías más avanzadas, redujeron su consumo de petróleo en 3,5%, disminuyendo a 9,7% su peso en el consumo global.

Esta evolución en la demanda de crudo está vinculada a dos factores: un mejor desempeño de las economías en desarrollo respecto a las avanzadas; y sus intensidades respectivas de petróleo. Entre 2001 y 2007 la economía mundial creció a una tasa promedio de 4,2%. Los motores de este crecimiento fueron las economías en desarrollo

y emergentes, que crecieron a una tasa promedio anual de 6,4%, mientras las más avanzadas lo hicieron a 2,3%. En este grupo destacan nuevamente los BRICs, cuyas tasas de crecimiento promedio fueron de: 9,3% para China, 7,2% para India, 6,2% para Rusia, y 2,8% para Brasil.

El incremento en el consumo de petróleo de los países en desarrollo está relacionado también con el mayor grado de intensidad petrolera que tienen respecto a las economías avanzadas. En los últimos 30 años, la intensidad, entendida como la cantidad de

petróleo que se usa para generar un dólar de PIB real, disminuyó en promedio un 50% en las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, mientras que descendió solo un 33% en las economías emergentes y en desarrollo³. La intensidad promedio del petróleo en éstas últimas representa el doble de la de las economías de la OCDE, siendo la diferencia aún más alta en China e India, donde el promedio es 2,5 veces mayor que en la OCDE⁴.

Estas diferencias son el resultado de: las

Tasa de Crecimiento del PIB mundial y de economías específicas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Economías Avanzadas	0,9	1,8	2,0	3,4	2,5	3,1	2,5	0,5	-3,7	3,1	4,0
EUA	0,3	2,4	3,0	4,4	3,2	3,3	2,2	0,4	-3,5	3,0	1,5
Japón	0,4	0,3	1,4	2,6	1,9	2,2	2,3	-1,2	-6,3	4,0	-0,5
Alemania	0,6	0,2	-0,1	1,7	0,9	2,7	1,8	1,2	-5,1	3,6	2,7
Francia	1,8	1,2	0,5	2,3	1,2	2,0	2,0	0,3	-2,6	1,4	1,7
Italia	1,8	0,4	0,3	1,2	0,1	1,9	1,8	-1,0	-5,2	1,3	0,6
Reino Unido	2,0	1,6	2,2	3,1	1,9	2,7	2,9	0,5	-4,9	1,4	1,1
Canadá	1,5	1,4	2,0	2,8	2,9	2,7	2,4	0,4	-2,8	3,2	2,1
Nuevas Economías Industrializadas del Asia	0,8	4,6	3,1	5,5	4,7	5,3	4,6	1,7	-0,7	8,4	4,7
Países en desarrollo y economías emergentes	3,9	4,6	6,4	7,2	7,5	7,9	7,5	6,1	2,8	7,3	6,4
Asia en desarrollo	5,7	6,5	8,1	8,2	9,2	9,4	8,8	7,9	7,2	9,5	8,2
China	7,3	8,0	9,3	9,5	10,4	10,7	10,0	9,6	9,2	10,3	9,5
India	4,2	4,9	7,5	7,3	9,2	9,2	8,4	7,3	6,8	10,1	7,8
ASEAN 4	2,6	4,3	5,4	5,8	5,2	5,4	5,5	4,7 ^a	1,7 ^a	6,9 ^a	5,3 ^a
Brasil	1,4	1,5	0,5	5,2	2,9	3,7	4,4	5,1	-0,6	7,5	3,8
Rusia	5,0	4,3	7,3	7,1	6,4	6,7	6,4	5,6	-7,8	4,0	4,3
Total Mundial	2,3	3,0	4,0	5,1	4,9	5,4	4,9	3,0	-0,7	5,1	4,0

*Estimado. ^a ASEAN 5

Fuente: FMI, World Economic Outlook, 2007, 2008, 2009, 2010

políticas adoptadas por las economías avanzadas, después del embargo petrolero de 1973, para mejorar la eficiencia en el consumo energético y reducir la vulnerabilidad a las disrupciones en la importación de petróleo; y la transición de las economías avanzadas hacia la especialización en los servicios, así como el traslado paulatino de la industria pesada hacia las economías en desarrollo y emergentes, lo cual implica, en el primer caso, el uso de una cantidad menor de energía. Aun así los países de la OCDE continúan siendo los mayores demandantes de petróleo. Para 2010, estas economías representaron el 52% del consumo mundial, encabezando la lista los EUA con un 22%, y la Unión Europea – UE- con un 16,4%.

El crecimiento en la demanda de crudo de los países en desarrollo y emergentes es el hecho más destacable de la última década. Estas economías actualmente representan el 48% del consumo total de petróleo, cuando en 1990 representaban el 37%⁵. De estos países, los BRICs pasaron de constituir el 15% del consumo global de crudo en 1990 al 21% en 2010⁶.

El caso más llamativo es el de China que, dado que crece económicamente a tasas de 10% anuales, pasó de representar el 3,5% del consumo total en 1990 al 10,4% en 2010, convirtiéndose así en el segundo mayor consumidor individual de petróleo en el mundo, después de los EUA⁷. Este

factor ha provocado una mayor presión en los mercados internacionales de crudo, pues los países en desarrollo y emergentes han pasado a importar una cantidad cada vez mayor del petróleo que consumen, y su demanda se ha adicionado a la de las economías avanzadas. En consecuencia, desde 2002, los precios del crudo han presentado una tendencia sostenida al alza.

Entre 2001 y 2008 los precios del barril de crudo pasaron de un promedio anual de US \$28 a US \$98, lo que significó un incremento del 249% en tan solo 7 años. Si revis-

precios Internacionales del Crudo Brent (dólares por barril)

Año	Precio nominal	Precio real (en dólares de 2010)	Variación anual
96	20,67	26,77	17,71%
97	19,09	24,26	-9,36%
98	12,72	16,22	-33,16%
99	17,97	22,10	36,25%
00	28,50	33,93	53,58%
01	24,44	28,21	-16,86%
02	25,02	28,24	0,09%
03	28,83	31,59	11,88%
04	38,27	40,83	29,24%
05	54,52	56,27	37,80%
06	65,14	65,14	15,78%
07	72,39	76,13	16,86%
08	97,26	98,50	29,38%
09	61,67	62,68	-36,36%
10	79,50	79,50	76,87%

Fuente: British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, junio 2011

samos los precios de la década de 1990, se observa que en estos 10 años el barril promedió los US \$25, con una tasa de crecimiento promedio de 2%, mientras que en la década de 2000, el precio promedio fue de US \$55, y el nivel de crecimiento promedio anual fue de 20%. Hay que tomar en cuenta que la crisis financiera de 2007-2008 y su posterior recesión global, redujeron la demanda internacional de crudo afectando las tasas de crecimiento de los precios. Sin embargo, de no haberse dado dicha crisis y con la tasa de crecimiento previa, para 2010 el precio del barril habría alcanzado los US \$140. De hecho, a pesar de la fuerte caída de los precios en 2009, estos han retomado su tendencia y se han incrementado, pasando de un promedio de US \$80 en septiembre de 2010 a uno de US \$110 USD en octubre de 2011, lo que refuerza la hipótesis de la escasez de este recurso que vive el mundo⁸.

A pesar del incremento de los precios, la demanda mundial no ha disminuido, y más bien presenta una tendencia creciente. Según el DoE, la tasa de incremento anual de la demanda de crudo será de 1% hasta el 2035. En consecuencia, el consumo mundial subirá de 87,3 Mbd en 2008 a 112,2 Mbd en 2035. Esto se debe a que la demanda global de crudo presenta una muy baja elasticidad-precio, que oscila entre -0,01 y -0,04 puntos⁹, y responde a la naturaleza de los equipos y la tecnología

usados a nivel mundial, que han sido diseñados para el consumo de petróleo, por lo que en el corto plazo no es posible el uso de fuentes de energía alternativas. En segundo lugar, la demanda muestra una alta elasticidad-ingreso, que oscila entre 0,2 y 0,4¹⁰ puntos. Por esta razón, un incremento en el ingreso de las economías, como sucede con los países en desarrollo y emergentes, se traduce en una mayor demanda de automóviles y transporte motorizado, sector que utiliza al petróleo para proveer el 95%¹¹ de su requerimiento energético.

La oferta

Hasta fines de la década de 1990 los productores mundiales de petróleo lograron satisfacer la demanda de dicho bien a precios relativamente bajos. Para tal efecto la producción de petróleo aumentó de 10 Mbd en 1950 a 73 Mbd en 1999¹². Sin embargo, desde 2000, la tendencia al incremento de la demanda mundial sobrepasó la capacidad de los productores de petróleo para aumentar su producción, pese al aumento de los precios del barril. Así, mientras que la demanda creció en 10,7 Mdb entre 2000 y 2010, la producción de crudo sólo lo hizo en 7,2 Mdb.

La disminución de la producción está relacionada con la forma en que evoluciona la extracción en los pozos petroleros y la cantidad de reservas que quedan en el mundo. Para 2010 había 1,38 billones de

Producción mundial de crudo (en miles de barriles diarios)

	2002	2005	2010	Peso en la producción total de 2000	Peso en la producción total de 2010	Variación 2000-2010
Rusia	6.536	9.552	10.270	8,73%	12,51%	57,13%
Arabia Saudita	9.491	11.114	10.007	12,67%	12,19%	5,44%
EUA	7.733	6.895	7.513	10,33%	9,15%	-2,84%
Irán	3.855	4.234	4.245	5,15%	5,17%	10,11%
China	3.252	3.637	4.071	4,34%	4,96%	25,17%
Canadá	2.721	3.041	3.336	3,63%	4,06%	22,62%
México	3.450	3.760	2.958	4,61%	3,60%	-14,26%
Emiratos Árabes Unidos	2.620	2.983	2.849	3,50%	3,47%	8,73%
Kuwait	2.206	2.618	2.508	2,95%	3,06%	13,70%
Venezuela	3.239	2.937	2.471	4,32%	3,01%	-23,70%
Irak	2.614	1.833	2.460	3,49%	3,00%	-5,90%
Nigeria	2.155	2.499	2.402	2,88%	2,93%	11,44%
Noruega	3.346	2.969	2.137	4,47%	2,60%	-36,13%
Brasil	1.268	1.716	2.137	1,69%	2,60%	68,57%
Angola	746	1.405	1.851	1,00%	2,25%	148,11%
Algeria	1.578	2.015	1.809	2,11%	2,20%	14,64%
Kazajstán	744	1.356	1.757	0,99%	2,14%	136,11%
Libia	1.475	1.745	1.659	1,97%	2,02%	12,48%
Reino Unido	2.667	1.809	1.339	3,56%	1,63%	-49,78%
Indonesia	1.456	1.090	986	1,94%	1,20%	-32,25%
Total Mundial	74.893	81.485	82.095	100,00%	100,00%	9,62%
OPEP 12	31.145	34.951	34.324	41,59%	41,81%	10,21%

Fuente: British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, junio 2011

barriles de petróleo convencional no explotado en el planeta, cantidad que, tomando como referencia las tasas actuales de producción, duraría hasta el 2055¹³. Sin embargo, no se puede extraer hasta el último barril de crudo de los reservorios, dado que la extracción en cualquier pozo petrolífero tiene una curva en forma de campana de Gauss: al iniciarse la explotación, la cantidad de petróleo extraído aumenta rápidamente debido a la fuerte presión a

la que está sometido, y a que en sus capas superiores se encuentra el crudo ligero en cantidades abundantes. Pero al alcanzar aproximadamente el 50% de la extracción, la producción del pozo petrolífero entra en el tramo descendente de la curva: disminuye la presión y el crudo es cada vez más escaso, de peor calidad y de menor pureza, lo que exige una mayor cantidad de inversión en la extracción, solo para obtener un rendimiento menor. Este fenómeno se cono-

ce como curva de Hubbert¹⁴.

Dado que todos los pozos petrolíferos muestran la misma evolución, se puede calcular la curva de Hubbert de la producción mundial sumando la de todos los pozos. Así, se estima que dicha producción alcanzó el cénit de la curva entre 2004 y 2010¹⁵, por lo que en adelante, sin importar el incremento en los precios y en la demanda, la producción mundial de crudo disminuirá hasta agotarse, mucho antes del 2055. Existen dos indicadores que refuerzan esta hipótesis. El primero es la baja probabilidad de hacer nuevos hallazgos importantes de crudo. Según el geólogo de Oxford, Colin Campbell, se ha descubierto el 95% de las reservas petroleras del mundo¹⁶. Y el 5% que queda sin descubrirse, se encuentra en zonas inhóspitas del planeta, por lo que su exploración y perforación puede resultar demasiado costosa¹⁷.

El segundo indicador lo proporciona un análisis de la evolución en la producción de los principales productores de petróleo. Los veinte principales productores del mundo concentran el 83% de la producción de crudo. Dentro de estos, ocho se encuentran en la parte ascendente de la curva de Hubbert, mientras que doce han cruzado el cénit. La producción en los EUA alcanzó el cénit en

1970 con 11,23 Mbd y la de México en 2004, con 3,84 Mbd¹⁸. Noruega llegó al cénit en 2001 con 3,42 Mbd, y el Reino Unido en 1999 con 2,91 Mbd¹⁹. Libia cruzó el cénit en 1970 con 3,36 Mbd e Indonesia lo hizo en 1977 con 1,69 Mbd²⁰. El caso de Venezuela, Arabia Saudí, EAU, Irán, Irak y Kuwait es interesante. Técnicamente la producción de estos países ya alcanzó el cénit: Venezuela

en 1970 con 3,75 Mbd; Irán en 1974 con 6,1 Mbd; Irak en 1979 con 3,5 Mbd; Kuwait en 1972 con 3,34 Mbd; Arabia Saudí en 2005 con 11,1 Mbd; y, Emiratos Arabes Unidos -EAU- en 2006 con 3,15 Mbd²¹. Sin embargo, estos países podrían mostrar tasas de rendimiento decrecientes menores que las de los demás productores, pues juntos albergan las 2/3 partes de

"Las preocupaciones de Washington por el alza de los precios del crudo no son infundadas. Desde fines de 1940 toda recesión de la economía estadounidense ha estado antecedida por alzas en los precios del crudo."

las reservas de crudo globales, lo que significa que un incremento en inversión para la explotación de nuevos campos petrolíferos podría mantener –e incluso incrementar– sus niveles actuales de producción.

No obstante, la producción de los países que se encuentran en la parte ascendente de la curva de Hubbert –Rusia, China, Canadá, Brasil, Nigeria, Algeria, Angola y Kazajstán– no podrán reponer las pérdidas en producción de los países que ya han alcanzado el cénit; así lo demuestra el comportamiento de los precios y de la producción mundial. Este hecho

refuerza las afirmaciones de geólogos como Kenneth Deffeyes de Princeton University y A.M. Samsan Bakhtiari de la Compañía Petrolera Nacional de Irán, que consideran que la producción mundial alcanzó el cénit petrolero entre 2005 y 2007, por lo que en adelante tendrá rendimientos decrecientes²².

La importancia del petróleo para los Estados Unidos

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los EUA se erigieron como la principal potencia económica y motor de desarrollo para las demás regiones capitalistas del mundo. En la base de este gran desempeño económico estuvo la disponibilidad de petróleo a bajos costos, que proporcionó una abundante y versátil fuente de energía además de un sinnúmero de materias primas para el sector industrial. Sin embargo, desde 2002, la inestabilidad y la tendencia al alza de los precios del crudo amenaza con poner fin a la era del petróleo barato en el mundo, generando riesgos para el crecimiento económico estadounidense.

Las preocupaciones de Washington por el alza de los precios del crudo no son infundadas. Desde fines de 1940 toda recesión de la economía estadounidense ha estado antecedida por alzas en los precios del crudo²³. Los *shocks* petroleros causados por el embargo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP– en 1973-74, la Revolución Iraní de 1978-

79 y la primera crisis de Medio Oriente de 1990-91, todos fueron seguidos de caídas en el desempeño de la economía de los EUA. La recesión de 2007-2009 no fue una excepción. Entre 2002 y 2008, el precio del crudo, presionado por el incremento en la demanda de las economías emergentes y en desarrollo, hizo que el precio del barril pasara de US \$30 en 2002 a US \$98 en 2008²⁴. Esto ocasionó en los EUA el incremento del precio de los combustibles, de la energía eléctrica, de los alimentos y de los insumos para la producción industrial. Las presiones inflacionarias se sumaron a los desequilibrios estructurales de la economía estadounidense y provocaron una caída de la tasa de crecimiento del PIB de 3,3% en 2006 a -3,5% en 2009²⁵. Esta vulnerabilidad que los EUA presentan frente a los incrementos de los precios del crudo se debe a tres factores:

El primero es la fuerte dependencia de la economía estadounidense al petróleo. El peso de éste en el consumo primario total de energía fue de 38,6% en 2009, sobrepasando de lejos al peso del gas natural (24,5%), del carbón (20,8%) y de otras fuentes de energía disponibles (16%).

La demanda de petróleo en los EUA proviene fundamentalmente de dos sectores que lo emplean intensivamente: el transporte, que representó el 72,4% del consumo total de petróleo y combustibles líquidos en 2009, y el sector industrial, que

Consumo primario total de energía en EUA en 2009 (en cuatrillones de BTU anuales)

Fuente de Energía	Proyecciones				Variación anual promedio 2009-2035
	2009	2020	2030	2035	
Petróleo	36,62	39,38	40,55	41,70	0,5%
Gases Naturales	23,31	26,00	26,58	27,24	0,6%
Carbón	19,69	20,85	23,39	24,30	0,8%
Energía nuclear	8,35	9,17	9,17	9,14	0,3%
Electricidad	2,69	3,00	3,07	3,09	0,5%
Biomasa	2,52	3,93	5,05	5,25	2,9%
Otras	-1,61	-2,59	-3,22	-3,47	2,4%
Total	94 79	104 97	111 02	114 19	0 70%

Fuente: U.S. Department of Energy, U.S. Energy Information Administration, *Annual Energy Outlook 2011*

representó el 22.3%²⁶. Estos dos sectores cumplen un rol fundamental en el desempeño económico de la nación: la producción en masa de bienes con alto valor agregado y su traslado hacia los principales mercados, tanto nacionales como internacionales. Así mismo, ambos son clave en el poderío bélico estadounidense, tanto en el desarrollo y producción de armamento, como en la capacidad de proyección internacional de su poder militar.

El segundo factor es la intensidad del petróleo en la economía de los EUA. Aunque la relación consumo de petróleo-PIB real ha declinado considerablemente desde la década de 1970, en los EUA sigue siendo

mucho mayor que en los demás países de la OCDE: mientras que en este país la intensidad cayó de 1,5 barriles por mil dólares de PIB en 1970 a 0,7 barriles en 2004, en Japón, Francia y Alemania ha caído por debajo de los 0,4 barriles²⁷.

El tercer factor es la dependencia de los EUA a las importaciones de crudo. Este país es el principal consumidor de petróleo del mundo, con el 21,9% de la producción global. Pese a ser el tercer productor más importante, su producción no puede satisfacer la demanda doméstica, dado que desde 1970 ha entrado en declive siguiendo la lógica de la curva de Hubbert. En 2009, los EUA produjeron 5,36 Mbd de crudo y 3,59

Producción doméstica de petróleo en los EUA e importaciones (en millones de barriles diarios)

Categoría	Proyecciones				Tasa de incremento anual 2009-20
	2009	2020	2030	2035	
Producción doméstica de crudo	5,36	6,08	5,82	5,95	0,40%
Importaciones netas de petróleo	8,97	8,30	8,21	8,25	-0,30%
Importaciones netas de petróleo como porcentaje de la oferta doméstica total de crudo	62,60	57,72	58,56	58,10	-7,18%
Oferta total de crudo	14,33	14,38	14,02	14,20	0,00%
Capacidad doméstica de refinamiento	17,70	16,50	15,80	15,80	-0,40%
Tasa de utilización de la capacidad (en %)	83,00	89,00	90,60	91,90	0,40%

Gastos netos en importaciones de crudo y derivados del petróleo (miles de millones de dólares)
 Fuente: U.S. Department of Energy, U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2011

Mdb de derivados, resultando en una oferta de combustibles líquidos de 8,95 Mbd²⁸. Empero, la demanda doméstica fue de 18,81 Mbd, lo que exigió importar 8,9 Mbd de crudo y 0,75 Mbd de derivados²⁹. Así, los EUA actualmente importan el 62,6% del petróleo que consumen.

La alta concentración geográfica de las reservas de petróleo junto con la creciente necesidad de importaciones en los EUA, pone a este país en un dilema de seguridad energética que tiene su epicentro en el Golfo Pérsico y que presenta implicaciones para el resto del mundo. Mientras los EUA dependen

económicamente del petróleo, el poder nacional de este será vulnerable a las disrupciones en la provisión que surjan de la inestabilidad política en Medio Oriente. Y la única manera de evitar esta vulnerabilidad es acudir a otras regiones del mundo.

El reconocimiento de esta situación no constituye una novedad para Washington. La dependencia de los EUA al petróleo de Medio Oriente ha disminuido paulatinamente en el porcentaje de las importaciones totales: del 24,5% en 1990 al 18,6% en 2010. El desplome ha venido acompañado de un aumento en el peso de las importaciones pro-

Reservas probadas de petróleo convencional (miles de millones de barriles)

	A fines de 1990	A fines de 2010	Variación 1990- 2010	Porcentaje del total (2010)
EUA	33,8	30,9	-8,77%	2,2%
Canadá	11,2	32,1	187,52%	2,3%
México	51,3	11,4	-77,77%	0,8%
Total América del Norte	96,3	74,3	-22,79%	5,4%
Venezuela	72,7	211,2	190,60%	15,3%
Total América Central y del Sur	90,8	239,4	163,69%	17,3%
Kazajistán	n/d	39,8	n/d	2,9%
Rusia	n/d	77,4	n/d	5,6%
Noruega	8,6	6,7	-22,56%	0,5%
Reino Unido	4,0	2,8	-29,13%	0,2%
Total Europa y Eurasia	80,8	139,7	72,85%	10,1%
Irán	92,9	137,0	47,56%	9,9%
Irak	100,0	115,0	15,00%	8,3%
Kuwait	97,0	101,5	4,61%	7,3%
Arabia Saudita	260,3	264,5	1,60%	19%
EAU	98,1	97,8	-0,31%	7,1%
Total Medio Oriente	659,6	752,5	14,09%	54,4%
Algeria	9,2	12,2	32,61%	0,9%
Angola	1,6	13,5	731,02%	1,0%
Libia	22,8	46,4	103,61%	3,4%
Nigeria	17,1	37,2	117,54%	2,7%
Total África	58,7	132,1	124,91%	9,7%
China	16,0	14,8	-7,59%	1,1%
India	5,6	9,0	62,56%	0,7%
Indonesia	5,4	4,2	-21,88%	0,3%
Total Asia Pacífico	36,3	45,2	24,44%	3,3%
Total Mundial	1003,2	1383,2	37,88%	100,0%
OCDE	115,4	91,4	-20,81%	6,6%
OPEP	763,4	1068,4	39,94%	77,2%

Fuente: British Petroleum, Statistical Review of World Energy, junio 2011

venientes de Canadá, México, Venezuela, Rusia, Brasil, Colombia, Nigeria, Angola, Kazajstán, Noruega y Reino Unido³¹. Sin embargo, de acuerdo a las tasas actuales de producción, las reservas de crudo de Canadá, México, Reino Unido y Noruega durarán en promedio 13 años más³². Así, para evitar una renovada dependencia respecto al crudo del Golfo, los EUA tendrán que buscar mayor provisión de los países de África Oriental, la región del Mar Caspio y Sudamérica.

El papel geopolítico de Venezuela en la era de la escasez de petróleo

La importancia de Venezuela para los EUA

Venezuela es un país estratégico para los EUA debido a su posición geográfica y a sus existencias de crudo, que en 2010 representaron el 15,3% de las reservas mundiales, es decir, 211 mil millones de barriles aún no explotados. A este dato se deben sumar los 85,3 mil millones de barriles de petróleo extrapesado, que según declaración de la OPEP, se descubrieron en la Franja del Orinoco³³, con lo que las reservas de Venezuela se convertirían en las más grandes del mundo, superando en 32 mil millones de barriles a Arabia Saudí. Este hecho es de suma importancia pues, con el agotamiento de las reservas de sus socios

Principales proveedores de petróleo de los EUA en 2010

País	Miles de barriles diarios	Peso en el total de las importaciones
Canadá	2.552,00	21,87%
México	1.257,00	10,77%
Arabia Saudí	1.079,00	9,25%
Nigeria	1.046,00	8,97%
Venezuela	1.005,00	8,61%
Rusia	597	5,12%
Argelia	500	4,29%
Irak	496	4,25%
Colombia	357	3,06%
Angola	414	3,55%
Golfo Pérsico	2.167,00	18,57%
Mundo	11.667,00	100,00%

Fuente: U.S. Department of Energy, U.S. Energy Information Administration, *Crude Oil and Total Petroleum Imports*

europeos y norteamericanos, a mediano y largo plazo, las de Venezuela se constituirán en las más próximas geográficamente a los EUA.

Venezuela es además el décimo mayor productor de petróleo del mundo, con 2,5 Mbd. Esta producción, menos un consumo doméstico de 765 mil barriles diarios, deja un excedente exportable de 1,73 Mbd³⁴. Tradicionalmente, la mayoría del excedente se ha destinado a los EUA por dos razones principales. En primer lugar, dada su cercanía geográfica, la estrategia estadounidense de diversificación de proveedores ha

hecho que el peso del crudo venezolano en sus importaciones se incrementa progresivamente, alcanzando el 17,4% del total en 1997³⁵. En segundo lugar, Venezuela extrae principalmente crudos pesados y extrapesados que tienen un procesamiento complicado y costoso; así, dado que existen muy pocas refinerías en el mundo que pueden transformarlos en productos comerciales, en 1986 el Estado venezolano creó en los EUA el sistema de refinerías CITGO, de propiedad de PDVSA, llegando a disponer de una capacidad de refinamiento de 1,2 millones de barriles diarios para su comercialización directa en el mercado estadounidense³⁶.

No obstante, desde 1997 las importaciones estadounidenses de crudo venezolano comenzaron a caer, pasando de 647 millones de barriles anuales, a 360,5 millones en 2010³⁷, lo que ocasionó que Venezuela transitara del tercer (únicamente después de Canadá y Arabia Saudita) al quinto mayor proveedor de EUA, con 8,6 Mdb en 2010³⁸. Este hecho tiene relación con la disminución de la producción global de crudo venezolano, que entre 2000 y 2010 cayó en 23,7%, dado que sus pozos tradicionales alcanzaron el cénit petrolero en la década de 1970, y, de otro lado, con la estrategia venezolana de diversificación de sus destinos de exportación de petróleo y la disminución de su dependencia hacia el mercado estadounidense.

Ambos factores tienen un impacto negativo en los intereses de los EUA. Y aunque la caída de la producción podría evitarse, dada la cantidad de nuevas reservas encontradas en Venezuela, la estrategia venezolana de diversificación de sus compradores hacia países políticamente afines, es un problema más complicado para los EUA y tiene que ver con la naturaleza de la política exterior del gobierno de Venezuela.

La política exterior de Venezuela

Desde su elección en 1998, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, ha impulsado una transformación del Estado y la sociedad venezolanas a través de la Revolución Bolivariana. Dicha transformación no solo tiene implicaciones importantes a nivel nacional, sino que ha pasado a redefinir el papel de Venezuela en el sistema internacional.

La política exterior de Chávez tiene cuatro objetivos fundamentales: a) defender la Revolución Bolivariana a través de una reconfiguración de su política de seguridad nacional y de su red de alianzas regionales y globales; b) promover el liderazgo de Venezuela en América Latina, fomentando nuevos esquemas de integración económico-políticos en los que la energía funja como eje articulador; c) promocionar la ideología socialista a nivel internacional y, d) fomentar la conformación de un sistema internacional multipolar como requi-

sito fundamental para la pacífica convivencia entre las naciones³⁹. Todos estos objetivos tienen como eje transversal la eliminación de la influencia de los EUA en Venezuela y por tanto, de su dependencia a la economía y las importaciones estadounidenses. Los lineamientos de política exterior se han promulgado a través de varios documentos gubernamentales: el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, en el capítulo Equilibrio Internacional, y en el documento *La nueva etapa: nuevo mapa estratégico de la revolución bolivariana*, de noviembre de 2004⁴⁰.

Para fomentar el liderazgo de Venezuela dentro de América Latina, el gobierno de Chávez ha diseñado diversas estrategias que vinculan tanto el uso del poder blando como del poder duro. El poder blando lo ejerce en dos aspectos. El primero es la promoción de su sistema económico y político interno –Socialismo del Siglo XXI y Democracia Participativa– como alternativa para las naciones latinoamericanas frente al modelo neoliberal impulsado por Europa y Norteamérica. El segundo es la confrontación directa a la hegemonía de los EUA y sus políticas regionales e internacionales. Con estas acciones Venezuela ha ganado gobiernos adeptos y ha impulsado una serie de proyectos de integración regional, que privilegian alianzas político-defensivas antes que económico-comerciales.

El uso del poder duro se ejerce alrededor del petróleo. Venezuela entiende que su basta posesión de crudo le confiere un valioso recurso económico y una herramienta de poder político que se vincula directamente con la seguridad de la nación y que le permite atraer aliados⁴¹. Así, Venezuela lo utiliza para promover alianzas regionales e internacionales, que tienen la finalidad de interpelar al poder estadounidense sin quedar aislada política y económicamente de la comunidad internacional, lo que a su vez le permite forjarse un anillo de seguridad en el caso de un intento de desestabilización interna por parte de los EUA.

Es por ello que el gobierno de Chávez, cuando subió al poder, retomó el control estatal de la producción del petróleo venezolano, y pasó a jugar un rol protagónico para dar un renovado impulso a la OPEP, con la intención de fomentar el uso de los recortes en la producción como estrategia de defensa de los precios del crudo⁴². Ello explica el acercamiento de Venezuela a Irán, Argelia, Libia, y Nigeria, países históricamente lejanos a la realidad latinoamericana; y también esclarece el acercamiento con Rusia, que es el principal productor de petróleo del mundo, pero que no forma parte de la OPEP. De este modo, Venezuela ha usado el petróleo para influir en la economía internacional y para fomentar la creación de un sistema internacional multipolar, promoviendo la formación de alianzas antagonistas a los EUA.

Las relaciones EUA - Venezuela

El activismo internacional del gobierno de Chávez es una situación que causa preocupación en Washington. En su afán por generar alianzas defensivas y ofensivas, Venezuela ha impulsado una agresiva y protagónica agenda internacional en la que su principal meta ha sido estrechar relaciones con otros centros de poder regional, principalmente Irán, Brasil, Libia, Rusia, India y China. Entre los diversos acuerdos que Venezuela ha firmado con estos países destacan las compras de material bélico, dado que estos países representan fuentes alternativas de tecnología y armamento que le permitirían romper con la dependencia militar hacia los EUA. Estas acciones han ido acompañadas por una ruptura de las relaciones militares con EUA y la petición de retiro de la misión militar estadounidense del Fuerte venezolano de Tiuna⁴³.

Además, las relaciones diplomáticas que Venezuela ha impulsado con países considerados por Washington como 'Estados paria' –Libia, Irán y Cuba, principalmente- constituyen una clara señal de confrontación al gobierno de los EUA. El clímax de esta se dio en septiembre de 2008 con la ruptura de las relaciones diplomáticas, cuando Chávez expulsó al embajador estadounidense del país, en un acto de solidaridad con el gobierno boliviano de Evo Morales, que días antes había hecho lo mismo

en La Paz, al vincularlo con protestas en su contra⁴⁴. Además, Chávez amenazó a Washington con suspenderle las ventas de crudo, si se tomaban represalias militares en su contra.

La vinculación de Venezuela con Irán y Rusia preocupa sobremanera a Washington debido a la confrontación geopolítica que mantiene con estos países. Los EUA se oponen al programa de energía nuclear pacífica de Irán, pues lo consideran una maniobra para adquirir tecnología e insumos destinados a construir armas nucleares, con lo que la situación política en Medio Oriente podría adquirir un nivel de complejidad mayor y amenazar la consecución de sus intereses. Rusia, por su parte, cuenta con una gran riqueza energética, un amplio potencial económico, un importante arsenal nuclear, y en los últimos años los ha utilizado para desplegar una agresiva política exterior que busca el restablecimiento de la influencia regional e internacional que mantuvo durante la era soviética. Esta política le lleva a chocar con los EUA, como sucedió en la incursión militar de 2008 en Georgia -que es un país estratégicamente importante para Washington- y su aliado, en la rica zona petrolera del Cáucaso.

Los estrechos lazos entre Venezuela y estos dos países podrían motivar una escalada en la confrontación entre Caracas y Washington, principalmente en el tema nuclear. Chávez ha manifestado su apo-

yo al desarrollo del programa nuclear iraní y en 2007 hizo público el interés de su gobierno por emprender un programa de uso pacífico de la energía atómica, días antes de realizar una visita oficial a Teherán⁴⁵. Para septiembre de 2008, a su regreso de Moscú, Chávez manifestó que el gobierno de Medvedev iba a cooperar con Venezuela en el desarrollo de su programa nuclear⁴⁶. Esta declaración estuvo acompañada del envío de dos buques de guerra rusos que incluyeron al crucero nuclear Pedro el Grande, para realizar maniobras en el Mar Caribe con la Armada venezolana⁴⁷.

El desvío de los flujos de petróleo venezolano y la concesión para explotación hecha a países competidores es otro factor de preocupación para Washington. Venezuela, en la búsqueda de reducir su dependencia a los EUA, ha optado por profundizar sus relaciones políticas y económicas con China y convertirla en un nuevo mercado para sus exportaciones de crudo. Esta situación se conjuga con la creciente necesidad de China de importar crudo y derivados para continuar con su proceso de crecimiento económico. Entre 1998 y 2011, China y Venezuela fortalecieron sus lazos a través de varias visitas mutuas de alto nivel, la firma de más de 300 acuerdos de cooperación de diverso tipo, créditos chinos por US \$28.000 millones, convenios de inversión por 16.000 millones, y el incremento del intercambio comer-

cial, que pasó de US \$200 millones a US \$10.000 millones⁴⁸. El resultado del acercamiento entre estos dos países ha sido el incremento de las exportaciones de crudo venezolanas a China, de 40.000 barriles diarios en 2005, a 460.000 en 2011⁴⁹.

En vista de estos hechos, el gobierno de los EUA ha ido incluyendo progresivamente a Venezuela en sus cálculos de seguridad. Así, en 2006, la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, afirmó que Venezuela constituía “uno de los mayores problemas para Estados Unidos, y calificó sus relaciones con Cuba como ‘particularmente peligrosas’”⁵⁰. El mismo año, los EUA calificaron a Venezuela como problema para la seguridad hemisférica cuando en la Estrategia de Seguridad Nacional –ESN– de 2006, mencionaron que: “En Venezuela, un demagogo bañado en dinero del petróleo está minando la democracia y buscando desestabilizar la región”⁵¹. Así mismo, en el informe del Departamento de Estado de 2007 sobre los Estados que patrocinan el terrorismo, se incluyó a tres de los aliados de Caracas: Cuba, Irán y Siria, mientras que a Venezuela se le mencionó como un Estado que no coopera completamente con los EUA en la lucha contra el terrorismo⁵².

La invasión a Irak y la guerra civil en Libia

La naturaleza política de Venezuela y su valor estratégico, así como su progresiva

inserción en las preocupaciones de seguridad de los EUA, nos llevan a pensar que cuando la competencia geopolítica por el petróleo se intensifique, Washington eventualmente buscará derrocar el gobierno de Chávez. Esta aserción nace del análisis de la invasión de los EUA a Irak en 2003, y de su apoyo a las fuerzas rebeldes que destituyeron al gobierno libio en 2011. Dichas operaciones fueron emprendidas para acabar con los gobiernos antagonistas y hacerse con el control del petróleo de estos países.

Para intervenir en Irak el gobierno de los EUA usó la doctrina de la guerra preventiva, mediante la cual justifica la ejecución de acciones militares anticipadas frente a lo que percibe como una amenaza inminente a su seguridad nacional, aun sin contar con el apoyo de la comunidad internacional. Así, a principios de 2003, los EUA, acusando a Irak de poseer armas de destrucción masiva y de apoyar a Al Qaeda, solicitaron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una intervención militar para prevenir un futuro ataque a suelo estadounidense. Sin embargo, dicha propuesta fue vetada por Francia, Rusia y China por falta de evidencia⁵³. Luego buscó el apoyo de la OTAN para la invasión, pero también le fue negado por la oposición de Francia, Alemania y Bélgica⁵⁴. Entonces, los EUA, en plena violación del Derecho Internacional, organizaron una alianza *ad*

hoc con algunos países ideológicamente afines, como Gran Bretaña y España, e invadieron Irak en marzo de 2003, derrocando a Saddam Hussein⁵⁵. Con la invasión, los EUA tuvieron que reconocer que no había armas de destrucción masiva y que no existían pruebas de algún vínculo entre el régimen de Hussein con Al Qaeda, lo que confirmaba que los EUA buscaban hacerse al control político de Irak, asegurarse el acceso a su petróleo, mantener un régimen aliado en el Golfo, y dar una muestra de fuerza a los países antagonistas.

Por su parte, Libia estuvo en la lista – de EUA- de gobiernos que apoyan el terrorismo hasta el 2007, cuando reconocieron que Gadafi había cumplido con su promesa hecha en 2003, de abandonar el terrorismo y la construcción de armas de destrucción masiva, lo que llevó al restablecimiento de las relaciones diplomáticas⁵⁶. Sin embargo, las revueltas de 2011 en el mundo árabe, que depusieron a los gobiernos autocráticos de Túnez y Egipto, y que en poco tiempo se extendieron a Libia, crearon la posibilidad de que se generara un vacío de poder en Trípoli, que podría ser aprovechado por otras potencias. En mayo de este año, Francia y Gran Bretaña, en apoyo a las fuerzas rebeldes, propusieron al Consejo de Seguridad la creación de una zona de exclusión aérea destinada a impedir al régimen de Gadafi usar la fuerza aérea contra rebeldes y civi-

les. En vista de ello y de una inminente victoria de los rebeldes, los EUA, usando su poder de veto, condicionaron su apoyo a la propuesta franco-británica, exigiendo que se incluyera el permiso para adoptar “todas las medidas necesarias para proteger a los civiles”. Esta cláusula abría las puertas para la intervención militar⁵⁷. La resolución fue aprobada con las abstenciones de Alemania, Brasil, China, India y Rusia, y se delegó a la OTAN su ejecución⁵⁸. Así, con los bombardeos, el financiamiento y la dotación de armas a los rebeldes por parte de la OTAN⁵⁹, estos derrocaron al gobierno en agosto. Inmediatamente el gobierno rebelde anunció que renovarían las licencias de producción petrolera a los EUA, Francia y Gran Bretaña, pero no a los BRICs, por su falta de apoyo en la guerra⁶⁰. De este modo, y con la deuda que va a heredar el próximo gobierno libio, de la cual 135 millones pertenecen a los EUA⁶¹, este país tiene el campo libre para hacerse con el control político y el acceso al crudo de Libia.

Conclusión

La posibilidad de que los EUA lleven a cabo una intervención militar en Venezuela para controlar su petróleo, va a depender de algunos factores. El primero de ellos son los resultados de las próximas elecciones en Venezuela, a celebrarse en 2012. Si la salud de Chávez se deteriora y

la oposición gana el poder, o si Chávez sigue en él, pero mantiene el flujo de crudo venezolano hacia los EUA y abandona sus planes de obtener energía nuclear —que están detenidos desde la crisis nuclear en Japón⁶²— cualquier tipo de intervención estadounidense sería impensable, por innecesaria. Empero, si Chávez vence nuevamente, retoma sus planes nucleares y consigue desviar su oferta de crudo hacia otras potencias como China, dos posibilidades se abren: la intervención militar estadounidense directa, como en el caso de Irak, o, el apoyo a una posible rebelión de la oposición venezolana, como en el caso libio. Dichas opciones, a su vez, dependerán de la composición del gobierno de los EUA luego de las elecciones presidenciales que también se llevarán a cabo en el 2012. Si Obama es reelecto, continuará la política estadounidense de confrontación política con Venezuela. Y sólo escalaría hacia lo militar si se diese una situación parecida a la libia en la que pueda dejar las operaciones a los rebeldes. Pero si los republicanos suben al poder, las probabilidades de una operación directa aumentarían.

Ante esto, Unasur puede jugar un rol fundamental y evitar un intento de desestabilización extranjera de Venezuela, puesto que la suma de todos los miembros le da al bloque peso político y relevancia internacional para protegerse. Por ello, dados los grandes recursos petroleros de Suda-

mérica y su escasez en los mercados internacionales, es necesario que los gobiernos de la región trabajen en el fortalecimiento del bloque y en su profundización política y económica, de modo que la cohesión permita defender la soberanía y la autonomía de los países miembros, frente a los intereses y la competencia geopolítica de las potencias extranjeras.

Notas

1. Michael T. Klare, *Resource Wars: the new landscape of global conflict* (New York, Henry Holt and Company, 2001), p. 7.
2. Fernando Bullón Miró, *El mundo ante el cenit petrolero*, publicado en Crisis Energética [http://www.crisisenergetica.org/ficheros/El_mundo_ante_el_cenit_del_petroleo.pdf]. Consultado el 23/10/2011
3. International Energy Agency, *Analysis of the Impact of High Oil Prices on the Global Economy* (Washington, International Energy Agency, 2004), p. 6.
4. Asian Development Bank, *Asian Development Outlook*, publicado en Asian Development Bank, [<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2004/update/part030200.asp>]. Consultado el 23/10/2011.
5. British Petroleum, *Statistical Review of World Energy; junio de 2011*, publicado en [<http://www.bp.com/statisticalreview>]. Consultado el 23/10/2011.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. *Brent Oil Price Index*, publicado en Investis [http://production.investis.com/bp2/download/brent_oil/]. Consultado el 23/10/2011.
9. Noureddine Krichene, *Recent Dynamics of Crude Oil Prices* (Washington, IMF Publication Service, 2006), p. 6.
10. Ibid.
11. Fernando Bullón Miró, óp. cit.
12. Michael T. Klare, óp. cit., p. 40.
13. British Petroleum, óp. cit.
14. F. Bullón Miró, óp. cit.
15. Ibid.
16. Lester Brown, *Plan B 2.0*. (Nueva York, W.W. Norton & Co, 2006), p. 23.
17. Ibid, p. 23.
18. British Petroleum, óp. cit.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Ibid.
22. Lester Brown, óp. cit., p. 24.
23. Gawdat Bahgat, *American Oil Diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea* (Gainesville, University Press of Florida, 2003), p. 2; y Michael T. Klare, *Blood and Oil* (New York, Metropolitan Books, 2004), p. 9.
24. British Petroleum, óp. cit.
25. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. *National Economic Accounts*. Disponible en [<http://www.bea.gov/national/>]

- index.htm#gdp]. Consultado el 23/10/2011; y, FMI, World Economic Outlook (Washington, IMF Publication Service, 2011)
26. U.S. Department of Energy, *U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Outlook* (Washington, 2011), table A11.
27. FMI, *World Economic Outlook*, April 2007 (Washington, 2011), p. 30.
28. U.S. Department of Energy, U.S. Energy Information Administration, óp. cit.
29. *Ibíd.*
30. British Petroleum, óp. cit.
31. The White House, *Report of the National Energy Policy Development Group 2001* (Washington, 2001), p. 8-4-8-12.
32. British Petroleum, óp. cit.
33. “Venezuela es líder en reservas de petróleo de la OPEP”, *El Universal*. Disponible en [<http://www.eluniversal.com/2011/07/19/venezuela-es-lider-en-reservas-de-petroleo-de-la-opep.shtml>]. Consultado el 23/10/2011
34. British Petroleum, óp. cit.
35. U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. *U.S. oil imports by country of origin*. Disponible en [http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbbbl_m.htm]. Consultado el 23/10/2011
36. Grisanti, Luis, *Venezuela, energía y política exterior*. Disponible en Analítica [<http://www.analitica.com/va/economia/opinion/9847198.asp>]. Consultado el 23/10/2011
37. U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. *Independent Statistics and Analysis*, Disponible en [<http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIMUSVE1&f=A>]. Consultado el 23/10/2011
38. *Ibíd.*
39. Harold Trinkunas, “¿Qué, en realidad, hay de nuevo en la política exterior bolivariana de Chávez?”, *Military Review, Washington, CAC Publications, septiembre-octubre de 2005*, p. 56
40. Edmundo González Urrutia, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad*, n. 206, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, noviembre-diciembre 2006, p. 160-169
41. Elsa Cardozo, “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía”, *Nueva Sociedad*, n. 204, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, julio-agosto 2006, p. 136
42. *Ibíd.*, p. 99
43. Edmundo González Urrutia, óp. cit, p. 163
44. “EE UU expulsa al embajador de Venezuela”, publicado en *El País Internacional* [http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/expulsa/embajador/Venezuela/elpeuint/20080912elpeuint_9/Tes]. Consultado 29/11/2008.
45. “Venezuela se orienta hacia el uso pacífico de la energía nuclear”, en *Mercosur Noticias* [http://www.Mercosurnoticias.com/index.php?option=com_content&task=view&id=228

- 29&Itemid=35]. Consultado el 23/10/2011
46. *Ibíd.*
47. “Buques de guerra rusos parten hacia Venezuela para realizar maniobras”, publicado en *El País Internacional*, [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Buques/guerra/rusos/parten/Venezuela/realizar/maniobras/elpepuint/20080922elpepuint_9/Tes]. Consultado el 14/07/2009
48. “Venezuela, cada vez más cerca de China”, publicado en *BBC Mundo* [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110309_venezuela_economia_china_relacion_comercio_jp.shtml]. Consultado el 23/10/2011
49. *Ibíd.*
50. Salim Lamrani, *La amenaza estadounidense ronda Venezuela*, publicado en *Voltaire Net* [http://www.voltairenet.org/article138366.html]. Consultado el 08/08/2007
51. The White House, *The National Security Strategy of the United States*, (Washington, 2006), p. 15
52. *Country Reports on Terrorism*, publicado en U.S. Department of State [http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/]. Consultado el 08/08/2007.
53. “Irak: China y Rusia contra la guerra”, publicado en *BBC Mundo*, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2686000/2686741.stm]. Consultado el 23/10/2011.
54. “La OTAN dividida por Irak”, publicado en *BBC Mundo*, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2744000/2744249.stm]. Consultado el 23/10/2011.
55. “Iraq timeline”, publicado en *BBC News*, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/737483.stm]. Consultado el 23/10/2011.
56. “US Libya relations in ‘new phase’”, publicado en *BBC News*, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7601519.stm]. Consultado el 23/10/2011.
57. “Libia: más que una zona de exclusión aérea”, publicado en *BBC Mundo*, [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110318_libia_onu_exclusion_area_pasos.shtml]. Consultado el 23/10/2011.
58. “La ONU aprueba zona de exclusión aérea en Libia”, publicado en *Público*, [http://www.publico.es/internacional/366696/la-onu-aprueba-la-zona-de-exclusion-aerea-en-libia]. Consultado el 23/10/2011.
59. “Les rebelles libyens accusés d’«exactions contre des civils””, publicado en *Le Figaro*, 28 de de junio de 2011, http://www.lefigaro.fr/international/2011/07/13/01003-20110713ARTFIG00492-les-rebelles-libyens-accuses-d-exactions-contre-des-civils.php]. Consultado el 23/10/2011.
60. “La carrera por el petróleo de Libia”, publicado en *Yahoo News* [http://es.us.noticias.yahoo.com/blogs/blog-de-noticias/la-carrera-por-el-petr%C3%B3leo-de-libia.html]. Consultado el 23/10/2011.

61. “Hillary Clinton, secretaria de Estado estadounidense: ‘Queremos a Gadafi vivo o Muerto’”, publicado en *Reporte Confidencial*, 19 de octubre de 2011, [<http://www.reporteconfidencial.info/noticia/30020/hillary-clinton-secretaria-de-estado-estadounidense-queremos-a-kadafi-vivo-o-muerto-/>]. Consultado el 23/10/2011.
62. “Chávez ordena congelar planes de energía nuclear”, publicado en *Ciudad Caracas*, [<http://www.ciudadccs.info/?p=152981>]. Consultado el 23/10/2011.

Ecuador: entre libre comercio y desarrollo endógeno

por Ramiro Hidalgo*

La política comercial es parte fundamental de la agenda estratégica de política exterior en el Ecuador. En esa materia, lleva adelante un modelo de desarrollo endógeno que ha implicado la adopción de una serie de medidas destinadas a proteger el mercado interno y fortalecer la industria nacional, lo que ha trastocado las aspiraciones de ciertos gremios exportadores e importadores que propugnan el libre comercio como modelo de desarrollo.

Es preciso considerar la realidad productiva y comercial del país para comprender la legitimidad y fuerza jurídica que ha adquirido el modelo escogido por el Ecuador, así como las políticas adoptadas para imple-

mentarlo. Se requiere analizar, igualmente, la realidad imperante del comercio internacional a nivel global, regional y subregional.

Recientemente ciertos gremios impulsan el establecimiento de un Acuerdo Comercial con la Unión Europea -UE-. Por tal razón, en este artículo se hará especial énfasis en la relación comercial de Ecuador con esta. Se examinará la política de ese bloque regional respecto al comercio internacional y las inversiones, a fin de determinar si su propuesta es compatible con el marco jurídico ecuatoriano y el modelo de desarrollo escogido por el país.

Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y propuestas de medidas de ac-

* Segundo Secretario del Servicio Exterior ecuatoriano, presta servicios en la Misión del Ecuador ante la Unión Europea, en Bruselas. Es Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional y M.A. Negociador en Comercio Internacional.

ción a seguir por Ecuador, para la implementación de su modelo de desarrollo y el logro de una adecuada inserción en los círculos internacionales de comercio.

Realidad nacional

Situación del comercio exterior del Ecuador

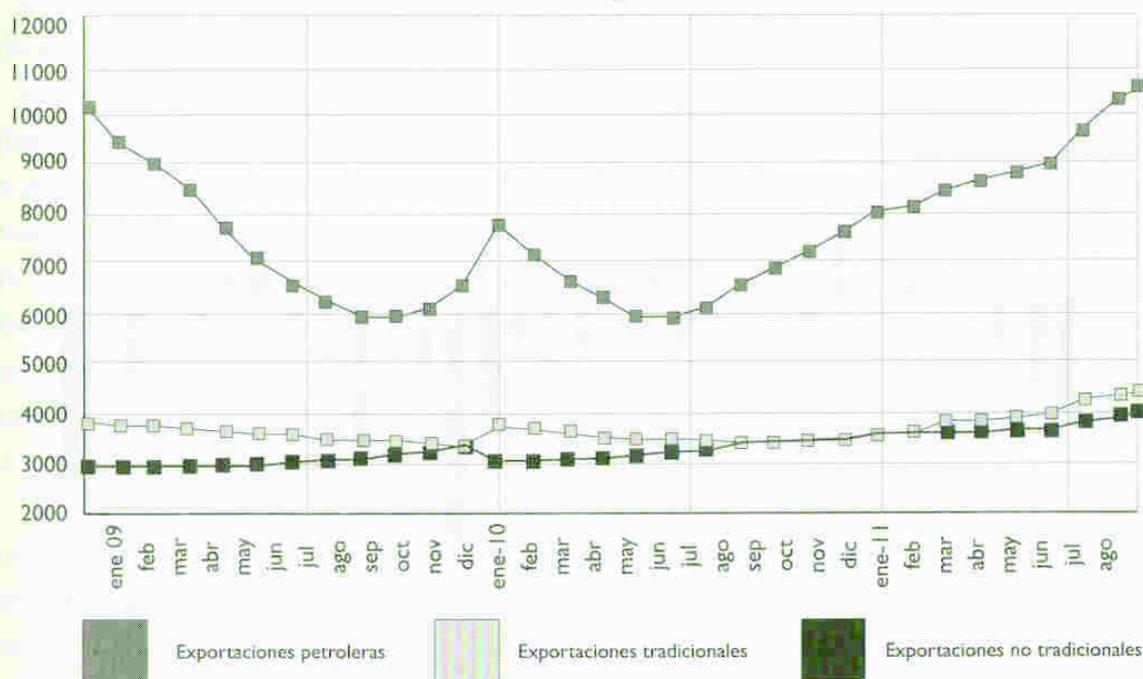
El comercio exterior ecuatoriano se ha caracterizado por una escasa diversificación, poco valor agregado de su oferta exportable y un reducido número de socios comerciales.

Ecuador es básicamente un país expor-

tador de productos primarios como petróleo, banano, flores, camarón, cacao, café, entre otros; unos pocos productos manufacturados con poco valor agregado como atún o jugos de frutas; y, en volúmenes menores, productos manufacturados con alto valor agregado como vehículos y maquinaria¹. Por otra parte, es importador principalmente de materias primas, maquinarias y otros bienes de capital, derivados de petróleo, medicamentos, y bienes de consumo.

Los principales destinos de las exportaciones ecuatorianas durante el 2010 fueron: Estados Unidos (29,42%), Asociación

Exportaciones del Ecuador por grupo de proyectos
Millones de dólares FOB
Enero 2009 - Agosto 2011



Fuente: BCE.

Latinoamericana de Integración -ALADI- (27,43%), Unión Europea (15,60%), y resto de América (19,77%)².

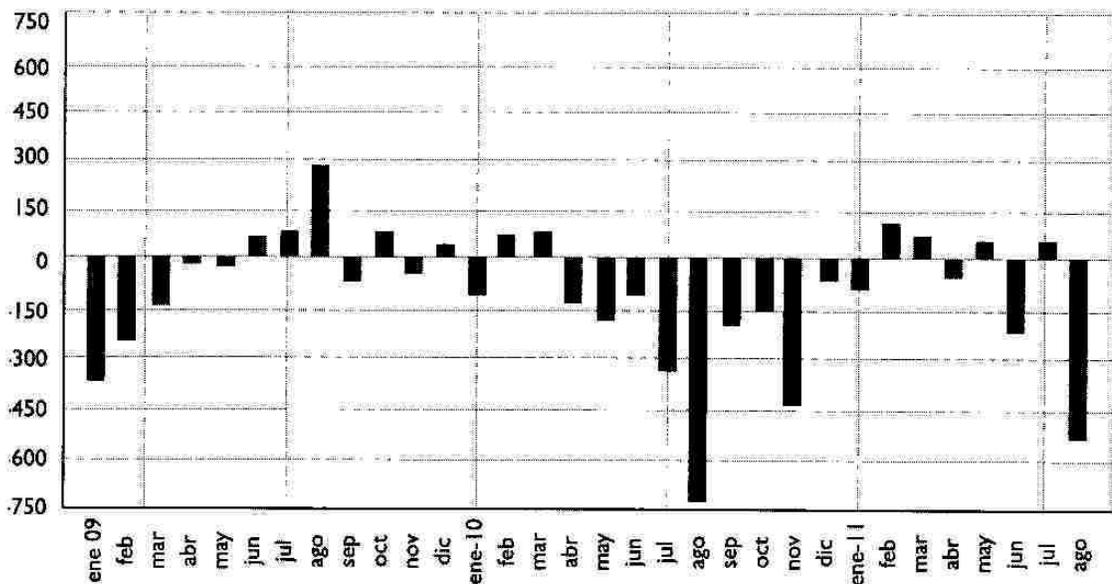
Debido a la dolarización Ecuador se ha convertido en un mercado atractivo para las exportaciones de varios países. Importamos muchos bienes de consumo, bienes de capital, materias primas y derivados del petróleo. Según datos del Banco Central de Ecuador -BCE-, las importaciones en 2009 fueron de US \$15.089 millones y ascendieron a US 20.590 millones en 2010, un incremento de alrededor del 34%.

Esto ha llevado a algunas dificultades en la balanza de pagos, por lo cual ha sido necesario poner barreras de defensa comercial a

las importaciones, tales como salvaguardias o licencias no automáticas de importación, que han generado reclamos a nivel andino y observaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio -OMC-. Sin embargo, existen otras medidas más sutiles y ampliamente utilizadas por otros países como normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, estándares ambientales, normas de origen, entre otros, que podrían implementarse con el mismo fin.

Por otra parte, la competitividad de las exportaciones de Ecuador ha sido tradicionalmente sustentada en el pago de salarios bajos a los trabajadores. Sin embargo, acorde a la política del actual Gobierno de valori-

Balanza Comercial (Millones de dólares)



Fuente: BCE.

zar la mano de obra frente al capital, en los últimos años se ha dado una recuperación del salario real, evitando que la precarización del empleo sea el argumento principal para la atracción de inversiones.

Nueva política de desarrollo Propuesta del Gobierno Nacional

El presidente de la República, Rafael Correa, presentó como propuesta de campaña el rechazo a la firma de Tratados de Libre Comercio –TLCs– sustentándose, en numerosas ocasiones, en los perjuicios que ha sufrido toda América Latina por la aplicación de las reformas estructurales propuestas desde el Consenso de Washington³, que incluyen la liberalización comercial.

En noviembre de 2005, Rafael Correa indicaba que:

La política económica seguida por Ecuador desde finales de los años ochenta se ha enmarcado fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, el neoliberalismo, el cual parte de que los mercados nacionales e internacionales resuelven todas las cuestiones económicas, incluso las sociales; con las inconsistencias propias de la corrupción, la necesidad de mantener la subordinación económica y la exigencia de servir a la deuda externa⁴.

Así mismo, justo antes de la campaña electoral, en mayo de 2006, Rafael Correa escribió específicamente sobre el libre comercio:

La idea de que el libre comercio beneficia siempre y a todos, es simplemente una falacia o ingenuidad

extrema más cercana a la religión que a la ciencia, y no resiste un profundo análisis teórico, empírico o histórico [...] mientras que sin duda una adecuada especialización y comercio entre países con similares niveles de desarrollo puede ser de gran beneficio mutuo, una liberalización comercial a ultranza entre economías con grandes diferenciales de productividad y competitividad, significa graves riesgos para los países de menor desarrollo relativo dada la probable destrucción de su base productiva, y, con ello, la destrucción de puestos de trabajo sin capacidad de crear nuevos empleos, todo lo cual constituye una verdadera bomba social⁵.

A continuación, hace un análisis de sus sofismas y expone las “debilidades de la Teoría de las Ventajas Comparativas, fundamento del libre comercio”. Para ello presenta evidencia empírica de los efectos del proceso aperturista de los últimos veinte años, con énfasis en América Latina; comenta el libre comercio desde una perspectiva histórica; y, finalmente, ofrece algunas hipótesis sobre el entusiasmo por el libre comercio. Todos estos argumentos son reiterados por Correa en el año 2009, ya siendo presidente de la República, en su obra Ecuador: De Banana Republic a la No República⁶.

Constitución de la República

En septiembre de 2008, Ecuador adoptó una Nueva Constitución que marca las pautas para la nueva estructura del Estado y los objetivos permanentes para el Buen Vivir. Establece entre otras disposiciones que

el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre la política de comercio exterior (art. 261), que la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado (art. 423) y que el fomento de un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados se sustente, entre otros principios, en el de la complementariedad (art. 416).

Además, la Constitución contempla preceptos muy claros, en varias materias, que resultan contrarios a las prescripciones comúnmente incluidas en los TLCs:

- *Compras públicas*: establece que se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas (art. 288), esto es, una disposición expresa en contra de otorgar trato nacional a empresas extranjeras en materia de compras públicas.
- *Propiedad intelectual*: señala que está prohibido patentar la biodiversidad y toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas, teniendo el Estado la facultad de autorizar a empresas nacionales o extranjeras el uso, desarrollo, experimentación, y comercialización de biotecnología bajo normas de bioseguridad con la debida repartición equitativa de sus beneficios (art. 57, numeral 12 y art. 281, numeral 9). En el caso de los conocimientos tradicionales y ancestrales determina que se requerirá además el consentimiento autorizado y funda-

mentado previo de las comunidades indígenas (art. 57, n. 7).

- *Agricultura*: estipula que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado, para lo cual se deberán adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional (art. 281. n. 2 y 11).
- *Servicios*: señala que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley (art. 314).
- *Inversiones*: estipula que la política fiscal tendrá como uno de sus objetivos específicos la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía (art. 285, numeral 3); que el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, pero otorgará prioridad a la inversión nacional, añadiendo que la inversión extranjera directa será complementaria a la nacional y estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales (art. 339). Por otra parte, considerando como sectores estratégicos a la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás

que determine la ley. (art. 313), se establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

• *Solución de controversias*: la Constitución propone la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados (art. 416, numeral 12). A ello agrega que no se podrán celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. Exceptúa de aquello a los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios (art. 422)⁷.

Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013

A fin de lograr la implementación efectiva de la Constitución, el Gobierno de la Revolución Ciudadana elaboró el Plan del Buen Vivir, un Plan Nacional de Desarrollo -PND- cuyo primer horizonte (2009-2013) establece pautas sobre algunos aspectos de

política de comercio exterior.

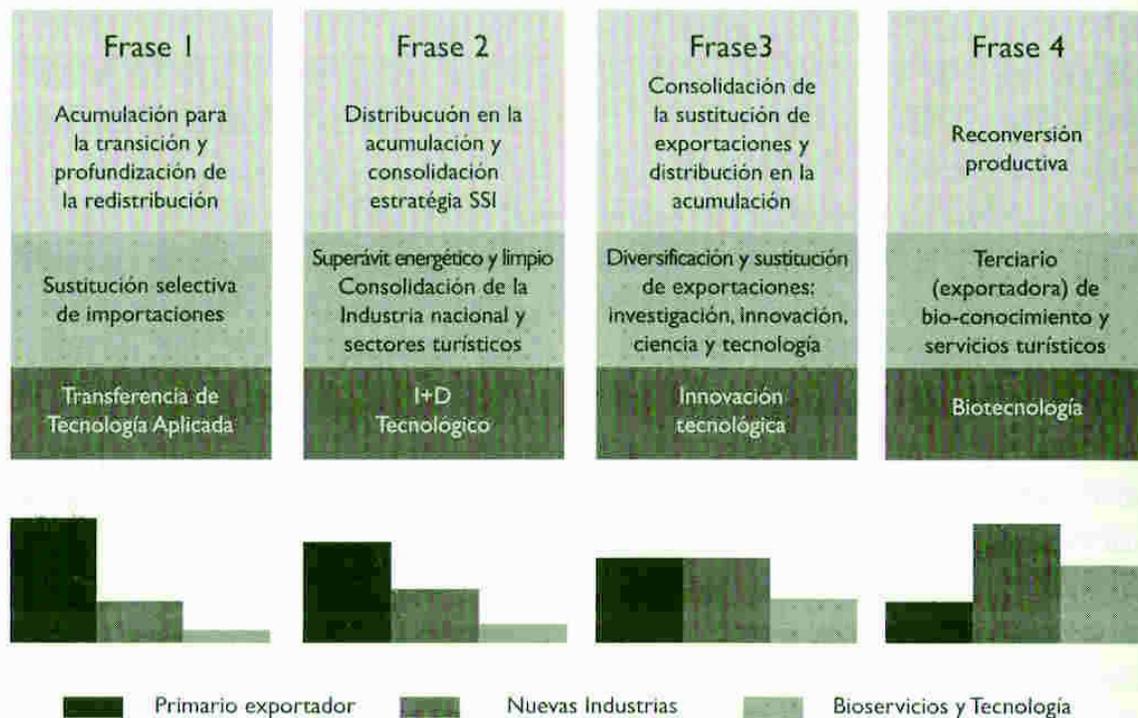
En dicho Plan se proyecta como el mayor desafío a corto plazo mantener los espacios de mercados logrados, mientras que en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. En este sentido, frente a la posible guerra de devaluaciones, manifiesta, será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria, legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (disparadores que bloqueen oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

Así mismo, subraya que “en términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir”.

En concordancia con lo anterior, se subraya también que la sustitución selectiva de importaciones es imprescindible, no sólo como política de desarrollo a mediano y largo plazo, sino también como opción para reducir la vulnerabilidad externa, y apuntalar la sostenibilidad del esquema monetario actual.

Se establecen así varias fases que van desde la sustitución selectiva de importaciones a la reconversión productiva, siendo la primera fase una herramienta necesaria para

Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas



la transformación del patrón de especialización de la economía y una de las etapas de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas. Además, esa herramienta juega un papel fundamental, porque permite reducir la debilidad estructural de la balanza comercial, abre espacios de demanda en el mercado interno para industrias nacientes, secundarias-terciarias y generadoras de valor, así como también, señala que disminuye la dependencia externa, incentiva la generación endógena de tecnología y coadyuva a consolidar la soberanía económica⁸.

Realidad internacional

Realidad mundial: OMC y *spaghetti bowl*

El comercio internacional está mayormente dominado por Europa -UE-, América del Norte -NAFTA- y Asia -principalmente China y Japón-. Estas regiones controlan el comercio tanto de servicios como de bienes y concentran la mayoría de tenedores de derechos de propiedad intelectual. China es la economía líder en el comercio de mercancías, tanto en importaciones como en exportaciones, seguida por la Unión Europea y Estados Unidos⁹. Además de China, otros países emergentes como Brasil, Rusia, In-

dia, y Sudáfrica, cada vez tienen mayor peso en la economía global.

Por otra parte, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, China y Japón representan alrededor de un tercio del comercio mundial de servicios. Europa un 45%. En América Latina, con excepción de Argentina, Brasil y México, el mercado de servicios está poco desarrollado¹⁰. En orden de importancia, el comercio de bienes estaría concentrado principalmente en manufacturas, combustibles y productos de las industrias extractivas y finalmente en productos agrícolas.

El mercado de alimentos, que ha tenido un mayor dinamismo en India, China, Rusia, Canadá, Corea, UE, Arabia Saudita, México, Estados Unidos y Japón -en ese orden¹¹- en la actualidad, es de gran interés para Ecuador, pues la mayoría de sus exportaciones no petroleras corresponden a este rubro.

El comercio de servicios, por su parte, se concentra principalmente en informática, finanzas, seguros, regalía y pagos por licencias, transporte, telecomunicaciones, viajes, construcción, entre otros.

En el marco de la OMC, tanto en las negociaciones multilaterales como en las bilaterales, los países desarrollados tienden a presionar a los países en desarrollo para que abran sus mercados a los bienes agrícolas e industriales y a los servicios e inversiones que estos ofrecen.

Desde su adhesión a la OMC, en enero de 1996, Ecuador ha cedido en varias ocasiones a esas presiones. El país ha hecho reiterados recortes a sus aranceles (consolidados en dicha organización) y ha presentado nuevas ofertas en materia de servicios, perdiendo así un *leverage* para la negociación multilateral y para las negociaciones bilaterales, y renunciando a la posibilidad de elevar los aranceles de esos productos hasta los máximos consolidados en caso que, en el futuro, necesitase hacerlo.

En contraste, los países desarrollados han mantenido, incluso de manera ilegal e ilegítima, medidas arancelarias proteccionistas como en el caso del banano, o medidas para-arancelarias como en el caso de los demás productos agrícolas y de la pesca. Además, mantienen todavía subsidios agrícolas, ayudas internas y cuotas en varios otros sectores para proteger su producción. Mientras se apoya la libre circulación de bienes y servicios -cuestión favorable para los países desarrollados-, se cierra la puerta a la libre circulación de trabajadores migrantes que beneficiaría a los países en desarrollo.

Por otra parte, las normas que rigen el comercio internacional, establecidas en los acuerdos de la OMC, tienen disposiciones que permiten la negociación de acuerdos comerciales preferenciales entre sus miembros a través del art. XXIV del GATT/94 -cuando participan miembros desarrollados-, o en el marco de la Cláusula de Habi-

litación¹² -cuando se realiza entre miembros en desarrollo-

En este ámbito, desde los años 90', se ha desarrollado una red interminable de acuerdos de liberalización comercial a nivel global que se conoce como *spaghetti bowl*. Fueron los Estados Unidos quienes iniciaron esta estrategia con los tratados de libre comercio -TLCs- que recibieron el rechazo de la sociedad y de la opinión pública de los países en desarrollo, por los efectos nocivos que causaría en los mismos; Ecuador no fue la excepción¹³. La Unión Europea, por su parte, asumió la misma estrategia -aunque de manera más sutil- a través de etiquetas mejor diseñadas, como Acuerdos de Asociación o Acuerdos de Asociación Económica, para los que incorporó algunos elementos de diálogo político y de cooperación.

Finalmente, resulta preciso considerar que los TLCs no tienen implicaciones meramente comerciales o económicas, sino también geopolíticas. Es generalmente aceptado como un punto a favor del libre comercio el incremento de la interdependencia, lo que reduciría los riesgos de conflictos bélicos entre Estados. Sin embargo, la interdependencia generada por los TLCs comúnmente no es equilibrada, y suele crear una mayor dependencia en uno de los socios comerciales. Para citar un ejemplo, en el TLC entre Estados Unidos y Perú, ¿qué país será más dependiente y vulnerable en la

relación bilateral? La respuesta es evidente.

Realidad latinoamericana: entre integración y libre comercio

Buena parte de América Latina tiene acuerdos de libre comercio con países o grupos de países desarrollados, especialmente con Estados Unidos y la UE:

México forma parte del NAFTA con Estados Unidos y Canadá, y tiene una Asociación Estratégica con la UE, que incluye un Tratado de Libre Comercio; Chile tiene un TLC con Estados Unidos¹⁴ y un Acuerdo de Asociación con la UE; los países centroamericanos tienen un TLC con Estados Unidos -CAFTA- y un Acuerdo de Asociación con la UE, aunque este último aún no está vigente; Perú tiene un TLC con Estados Unidos y un Acuerdo Comercial Multipartes con la UE (aunque este último tampoco está vigente); Colombia tiene un TLC con Estados Unidos y Canadá, y un Acuerdo Comercial Multipartes con la UE (sin vigencia aún); República Dominicana tiene un TLC con Estados Unidos (se sumó al CAFTA) y tiene un Acuerdo de Asociación Económica con la UE y, El Mercosur -Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela-, no ha concluido acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.

En el caso específico de la Comunidad Andina -CAN-, los acuerdos de libre comercio han sido muy negativos para el proceso de integración de la subregión¹⁵. La

única posibilidad de avanzar en la integración comercial en la CAN, y alcanzar la siguiente etapa de la unión aduanera andina, sería que todos los miembros tengan los mismos compromisos con terceros países. Es decir, que aquellos miembros de la CAN que no tienen TLCs con terceros países asuman esos compromisos; o, que aquellos miembros que han firmado acuerdos comerciales de este tipo renuncien a ellos. En las circunstancias políticas y económicas actuales cualquiera de los dos escenarios es poco probable. La misma problemática se aplica para la ansiada pero poco factible integración comercial de la Unión de Naciones Suramericanas –Unasur–.

Relaciones comerciales Ecuador- UE

La balanza de comercio de bienes de Ecuador con la UE ha sido siempre positiva. Sin embargo, nuestro país mantiene una fuerte dependencia en la exportación de un reducido número de productos primarios a la UE (banano, atún, camarón, flores, cacao, entre otros), mientras que la UE tiene una canasta muy diversificada de exportaciones de bienes con alto valor agregado (medicamentos, maquinaria y bienes de capital, vehículos, equipos informáticos, entre otros).

Por otra parte, Ecuador es deficitario en el comercio de servicios con la UE, importando en sectores como telecomunicaciones, entretenimiento, construcción, sa-

neamiento, transporte (aéreo y marítimo), turismo, informática, finanzas y seguros, regalías y licencias, entre otros; mientras que la UE, básicamente, importa servicios de turismo del Ecuador.

El Sistema Generalizado de Preferencias de la UE

Las preferencias comerciales concedidas desde 1991 por la UE a Ecuador, dentro del Sistema Generalizado de Preferencias –SGP-¹⁶, han brindado al país un amplio acceso al mercado europeo.

El SGP Plus (+) abarca 6.600 subpartidas arancelarias, de las cuales, 6.370 ingresan con un arancel 0 y 228 con preferencias parciales. Cabe subrayar que el banano no está incluido en este régimen.

El número de partidas arancelarias que aprovecha Ecuador, y que se han beneficiado mayoritariamente de este régimen, es muy reducido. El atún procesado, por ejemplo, tiene una participación de alrededor del 26%, el camarón 23%, las rosas y flores 10% y el cacao y sus preparaciones 10%. Para productos como el atún, camarón y flores, la importancia del SGP+ es vital, por la diferencia de aranceles que paga Ecuador frente a sus competidores, que no son beneficiarios de este régimen preferencial.

Dicho sistema, otorgado de manera unilateral por la UE y vigente hasta el 31 de diciembre de 2013 (luego de lo cual vendría

un esquema distinto con nuevas condiciones), ha sido un mecanismo válido y eficaz para la creación de nuevos empleos, la diversificación de la oferta exportable ecuatoriana, y la promoción del desarrollo alternativo preventivo.

Política comercial de la UE

La política comercial de la Unión Europea se basa en la búsqueda de mercados para sus bienes, servicios e inversiones, a través de la promoción del libre comercio. Así lo expresaron en su Estrategia Europa Global de 2008, y lo han reafirmado en su política comercial lanzada en noviembre de 2010¹⁷.

En dicho documento se presentan los objetivos prioritarios para la UE:

La reducción de los aranceles de los bienes industriales y agrícolas sigue siendo importante, pero ese no es el mayor reto. Lo que de verdad marcará la diferencia es el acceso de nuestros bienes y servicios a los mercados, la liberalización de la contratación pública, la celebración de mejores acuerdos sobre los derechos de propiedad intelectual y su respeto, el abastecimiento sin restricciones en materias primas y energía y, por último, pero igual de importante, la eliminación de los obstáculos reglamentarios, por ejemplo promoviendo normas internacionales.

En el mismo se establece que esta actuará, [...] a nivel multilateral, en el marco de la OMC, y bilateral. Doha sigue siendo nuestra máxima prioridad. No obstante, el nivel bilateral no se opone al multilateral. Lo contrario sí es más probable: la liberalización alimenta la liberaliza-

ción. Por ello, dedicaremos buena parte de nuestro esfuerzo a cerrar acuerdos de libre comercio equilibrados, presentados como prioritarios por la Comisión en su Estrategia "Europa Global"¹⁸.

El Acuerdo de Asociación CAN-UE

El 14 de junio de 2007, la Comunidad Andina -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- y la Comisión Europea lanzaron en Tarija¹⁹ el inicio de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación que debía contener tres pilares igualmente importantes: diálogo político, cooperación y comercio²⁰.

Entre los principios generales que debían regir las negociaciones -de conformidad con la Decisión 667 de la Comunidad Andina²¹ -, estaba el reconocimiento de las asimetrías entre la UE y la CAN, así como entre los países andinos, para lo cual se debía asegurar un Trato Especial y Diferenciado -TED- a favor de la CAN, con especial énfasis en Ecuador y Bolivia por su condición de países de menor desarrollo relativo. Además del TED en cada una de las mesas de negociación se incluyó una Mesa de Asimetrías.

Durante las dos primeras rondas, Bolivia presentó propuestas para asegurar un TED alternativo que les permitiera mejores condiciones en el Acuerdo. Ecuador, por su parte, acompañó las posiciones de Colombia y Perú de un TED tradicional. En la Tercera Ronda la posición ecuatoriana cambió radicalmente. Colombia y Perú solicitaron

entonces a la UE negociaciones bilaterales. La UE, pese a conocer las implicaciones que aquello tendría en la integración andina, accedió y dio paso a la negociación de lo que denominaron un Acuerdo Comercial Multipartes.

El Acuerdo Comercial Multipartes -ACM-

Esta nueva modalidad de Acuerdo estipulaba que la UE avanzaría con aquellos países andinos que estuviesen listos para negociar de manera inmediata los temas y formatos propuestos por los europeos, y aquellos que no lo estuvieran, tendrían la puerta abierta para 'sumarse' a lo acordado²². Colombia y Perú aceptaron de inmediato. Bolivia, coherente con lo planteado anteriormente, rechazó esa modalidad e interpuso una demanda en el Tribunal de Justicia de la CAN. Ecuador nuevamente participó en las negociaciones de ese Acuerdo, hasta que por Decisión Presidencial se decidió, el 17 de julio de 2009, retirarse de las negociaciones mientras no se resolvieran tres temas principales: 1. Que la UE cumpliera las decisiones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC la cual, durante 15 años, había dado la razón a Ecuador en sus reclamaciones por el tema del banano; 2. Que se acordara un Memorando de Entendimiento Bilateral sobre Diálogo Político y Cooperación que incluyese el tratamiento de los derechos de los migrantes ecuatorianos que

se encuentran en los Estados miembros de la UE, y 3. Que se consideraran en el Acuerdo de Comercio para el Desarrollo los aspectos de la Constitución de la República en materia de comercio e inversiones. De esos temas, el único resuelto es el del banano, y por otras circunstancias.

En el marco de la VI Cumbre de la Unión Europea-América Latina y Caribe, el 19 de mayo de 2010, se ratificó la conclusión de las negociaciones del ACM entre Perú y Colombia con la Unión Europea. Dicho Acuerdo abarca condiciones para regir el comercio de bienes y servicios, así como la protección recíproca de inversiones, lo cual había sido negociado en 14 mesas: cooperación; obstáculos técnicos al comercio; compras públicas; asuntos aduaneros y facilitación del comercio; defensa comercial; competencia; medidas sanitarias y fitosanitarias; establecimiento y servicios; comercio y desarrollo sostenible; acceso a mercados en bienes no agrícolas y agrícolas; normas de origen; propiedad intelectual y asuntos institucionales, y solución de diferencias. En esencia, esto corresponde a lo mismo negociado por esos países con Estados Unidos.

Adicionalmente, como era de esperar, la UE no asumió compromiso alguno para reducir sus subsidios agrícolas, lo cual tendrá efecto en las exportaciones europeas a los países andinos, como es el caso del sector lácteo²³. Es de prever que con dicho Acuerdo la producción local en Colombia y Perú se

verá afectada seriamente, y tendrá una marcada vulnerabilidad frente a choques externos.

Tal vez el mayor 'logro' de los negociadores colombianos, peruanos y centroamericanos fue conseguir la inclusión del banano en sus Acuerdos y la reducción de su arancel, de manera progresiva, hasta llegar a 75 €/TM en el año 2020. Este elemento podría significar, en el mediano y largo plazo, una desventaja competitiva para Ecuador, pues en el Acuerdo de Ginebra sobre banano con la Unión Europea se estableció una reducción progresiva del arancel europeo NMF hasta llegar a 114 €/TM para el año 2017²⁴. Es decir, a partir de ese año, los exportadores bananeros de Colombia, Perú y los países centroamericanos pagarán 39 €/TM menos que Ecuador para acceder al mercado comunitario europeo. Es preciso señalar que esa desventaja arancelaria no implica para Ecuador una pérdida del mercado europeo de banano en el corto plazo. Además, si se avanza en la diversificación de mercados y en las medidas de reconversión productiva planteadas en el PND, este elemento no debería producir mayores complicaciones a la economía ecuatoriana en el mediano y largo plazo.

En conclusión, el ACM de Colombia y Perú con la Unión Europea es en esencia un Tratado de Libre Comercio. ¿Qué mayor diferencia tiene ese Acuerdo con el TLC de esos mismos países con Estados Unidos? Ninguna relevante.

El Acuerdo de Comercio para el Desarrollo

Ecuador ha planteado a la UE la negociación de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo, con objetivos y estructura diferentes.

Sobre la base de lo establecido en la Constitución, la legislación secundaria, y el PND, Ecuador ha realizado propuestas concretas en los distintos ámbitos de negociación con la UE. Además de las serias dificultades en las negociaciones del acceso a mercado de bienes agrícolas e industriales, muchos otros temas son de difícil acuerdo debido a los ambiciosos intereses europeos, plasmados en su política de comercio e inversiones, especialmente en servicios, propiedad intelectual, compras públicas e inversiones.

La propuesta que la UE tiene para Ecuador ha variado en algunos elementos como plazos de implementación y otros cambios cosméticos. Sin embargo, la esencia no se ha transformado, pues la política europea en esta materia es clara. Las posibilidades de llegar a un auténtico Acuerdo de Comercio para el Desarrollo con la UE, basado en la complementariedad y no en la competencia, son muy remotas o imposibles.

Por otra parte, la acción dubitativa de Ecuador en las negociaciones del Acuerdo de Asociación, luego en las negociaciones del ACM, y actualmente en los 'diálogos' para un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo con la UE, ha dado una imagen negativa de la política exterior y comercial del país²⁵.

Conclusiones

El libre comercio sigue extendiéndose con la dirección de países o grupos de países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea. Varios países en desarrollo, entre ellos buena parte de los latinoamericanos, han ido sumándose a ese sistema, algunos en mejores condiciones que otros. Ese no es el caso de Ecuador, y de otros países de la región que han escogido ejecutar un modelo de desarrollo endógeno que, al menos en sus etapas iniciales, es contrario al libre comercio.

El Acuerdo Comercial Multipartes de Colombia y Perú con la UE es en esencia un TLC. La propuesta que tiene la UE para Ecuador es básicamente lo mismo con algunos cambios cosméticos. Los 'diálogos' actuales de Ecuador con la UE no conducirán a nada a menos que una de las partes ceda en sus posiciones, lo cual es muy poco probable que ocurra en el lado europeo. Por tanto, es necesaria una definición clara y definitiva del Gobierno nacional con respecto a las negociaciones con la UE, que sea coherente con los planteamientos de campaña del Gobierno, la Constitución de la República y el PND. Esto es primordial, pues señales ambiguas generan críticas y cuestionamientos, tanto de quienes favorecen el libre comercio como de quienes lo rechazan.

Está demostrado que ni los TLCs, ni las preferencias arancelarias son indispensables para impulsar las exportaciones, así lo evi-

dencian países como Brasil o Argentina, o incluso más pequeños que Ecuador como Uruguay. La competitividad se puede adquirir de otras formas. De modo que la falta de TLC con la UE no significará la hecatombe para el país. Existen alternativas que están definidas en el PND, pero responden a una lógica diferente a la del libre comercio. Todas las instituciones del Estado deben funcionar con esa lógica para lograr los objetivos trazados.

El Ecuador podría instaurar varias medidas para alcanzar los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo que deberían incluir controles reforzados en frontera para defensa de los consumidores, protección del medioambiente y control de importaciones. Se debería asegurar que las importaciones que ingresan al país son de calidad y responden a estándares sanitarios y fitosanitarios apropiados, en el caso de bienes agrícolas; y a estándares técnicos en el caso de bienes industriales y tecnológicos. Para lograr esta meta será preciso fortalecer las instituciones a cargo de esos procesos. Se podría implementar un sistema de alerta rápida para alimentos y piensos, como el existente en la UE²⁶. Esas medidas además ayudarán a proteger a la industria nacional y reducir las importaciones a niveles suficientes para que no afecten la balanza de pagos.

Adicionalmente, es preciso establecer una estrategia para la sustitución selectiva de importaciones de servicios. Para ello se debe-

ría controlar los distintos sectores y modos de prestación de servicios (incluido el modo 4 que requiere la presencia física de personas naturales) e identificar aquellos en los que realmente necesitamos importar servicios²⁷. Para lograr esta meta se debería realizar un estudio sobre el comercio de servicios en Ecuador con un registro detallado por sector²⁸. Esto deberá ser complementado con otras medidas como la efectiva implementación de cadenas de valor en el sector de servicios; y la formación y capacitación del capital humano ecuatoriano en ese sector.

Será necesario, igualmente, implantar estrictos sistemas de control de origen. Este punto es de mucha importancia pues, con la firma de varios acuerdos de libre comercio por parte de nuestros socios comerciales, el riesgo de triangulación del comercio se eleva. En el caso de Perú, por ejemplo, existe un alto riesgo de este tipo con productos como textiles, calzado, productos electrónicos, y otros bienes industriales, procedentes de Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia.

A fin de complementar las medidas antes propuestas, es indispensable solicitar la revisión de la normativa andina para que considere que, en vista de los Acuerdos comerciales de Colombia y Perú con terceros países, será necesario tomar algunas medidas en frontera que afectarán el libre tránsito de bienes y servicios entre los miembros de la CAN. Esto evitará posteriores demandas ante el Tribunal de Justicia de la Comu-

nidad Andina, y los inconvenientes económicos y políticos que aquello significa.

En ese mismo sentido, es conveniente promover acuerdos comerciales con aquellos países con los que seamos complementarios planteando con claridad, desde el inicio, los objetivos y alcances de su política comercial, a fin de evitar frustraciones futuras y desgastes en las relaciones. En el caso de las negociaciones con otros países en desarrollo se debería insistir en que se realicen bajo la Cláusula de Habilitación de la OMC.

En el caso de la Unión Europea, es importante conseguir la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea por el mayor tiempo posible y el establecimiento de condiciones que no sean de difícil cumplimiento, a fin de que Ecuador pueda seguir beneficiándose de este sistema mientras ejecuta su PND.

Finalmente, además de los mercados tradicionales de Estados Unidos y la UE, es preciso impulsar una mayor promoción comercial en los países con mayor dinamismo en la demanda de alimentos, y donde Ecuador tradicionalmente ha tenido poca presencia (India, China, Rusia, Arabia Saudita, Canadá, Corea, México y Japón). Será necesario, sin embargo, que los productos que Ecuador exporte contengan un mayor valor agregado que no se limite a la mera industrialización, sino que incluyan otros elementos diferenciadores (orgánicos, de comercio justo, de mejor calidad, con mayor variedad,

exclusivos, o de lujo), a fin de llegar a los mercados y consumidores que ofrecen mejores precios.

Notas

1. Se trata principalmente de vehículos ensamblados en el país y algunos bienes de metalmecánica dirigidos principalmente al mercado subregional andino y Venezuela.
2. “Boletín del Banco Central del Ecuador”, publicado en [www.bce.fin.ec]. Consultado el 26/11/2011.
3. Rafael Correa, “Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad”, *Revista CEPAL*, n.76, (Ecuador, abril de 2002) y Rafael Correa, *The Washington Consensus in Latin America: A Quantitative Evaluation*. Documento de Trabajo (Ecuador, Universidad San Francisco de Quito, abril de 2002).
4. Rafael Correa. “Otra economía es posible”, *Aseños a lo imposible: Propuestas económicas en construcción* (Ecuador, FLACSO, 2005), p. 69-77.
5. Rafael Correa, *El sofisma del libre comercio* (Ecuador, La Insignia, 2006).
6. Rafael Correa, *Ecuador: De Banana Republic a la No República* (Quito, Debate, 2009).
7. Los TLCs y los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones usualmente incluyen disposiciones de arbitraje internacional en foros favorables a los intereses de los países desarrollados y a sus empresas multinacionales. Tales provisiones ponen en pie de igualdad a empresas multinacionales (que defienden intereses privados) con Estados (que defienden intereses públicos).

8. En el Plan para el Buen Vivir se precisan también los sectores que recibirán incentivos para su desarrollo en el marco de una sustitución selectiva de importaciones: petroquímica; bioenergía y biocombustibles; metalmecánica; biomedicina, farmacéutica y genéricos; bioquímica; hardware y software; y servicios ambientales. Adicionalmente se asigna prioridad a actividades generadoras de valor agregado con efectos en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas tales como la construcción (con énfasis en vivienda social), alimentos, pesca artesanal, artesanía, turismo comunitario, textiles y calzado.
9. OMC. *Comercio de mercancías en 2010*. Disponible en: [http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_world_maps_merchandise_e.pdf]. Consultado el 25/10/2011.
10. OMC. *Comercio de servicios en 2010*. Disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_world_maps_serv_e.pdf Consultado el 25/10/2011.
11. *Ibid.*, p. 11. En el período 2005-2009, por ejemplo, India incrementó sus importaciones de alimentos en 21,3%, China las incrementó en 20,4%, y Rusia lo hizo en 11%. N del A.
12. Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (L/4903).
13. Alberto Acosta, Fander Falconí, Hugo Jácome, et al. *El rostro oculto del TLC* (Quito, Abya-Yala, 2006). El 18 de noviembre de 2003, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció la intención de ese país de iniciar un TLC con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Las negociaciones empezaron el 18 de Mayo del 2004 en Colombia, con la participa-

ción de Colombia, Ecuador y Perú. Analistas en oposición advirtieron sobre los riesgos a corto y largo plazo de suscribir un TLC con Estados Unidos. Se subrayó que el TLC es más que la eliminación de aranceles de forma bilateral. Tiene implicaciones de orden geopolítico, de pérdida de soberanía jurídica, de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria, de impacto en el empleo y en la subsistencia de micro, pequeñas y medianas empresas, de restricciones al acceso de medicamentos por sus precios prohibitivos, de pérdida de autonomía en el manejo de conocimientos ancestrales y material genético proveniente de la biodiversidad, de restricciones soberanas para establecer procesos justos de reducción o eliminación de deuda pública. Todo lo cual también aplica en el caso del TLC con la UE.

14. Ese acuerdo, al igual que el de Colombia con Estados Unidos, comprende capítulos sobre: asuntos institucionales, comercio electrónico, procedimientos aduaneros, inversiones, servicios transfronterizos, medioambiente, laboral, fortalecimiento de capacidades comerciales, telecomunicaciones, agrícola, servicios financieros, obstáculos técnicos al comercio, compras públicas, propiedad intelectual, textil – confecciones, políticas de competencia, reglas de origen, acceso a mercados de bienes industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias y defensa comercial y solución de controversias.

15. Dos de sus miembros (Colombia y Perú) han establecido acuerdos de libre comercio con terceros países y bloques regionales. Aquello implica que la posibilidad de eliminar las fronteras y los puntos de aduana entre sus miembros se ha alejado como nunca antes, debido al riesgo de triangulación del comercio de bienes y de servicios.

16. El Sistema Generalizado de Preferencias actual contempla tres regímenes diferentes: SGP general, el SGP Plus y el EBA (Todo Menos Armas), cada uno con distintos niveles de acceso al mercado comunitario europeo. El Ecuador accede al régimen del SGP Plus debido a que es catalogado como economía vulnerable y cumple el requisito de haber ratificado e implementado 27 Convenciones internacionales en materia laboral, medioambiente, derechos humanos y buena gobernanza.

17. Comisión Europea. “Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE.” (Bruselas, COM (2010) 612/4). Disponible en [http://www.coag.org/rep_ficheros_web/659d5e7b406906f7eca15061f1347183.pdf].

18. Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación Una Europa global: competir en el mundo*. (Bruselas, 4.10.2006, COM(2006) 567 final) Disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:es:PDF>].

19. *Acta de Tarja*, 14 de junio de 2007. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Acta_Tarja.pdf].

20. Los pilares de diálogo político y cooperación eran importantes para el Ecuador. Uno de los temas principales discutidos fue la situación de nuestros migrantes en la UE. De otro lado, en cooperación, la UE es el primer donante a nivel global por lo que había muchas expectativas en ampliarla.

21. Con la Decisión 667 de la CAN, del 8 de junio del 2007, se aprobó el “Marco General para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”.

22. Se estructuró en formato TLC, incluyendo únicamente los típicos TED: plazos más largos, asistencia para implementación, entre otros. Se eliminó, igualmente, la Mesa de Asimetrías.

23. ALOP, Grupo Sur y Aprovech. *La mala leche de la Unión Europea*. Disponible en <http://www.gruposur.eu.org/La-Mala-Leche-de-la-Union-Europea.html>. Consultado el 20/10/2011.

24. Organización Mundial de Comercio. *Comunicación Acuerdo de Ginebra sobre comercio de bananas*. (Documento WT/L/784, 19 de diciembre de 2009) Disponible en [http://www.puntofocal.gov.ar/doc/acuerdo_bananopdf].

25. Esos “diálogos” han dejado insatisfechos a los sectores que promueven el libre comercio y que desean que el Ecuador se sume al TLC de la UE con Colombia y Perú. También han creado preocupación en los sectores progresistas latinoamericanos y europeos por posibles dudas del Gobierno respecto al libre comercio.

26. Los estándares internacionales y las medidas aplicadas por países como Estados Unidos y la UE pueden servir de base para el desarrollo de medidas similares en el Ecuador, eso evitará controversias en el marco de la OMC.

27. Existen, por ejemplo, extranjeros que realizan labores de guías turísticos en el país, actividad que en muchas ocasiones podría ser fácilmente ejecutada por ecuatorianos. Así mismo, empresas ecuatorianas contratan servicios de consultoría contable en el exterior que bien podrían ser provistos por empresas ecuatorianas. Estos ejemplos se replican en varios otros sectores de servicios como ingeniería, arquitectura, informática, educación, transporte (terrestre, aéreo y marítimo), telecomunicaciones, entre otros. La UE, al igual que Estados Unidos y todos los países desarrollados, tiene con-

troles sumamente estrictos en el área de servicios.

28. Entre otros beneficios, un mejor control de los servicios podría contribuir a mejorar la recaudación fiscal. Usualmente las empresas (especialmente las multinacionales) declaran valores muy altos por concepto de servicios pagados al exterior, lo que reduce los montos imponibles y las divisas que permanecen en el país.

Los derechos humanos de la persona migrante en la Unión Europea

por Jessica Orellana*

Política Común de Inmigración de la Unión Europea, analizada desde una perspectiva de derechos humanos

Contexto general

La Unión Europea -UE- pretende hacer frente a la inmigración de personas no pertenecientes al espacio comunitario, mediante una legislación común en materia de migración y asilo. Por un lado, se ha creado un espacio interno de libre circulación con muchas ventajas para los nacionales de los Estados Miembros y, por otro, se pretende dotar de mayor seguridad a las fronteras exteriores, a fin de que la migración selectiva de los nacionales de terceros países, responda a

los intereses de de los Estados comunitarios.

En diciembre de 2005 el Consejo Europeo adoptó el Enfoque Global de la Migración¹, en el que se determina que una gestión armoniosa y eficaz de las migraciones, destinada a favorecer las sinergias entre migración y desarrollo, debe incluir la organización de la migración legal y la lucha contra la inmigración irregular. Posteriormente, en octubre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron algunos principios que, a través del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo¹, se convirtieron en compromisos: organizar la migración legal; luchar contra la migración irregular; reforzar los controles fronterizos; construir una Europa para el asilo y; permitir la cooperación

*M.A. en Derechos Humanos. Segunda Secretaria del Servicio Exterior Ecuatoriano, Encargada del las Funciones Consulares en Bélgica.

global entre los países de origen y tránsito.

Algunos de los avances en esto implican control de fronteras interiores, política común de visas, armonización de la administración en fronteras exteriores y normas de asilo, aproximación a determinadas condiciones para la 'inmigración legal', cooperación en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, creación de fondos destinados a la solidaridad entre los Estados Miembros y la Agencia Europea para la gestión de las Fronteras Exteriores –FRONTEX-, etc.

Sin embargo, dicho Pacto no tomó en cuenta las asimetrías en las relaciones internacionales, los principios de responsabilidad compartida y menos aún los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familiares, base sobre la cual se emitieron algunas directivas a ser incorporadas en las legislaciones internas de los Estados Miembros.

Hasta la fecha, la UE no cuenta con una legislación común que abarque todos los temas en materia de migración y asilo. Esto se debe a que los Estados Miembros no están dispuestos a perder un ámbito que sigue siendo de su exclusiva competencia, específicamente el tratamiento a los inmigrantes.

La política migratoria de la UE y los Derechos Humanos

Ningún Estado Miembro de la UE es parte de la Convención de Naciones Unidas para

la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias². A nivel regional, el único instrumento vinculante es el Convenio Europeo de Derechos Humanos³ y sus protocolos, cuya supervisión está a cargo de los jueces de la Corte Europea de Derechos Humanos, quienes en varias ocasiones, al pronunciarse sobre las quejas individuales formuladas por personas migrantes contra los Estados Miembros, han validado lo establecido por el Consejo Europeo de Tampere⁴, según el cual los extranjeros pueden tener derechos comparables pero no iguales a los nacionales de los Estados Miembros.

Por lo tanto, el derecho a la vida, a la prohibición de tratamientos crueles, inhumanos y degradantes, la privación de libertad, el derecho a la vida privada y la familia, derecho a un proceso justo y acceso a recursos efectivos, inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación, que constituyen derechos absolutos para los nacionales, no son tal para los extranjeros. Esta aberración ha sido expresada en las resoluciones de los casos Saadi contra Italia⁵, Riad e Idiab contra Bélgica⁶, Rodrigues contra Holanda⁷, Maaouia contra Francia⁸, etc.

Respecto de la organización de la 'migración legal', la normativa europea establece que cada Estado puede decidir las condiciones de admisión en su país, de tal manera que esta se adecúe a las necesidades de su mercado laboral.

Se propone además, favorecer la migración altamente calificada (profesionales, estudiantes, investigadores) y que en el ejercicio del poder discrecional de los Estados Miembros se tome en cuenta los intereses de los otros socios, es decir de los demás Estados Miembros. Esta migración selectiva y concertada debe ser beneficiosa tanto para el emigrante cuanto para el Estado receptor.

La normativa europea no responde a una política de protección al ser humano. Insta a los Estados Miembros a que tomen medidas para integrar a los extranjeros, no como un derecho del migrante, sino como un requisito para el otorgamiento del permiso de residencia o de una visa de reunificación familiar. Aspectos como el conocimiento de la lengua del país de acogida y la vida íntima familiar -si las familias son recompuestas o no, el tiempo que los cónyuges han permanecido separados, las posibilidades de que los niños de más de 12 años vayan no solo para reunirse con sus padres sino para trabajar, etc.-, son cuestiones que serán evaluadas por el país de acogida y permitirán al Estado Miembro decidir respecto a la conveniencia de otorgar un permiso de residencia por reagrupación familiar.

Política de retorno de la Unión Europea

La UE impulsa fervientemente el retorno tanto voluntario como forzado de aquellos denominados por ella 'migrantes ilegales'.

La política común de retorno establece que los Estados Miembros deben dar preferencia al retorno voluntario (con gastos de viaje cubiertos por la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y/o por un fondo común creado para el efecto), reconocer las decisiones de retorno emitidas por otros Estados Miembros, así como propender a la celebración de acuerdos de readmisión con terceros países y a la adopción de medidas que garanticen la expulsión.

A su juicio, una política de retorno efectivamente implementada refuerza a la migratoria; las disposiciones más 'eficientes' en inmigración ilegal y retorno permitirían a la UE ser más generosa en términos de migración legal y asilo. Así ha sido concebida la Directiva Retorno, que contiene reglas comunes además, sobre remoción, uso de medidas coercitivas, detención y reingreso.

La cooperación con terceros países, por su parte, es uno de los elementos más importantes de esta política, pues estos deben colaborar en la identificación de los retornados y en la emisión de documentos de viaje (salvoconductos), sin los cuales el retorno no sería posible. Con ese propósito el Consejo de la UE ha autorizado a la Comisión Europea negociar acuerdos de readmisión con ellos.

A la fecha se han concretado cuatro convenios denominados *asociaciones de movilidad*, que incorporan -además de la readmisión-, compromisos de la UE en materia de coo-

global entre los países de origen y tránsito.

Algunos de los avances en esto implican control de fronteras interiores, política común de visas, armonización de la administración en fronteras exteriores y normas de asilo, aproximación a determinadas condiciones para la 'inmigración legal', cooperación en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, creación de fondos destinados a la solidaridad entre los Estados Miembros y la Agencia Europea para la gestión de las Fronteras Exteriores –FRONTEX-, etc.

Sin embargo, dicho Pacto no tomó en cuenta las asimetrías en las relaciones internacionales, los principios de responsabilidad compartida y menos aún los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familiares, base sobre la cual se emitieron algunas directivas a ser incorporadas en las legislaciones internas de los Estados Miembros.

Hasta la fecha, la UE no cuenta con una legislación común que abarque todos los temas en materia de migración y asilo. Esto se debe a que los Estados Miembros no están dispuestos a perder un ámbito que sigue siendo de su exclusiva competencia, específicamente el tratamiento a los inmigrantes.

La política migratoria de la UE y los Derechos Humanos

Ningún Estado Miembro de la UE es parte de la Convención de Naciones Unidas para

la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familias². A nivel regional, el único instrumento vinculante es el Convenio Europeo de Derechos Humanos³ y sus protocolos, cuya supervisión está a cargo de los jueces de la Corte Europea de Derechos Humanos, quienes en varias ocasiones, al pronunciarse sobre las quejas individuales formuladas por personas migrantes contra los Estados Miembros, han validado lo establecido por el Consejo Europeo de Tampere⁴, según el cual los extranjeros pueden tener derechos comparables pero no iguales a los nacionales de los Estados Miembros.

Por lo tanto, el derecho a la vida, a la prohibición de tratamientos crueles, inhumanos y degradantes, la privación de libertad, el derecho a la vida privada y la familia, derecho a un proceso justo y acceso a recursos efectivos, inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación, que constituyen derechos absolutos para los nacionales, no son tal para los extranjeros. Esta aberración ha sido expresada en las resoluciones de los casos Saadi contra Italia⁵, Riad e Idiab contra Bélgica⁶, Rodrigues contra Holanda⁷, Maaouia contra Francia⁸, etc.

Respecto de la organización de la 'migración legal', la normativa europea establece que cada Estado puede decidir las condiciones de admisión en su país, de tal manera que esta se adecúe a las necesidades de su mercado laboral.

Se propone además, favorecer la migración altamente calificada (profesionales, estudiantes, investigadores) y que en el ejercicio del poder discrecional de los Estados Miembros se tome en cuenta los intereses de los otros socios, es decir de los demás Estados Miembros. Esta migración selectiva y concertada debe ser beneficiosa tanto para el emigrante cuanto para el Estado receptor.

La normativa europea no responde a una política de protección al ser humano. Insta a los Estados Miembros a que tomen medidas para integrar a los extranjeros, no como un derecho del migrante, sino como un requisito para el otorgamiento del permiso de residencia o de una visa de reunificación familiar. Aspectos como el conocimiento de la lengua del país de acogida y la vida íntima familiar -si las familias son recompuestas o no, el tiempo que los cónyuges han permanecido separados, las posibilidades de que los niños de más de 12 años vayan no solo para reunirse con sus padres sino para trabajar, etc.-, son cuestiones que serán evaluadas por el país de acogida y permitirán al Estado Miembro decidir respecto a la conveniencia de otorgar un permiso de residencia por reagrupación familiar.

Política de retorno de la Unión Europea

La UE impulsa fervientemente el retorno tanto voluntario como forzado de aquellos denominados por ella 'migrantes ilegales'.

La política común de retorno establece que los Estados Miembros deben dar preferencia al retorno voluntario (con gastos de viaje cubiertos por la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y/o por un fondo común creado para el efecto), reconocer las decisiones de retorno emitidas por otros Estados Miembros, así como propender a la celebración de acuerdos de readmisión con terceros países y a la adopción de medidas que garanticen la expulsión.

A su juicio, una política de retorno efectivamente implementada refuerza a la migratoria; las disposiciones más 'eficientes' en inmigración ilegal y retorno permitirían a la UE ser más generosa en términos de migración legal y asilo. Así ha sido concebida la Directiva Retorno, que contiene reglas comunes además, sobre remoción, uso de medidas coercitivas, detención y reingreso.

La cooperación con terceros países, por su parte, es uno de los elementos más importantes de esta política, pues estos deben colaborar en la identificación de los retornados y en la emisión de documentos de viaje (salvoconductos), sin los cuales el retorno no sería posible. Con ese propósito el Consejo de la UE ha autorizado a la Comisión Europea negociar acuerdos de readmisión con ellos.

A la fecha se han concretado cuatro convenios denominados *asociaciones de movilidad*, que incorporan -además de la readmisión-, compromisos de la UE en materia de coo-

peración y de refuerzos a los controles a la emigración en los países de origen. Este aspecto no resulta problemático teniendo en cuenta que el Ecuador, así como los demás países latinoamericanos, aplica desde hace varios años rigurosas medidas para evitar la emigración irregular, produciendo una reducción considerable del número de nuevos migrantes en situación irregular en la UE. Sin embargo, las disposiciones en materia de readmisión son difíciles de aceptar pues suelen dar paso a deportaciones masivas, sin ofrecer a los migrantes garantías legales mínimas.

La Directiva de Retorno

El objetivo de las instituciones europeas que participaron en la elaboración de esta Directiva⁹ fue contar con normas y procedimientos claros sobre el retorno, expulsión y reingreso de quienes se encuentren en situación irregular en un país miembro, esto es, construir una política común en esa materia.

Con ella, la UE ha señalado que, si bien los países de la región necesitan de los inmigrantes por cuestiones demográficas y financieras, es legítimo derecho suyo repatriar a las personas cuya estancia no haya sido autorizada. El flujo migratorio, por tanto, debe ser ordenado de conformidad con las necesidades de cada Estado, pudiendo, cada uno de ellos, regularizar a las personas que necesita y expulsar a quienes no, ya que se supone, la 'migración ilegal' da lugar a la comisión de otros delitos

como terrorismo, trata, tráfico, explotación, entre otros.

Algunos países, varios bloques regionales¹⁰ e instancias como la Organización de Naciones Unidas -ONU- y la Organización de Estados Americanos -OEA-, han expresado su rechazo y preocupación por la puesta en vigencia de la Directiva. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú solicitaron a la UE iniciar un diálogo integral y comprensivo sobre migración y promoción del desarrollo, a fin de no afectar a los 8'000.000 de inmigrantes sudamericanos que se encuentran en países europeos. Así, el Presidente de la República del Ecuador, en su carta abierta remitida a la Troika Europea¹¹, a nombre del país y en su calidad de Presidente Pro-Tempore de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, expresó:

[...] nos oponemos a la tendencia general a criminalizar la movilidad humana en el espacio europeo y rechazamos frontalmente la validez de esta Directiva del Retorno que a nuestro juicio plantea un verdadero 'Estado de Excepción' contra las personas que ejercen su derecho a la movilidad. Al contrario abogamos por actuaciones que apuesten por fortalecer los procesos de integración social y por los que sea reconocido y valorado el extraordinario aporte que realizan estas personas a las economías y sociedades de destino.

Ahora bien, la Directiva del Retorno en términos generales, establece lo siguiente:

1. Una persona en situación irregular que

se encuentre en territorio europeo, debe retornar voluntariamente a su país de origen, a un país de tránsito con el que la UE tenga acuerdo de repatriación o a otro país al que el retornado decida ir y sea admitido (art. 7).

2. El plazo para retornar se extiende entre 7 y 30 días o más, dependiendo de las variables: hijos escolarizados, lazos familiares, asuntos pendientes, etc. De existir riesgo de fuga, es posible que las autoridades impongan al inmigrante la obligación de presentarse periódicamente ante ellas, le pidan dejar fianza, retengan sus documentos o le obliguen a mantener su domicilio en un lugar determinado.

3. En caso de que la persona no haya retornado voluntariamente, se formula una orden de expulsión; una vez emitida, la persona es internada en un centro diferenciado. La duración de la retención es de 6 meses máximo, ampliables a 12 meses en caso de “falta de cooperación del inmigrante” o “problemas en el proceso para la obtención del permiso del país implicado”. Antes de esa Directiva, Malta contemplaba 18 meses de prisión y España sólo 40 días, mientras Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia no tenían período máximo.

4. La persona deportada no puede reingresar a territorio europeo por 5 años al ser considerado “amenaza grave para el orden y la seguridad”.

5. Los menores no acompañados y las fa-

milias con menores serán internadas como último recurso y durante el menor tiempo posible (art. 15). Los menores no acompañados podrán ser expulsados a países donde no tengan un tutor o una familia siempre que cuenten con estructuras adecuadas de acogida.

6. Se otorgará asistencia legal a los inmigrantes sin recursos a través del Fondo Europeo para el Retorno.

7. Se aplicarán las condiciones más favorables para el retornado, aún si estas resultasen de los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes al momento de la entrada en vigor de la Directiva.

8. Un Estado miembro puede hacerse cargo de un migrante en situación irregular antes de su expulsión de otro Estado, sobre la base de un Convenio bilateral vigente antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva.

9. En caso de que la persona a ser retornada haya presentado una solicitud de asilo, puede permanecer en el Estado donde presentó dicha solicitud mientras las autoridades no se pronuncien al respecto en última instancia.

10. Los Estados pueden decidir en cualquier momento conceder a una persona en situación irregular el permiso de residencia. Así mismo pueden retirar o suspender la decisión de retorno.

De dichas disposiciones se desprende que la Directiva de Retorno está en contraposi-

ción con los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas de intolerancia, en la Convención de Derechos del Niño, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y, en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹².

Adicionalmente, desde la perspectiva de la Convención Internacional para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, esta Directiva resulta retrógrada e incoherente. Aunque los países de la UE no sean Estados Parte de la Convención sobre Trabajadores Migratorios, este instrumento, vigente en el ordenamiento jurídico internacional, es el único que aborda el tema migratorio de manera integral y es el resultado de más de una década de preparación y discusión a nivel multilateral, por lo que no puede ser desconocido.

En esta Directiva se ignoran, además, los avances logrados en la normativa internacional de derechos humanos respecto al reconocimiento y protección de los migrantes, principalmente en lo relativo a la no criminalización, el derecho a la reunificación familiar, el principio de responsabi-

lidad compartida, la lucha contra la xenofobia, el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación migratoria y el tratamiento preferencial a las víctimas de tráfico y trata de personas.

Retoma los aparentemente ya superados principios de migración selectiva y excesiva protección de la mano de obra nacional y más aún, pretende retroceder al concepto caduco de soberanía, confundiendo el tema migratorio con un asunto de seguridad, pues califica a los inmigrantes indocumentados que no acepten el “retorno voluntario” como “amenaza grave para el orden y la seguridad”. Cabe subrayar que lo que los europeos denominan ‘retorno voluntario’, en realidad es un retorno forzado, en tanto se obliga a los migrantes a dejar el territorio del Estado receptor.

Mención aparte merece lo relativo a la deportación de menores de edad no acompañados de un adulto. Al respecto la Directiva señala que se tomará en cuenta el interés superior del niño, por lo que se lo privará de la libertad el menor tiempo posible y en todo momento se garantizará su educación. De la misma forma establece que en caso de que el menor tenga que ser deportado a un país donde no esté ningún miembro de su familia, se hará una evaluación previa del lugar a donde será trasladado.

Al respecto cabe indicar que, el solo hecho de contemplar la posibilidad de expul-

sión de los menores a países donde no tengan un tutor o una familia -aun cuando se verifique la óptima calidad de las estructuras de acogida -albergues- se opone al interés superior del niño o niña, que es permanecer junto a su familia, tal como lo dispone la Convención de los Derechos del Niño, la Convención de Trabajadores Migratorios e inclusive el artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

De otro lado, la Directiva establece una pena de prisión por seis meses, que puede prorrogarse por doce adicionales cuando en la “operación de expulsión” se produzca “falta de cooperación del nacional de un tercer país afectado o demoras en la obtención de la documentación necesaria que deban expedir terceros países” (art. 15), autorizando, además, el uso de medidas coercitivas para el retorno forzoso (Considerando 13), con lo cual, se irrespeta el principio de libertad e integridad física de la persona, así como el principio de proporcionalidad entre la infracción y la pena señalado en varios instrumentos, principalmente en el Pacto de Derechos Civiles y en el artículo 49 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Además, la Directiva Retorno se opone a las garantías del debido proceso establecidas en la Declaración Universal, el Pacto de Derechos Civiles, en el artículo 3 del Convenio Europeo sobre derechos humanos y en el artículo 47 de la Carta de Derechos de

la UE, por el hecho de que la orden de prisión de un migrante en situación irregular pueda emanar de una autoridad administrativa. Si bien en este caso la decisión debe ser validada de oficio o a petición de parte por una autoridad judicial, mientras este procedimiento se efectúa, la persona permanece detenida sin establecerse un plazo máximo de duración de este procedimiento. Incluso, el artículo 18 de la Directiva autoriza que en “situaciones de emergencia”, cuando exista un número importante de migrantes a ser repatriados, se concedan periodos más largos para el control judicial.

También se contrapone al principio de no discriminación determinado en el Pacto de Derechos Civiles, Convención para la Eliminación de la Discriminación y, específicamente, al artículo 7 de la Convención sobre trabajadores migratorios, debido a que califica de ‘ilegales’ a las personas indocumentadas o en situación irregular, prohíbe su reingreso y las estigmatiza.

Resulta lamentable que la Directiva contemple que, en caso de extenderse el plazo regular para que una persona retorne -7 a 30 días-, las autoridades puedan imponerle, entre otras medidas, la obligación de mantener su domicilio en un lugar determinado, lo que se opone al derecho de toda persona de circular libremente y fijar su residencia en cualquier lugar del territorio de un Estado. Así mismo, las autoridades pueden retener sus documentos, lo cual está expre-

samente prohibido por la Convención sobre Trabajadores Migratorios en sus artículos 21 y 39.

La Directiva establece estrictos controles para el retorno forzoso de quienes se encuentran en situación irregular, pero no incluye medidas concretas para que los inmigrantes tengan acceso a una estancia regular ni establece posibilidades reales de integración, en franca oposición a los artículos 31 y 69 de la Convención sobre Trabajadores Migratorios. Representa un total desconocimiento del aporte económico, financiero, cultural y demográfico de los migrantes hacia esta región.

Las violaciones a derechos humanos fundamentales en ella son tan graves, que debilitan algunos aspectos coincidentes con lo estipulado en la Convención sobre Trabajadores Migratorios. Por ejemplo, el establecimiento de centros diferenciados de internamiento para quienes sean detenidos a causa de infracciones migratorias, coincide con el artículo 17 de la Convención; la prohibición de las expulsiones colectivas, ya que cada decisión de retorno debe ser analizada individualmente, coincide con el artículo 16 de la Convención; el principio de asistencia consular y asesoría jurídica gratuita durante el proceso de deportación, coincide con los artículos 16 y 17 de la Convención. Del mismo modo, las prestaciones de salud y buenas condiciones en los centros de detención, la autorización de visitas en los cen-

tros de internamiento concedidas no solo a familiares y autoridades públicas sino también a ONGs y, la capacitación sobre deberes y derechos de la persona a ser retornada, están conformes a los artículos 17, 33 y 65 de la Convención.

Pese a lo anterior, cabe recordar que los derechos humanos son indivisibles y por lo tanto no pueden estar sujetos a una selección a conveniencia por parte de los Estados, es decir, la UE no puede escoger qué derechos humanos respetar y cuáles no.

Finalmente, cabe señalar que la Directiva Retorno reconoce que “es legítimo que los Estados miembros hagan retornar a los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal” y torna aplicable el discurso que ha venido manejando la UE de “migración y desarrollo”. Claro está, hay que diferenciar el discurso de la realidad, pues con la Directiva, el ‘desarrollo’ será posibilidad exclusiva del Estado receptor.

Implicaciones de la Política Común de Inmigración de la Unión Europea para los migrantes ecuatorianos

Los principales destinos de los emigrantes ecuatorianos en Europa son España, Italia, Reino Unido y Bélgica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística español, en ese país se encontrarían 390 000 ecuatorianos, aunque otros autores como Pilar Ponce, estiman una cifra de 800 000¹³. En Italia,

se considera la presencia de 20.000 ecuatorianos.

Aún a pesar de los procesos de regularización llevados a cabo por España, Italia y Bélgica -como respuesta a las necesidades de mano de obra de los países de acogida más que a una convicción de respeto por la libre movilidad humana-, la mayoría de emigrantes ecuatorianos en Europa se encuentran en situación irregular y por lo tanto en condición de vulnerabilidad.

El establecimiento de una política común migratoria a través de instrumentos comunitarios como la Directiva del Retorno, la Directiva de Sanción a Empleadores, el Código Comunitario de Visas, la Directiva de Reunificación Familiar, etc. -lo cual implica la obligación de adecuación de la legislación interna de los Estados Miembros-, ha ocasionado que las condiciones de vida de los migrantes ecuatorianos en situación irregular en la UE sean particularmente preocupantes debido al incremento sustancial de su vulnerabilidad.

Así, el actual carácter restrictivo y punitivo de la política migratoria de la UE impide que se repitan procesos de regularización masivos que se han ejecutado en años anteriores, por ejemplo en España, cuando se beneficiaron muchos compatriotas. En el Pacto Europeo de Migración y Asilo se estableció que los Estados Miembros deberán limitarse a las regularizaciones, caso por caso, por motivos humanitarios o económicos.

La regularización, mejor respuesta frente a la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes en situación irregular

La mayoría de migrantes en situación irregular vive con el trauma de las circunstancias que les obligaron a dejar sus países de origen y sufren los inconvenientes de su salida (redes clandestinas onerosas, trata de seres humanos, etc.) para llegar a un país de 'acogida' que les es hostil en varios aspectos: lingüístico, judicial, cultural. Además, muchos de los latinoamericanos llegan a la UE considerablemente endeudados, dado que deben sufragar el costo del viaje que implica la obligación de obtener un visado, el precio de los billetes de avión y, en muchas ocasiones, préstamos de altos intereses, lo cual aumenta la presión para mantenerse en sus empleos y soportar abusos.

Como si esta presión no fuera suficiente, las personas en situación irregular son sujetos de control por parte de las autoridades europeas. Pueden ser detenidas en centros cerrados y permanecer ahí, incluso durante meses, hasta ser deportadas a sus países de origen, posibilidad que las coloca en un estado de angustia permanente y da lugar a serias afecciones psicológicas.

A criterio de la Coordinación e Iniciativas Para y con los Refugiados y Extranjeros de Bélgica¹⁴ la inseguridad permanente y el miedo a la persecución llevan a estados depresivos y de fragilidad psicológica en los

migrantes. En este mismo sentido, según lo expresado por el Sindicato Socialista, el encierro de las personas en situación irregular acarrea graves problemas psicológicos, de manera que en varios países europeos algunos detenidos han llegado al suicidio. Por otra parte, el Centro de Igualdad de Oportunidades de Bélgica¹⁵, ha señalado que las medidas represivas son un obstáculo para la obtención de datos precisos para el estudio de la problemática de la migración irregular y, el posterior establecimiento de políticas públicas que beneficien a este grupo vulnerable. La Directiva Retorno de la UE no ha hecho más que agravar esta situación.

La vulnerabilidad de las personas migrantes, tanto de hombres como de mujeres, se observa también claramente en la relación laboral con sus patrones europeos.

En el documento *Inmigrantes en situación irregular*¹⁶, se determinó que la irregularidad documental de los migrantes provenientes de países externos a la UE genera una grave vulnerabilidad. Esta situación conlleva al miedo constante a ser sancionado, detenido y/o expulsado por los cuerpos policiales, a la indefensión ante la explotación y precariedad laboral, así como a la dificultad para desarrollar el proyecto migratorio personal y familiar. Los migrantes en situación irregular no están autorizados a trabajar y, si lo hacen de manera clandestina, no tienen seguro por accidentes laborales ni pueden aportar a la seguridad social. La ma-

yoría de las veces, los trabajadores migrantes prefieren mantenerse alejados de los entes de control, puesto que en algunos países europeos los inspectores de trabajo, además de conocer los casos de explotación laboral, controlan los permisos de residencia de los trabajadores. En consecuencia, las autoridades competentes no llegan a conocer sobre las situaciones de abuso y a proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

El trabajador ecuatoriano y latinoamericano sigue siendo contratado bajo un esquema de poder que podría ser expresado en un 'lo tomas o lo dejas', agravado, en la mayoría de los casos, por su situación de irregularidad y por la posibilidad de ser puesto en prisión y/o expulsado por su condición migratoria.

La 'solución' simplista en este escenario sería castigar a los empleadores que abusen de la situación de los migrantes en situación irregular, incluso con penas de prisión, como propone la Directiva Empleadores de la UE¹⁷. Sin embargo, aquello resolvería poco o nada el problema y por el contrario lo ahondaría, pues los empleadores que tomen el 'riesgo' de contratar a migrantes en situación irregular exigirán mayor recompensa por el mismo. Por otra parte, se ha comprobado que los migrantes prefieren soportar mayores vejámenes que retornar a los países de los que han salido. El resultado de esa política equivocada sería, por tanto, una mayor vulnerabilidad y precariza-

ción de las condiciones laborales de las personas migrantes.

Dicho documento sobre Inmigrantes en situación irregular, alerta acerca del incremento en el número de migrantes indocumentados en la UE, entre ellos ecuatorianos y latinoamericanos, lo que se explica por la crisis financiera internacional y, no necesariamente, por la llegada de nuevos inmigrantes. En la actualidad, una buena parte de los extranjeros en situación regular en España y en la UE tienen permisos de trabajo temporales, cuya renovación está vinculada a la cotización a la seguridad social propia o del familiar del cual dependen. Con el incremento del desempleo entre la población extranjera, la precariedad del mismo y la brevedad de los contratos, sólo en el caso de los extranjeros de Alicante y la Comunidad Valenciana¹⁸, se estima que una sexta parte no lograrán renovar sus permisos temporales, lo que supondría un incremento de una cifra próxima a 5.000 extranjeros irregulares en la provincia de Alicante y unos 10.000 en la Comunidad Valenciana.

Frente a la gravedad de la situación expuesta, la condición de vulnerabilidad de los migrantes irregulares en la UE debería tener como primera opción su regularización en el marco de una política de integración coherente, comprensiva y con enfoque de derechos humanos.

De esta manera, los migrantes regularizados podrían acceder a mejores oportuni-

des laborales con mejores salarios, recibir formación en otros ámbitos, emprender libremente negocios y actividades productivas, mejorar su acceso a servicios básicos como vivienda, educación y salud; acceder a servicios bancarios y financieros que les permitan mejorar su nivel de vida y el envío de sus remesas y además, participar en la vida política del país de acogida logrando el reconocimiento de sus propios derechos.

En el ámbito social y psicológico particularmente, los migrantes mejorarían su propia autoestima y su actitud frente a los nacionales de la sociedad de acogida, lograrían integrarse en lugar de esconderse, reducirían significativamente su angustia frente a la posibilidad de ser detenidos y deportados, podrían viajar a sus países de origen y reconstruir los lazos de unión con sus seres queridos e iniciarían procesos de reagrupación familiar.

Los países de origen y de acogida también se verían beneficiados. En el país de origen, se reducirían los costos y se facilitaría el envío de las remesas por parte de los migrantes, incrementando los ingresos por este rubro; se dinamizaría la economía pues los migrantes regularizados pueden visitar periódicamente a sus seres queridos e invertir libremente en actividades productivas. Eso, sin embargo, en el corto plazo, pues la regularización y la reagrupación familiar en muchos casos provocan también un desarraigo de sus países de origen con

la consecuente reducción en el nivel de envío de remesas. Los mayores beneficios son a nivel social, pues la regularización reduce los problemas sociales provocados por la migración, como la desintegración familiar, hijos creciendo sin padres y pandillas juveniles. Adicional y principalmente, el país de origen ve satisfecho su interés en lograr el bienestar de sus nacionales.

En cuanto a los beneficios para el país de acogida, resulta interesante citar el resultado de las investigaciones de David de la Croix, Bruno Van der Linden y Frédéric Docquier, economistas de la Universidad Católica de Lovaina, sobre los efectos económicos de una 'regularización de los sin papeles en Bélgica'¹⁹.

A su modo de ver, una política de regularización genera más beneficios que costos, en la medida en que las personas sin papeles ya participan en el mercado laboral y ya se han beneficiado de algunas prestaciones sociales. A nivel internacional se señala la existencia de escasos efectos de la inmigración legal sobre el salario, empleo y finanzas públicas y, algunos modelos económicos concluyen que el efecto favorable sobre las finanzas públicas es muy amplio, pues los migrantes, una vez regularizados, aportan a la seguridad social y pagan impuestos en el país, lo que contribuye a mantener el conocido Estado de Bienestar europeo.

Añaden que es razonable pensar que la regularización limitada, en Bélgica, implica-

rá efectos menores sobre la renta neta de los trabajadores nativos. El único verdadero grupo de riesgo es el de los nacionales menos calificados, quienes podrían sufrir consecuencias negativas en el mercado laboral, al menos inicialmente. Sin embargo, teniendo en cuenta que las personas sin papeles tienen ya un empleo ilegal, estas consecuencias en realidad serían mínimas. Además, los efectos eventualmente negativos deben ir reduciéndose a medida que el tiempo pase y que los nuevos llegados se lancen al desarrollo de actividades productivas. Una manera de acelerar esta transición es promoviendo la flexibilidad del mercado laboral y la movilidad de los trabajadores.

También subrayan que, numerosas opiniones respecto a la materia, aparecen guiadas por argumentos esencialmente ideológicos y poco sólidos, o incluso profundamente inexactos. Por ejemplo, el argumento según el cual las personas sin papeles van a tomar en masa el trabajo de los nacionales, no resiste a los estudios existentes. La inmigración es beneficiosa para el crecimiento económico del país, porque en realidad los inmigrantes proporcionan mano de obra para un tipo de trabajo que difícilmente es realizado por los trabajadores nacionales. En este sentido, el trabajo de los inmigrantes se convierte en una condición del crecimiento económico, que además será cada vez más necesaria por el envejecimiento progresivo de la población europea.

El que ve en el inmigrante a una sanguijuela que vacía las cajas de la seguridad social está claramente equivocado; la inmigración tiene una contribución más bien positiva en las finanzas públicas. Sobre todo, se debe tener en cuenta que los flujos migratorios permiten renovar permanentemente la población, pues la mayor parte de la que inmigra suele tener entre 25 y 35 años. Así, el crecimiento es mayor en este grupo de edades y en consecuencia se rejuvenece la población europea. Además, como suelen tener más hijos que las familias europeas, el proceso de rejuvenecimiento es doble, pues los nacidos en Europa aumentan el volumen de población en la base de la pirámide.

Aparte de estos beneficios de carácter económico-financiero, es preciso considerar otros de carácter social. Los migrantes regularizados desarrollan un fuerte sentido de pertenencia al país de acogida, reduciendo las dificultades de integración de los jóvenes al contar con mayores oportunidades y, por último, contribuyendo a la paz y armonía social.

Conclusiones

El hecho de que la UE pretenda ajustar las corrientes migratorias a sus necesidades de mano de obra y a su desarrollo estrictamente económico, constituye un retroceso en materia de derechos humanos a nivel multilateral. No solamente se ha establecido legislación interna contraria a los dere-

chos fundamentales de los trabajadores migratorios y sus familiares, sino que se les ha colocado en una situación de mayor vulnerabilidad, cuyos efectos serán sin duda el aumento de los delitos de discriminación, explotación, tráfico y trata de seres humanos.

En la Directiva Retorno de la UE no existe reconocimiento y, menos aún, el establecimiento de mecanismos que aseguren el cabal respeto de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familiares, sean éstos regulares o no, documentados o indocumentados.

La principal causa de vulnerabilidad de los migrantes ecuatorianos y latinoamericanos en situación irregular en la UE se debe precisamente a su condición migratoria irregular. La regularización es la única medida que permitirá reducir las amenazas de que son víctimas las personas migrantes. Por lo tanto, ya que la Directiva de Retorno establece que los Estados pueden decidir en cualquier momento conceder a una persona en situación irregular el permiso de residencia, estos podrían retirar o suspender la decisión de retorno.

Además, teniendo en cuenta, que el artículo 4 de la Directiva señala: "La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de: (a) acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre la Comunidad o la Comunidad y sus Estados miembros y uno o varios terceros países; (b) acuerdos bilaterales o multilate-

rales concluidos entre uno o varios Estados miembros y uno o varios terceros países.”, corresponde al Ecuador, establecer una estrategia bilateral con cada Estado miembro de la UE, particularmente con los países donde existe una importante presencia de ecuatorianos, a fin de suscribir acuerdos favorables, que contemplen reales garantías para los migrantes en un contexto de protección y respeto de los derechos humanos. De ahí que resulta vital el liderazgo y el trabajo profesional de la Cancillería ecuatoriana.

Se debería buscar el establecimiento de un mecanismo de regularización para los migrantes ecuatorianos y latinoamericanos en situación irregular en la UE, que podría incluir un proceso de evaluación caso por caso, como permite la normativa comunitaria europea. Para ello, se puede usar como base el Memorando de Entendimiento negociado por el Ecuador con Bélgica²⁰, en el que se establece un equilibrio de política migratoria entre regularización de los migrantes, respeto a sus derechos y readmisión en casos excepcionales y de común acuerdo -como en el caso de migrantes presos y sentenciados por delitos comunes.

Notas

1. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de octubre de 2008, *Reforzar el planteamiento global de la mi-*

gración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias (COM, 2008. 611 final). Disponible en: [http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0008_es.htm]. Consultado el 15/10/2011.

2. *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, 24 de septiembre de 2008. Disponible en [http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_es.htm] Consultado el 15/10/2011.

3. La Convención fue adoptada por Resolución 45/1581 de 18 de Diciembre de 1990 en el 45 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Actualmente cuenta con 45 Estados parte, de los cuales ninguno es país desarrollado, y la gran mayoría son países de origen de migrantes.

4. *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Firmado en Roma, el 4 de noviembre 1950. Disponible en [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf] Consultado el 15/10/2011.

5. El Consejo Europeo de Tampere tuvo lugar el 15 y 16 de octubre de 1999.

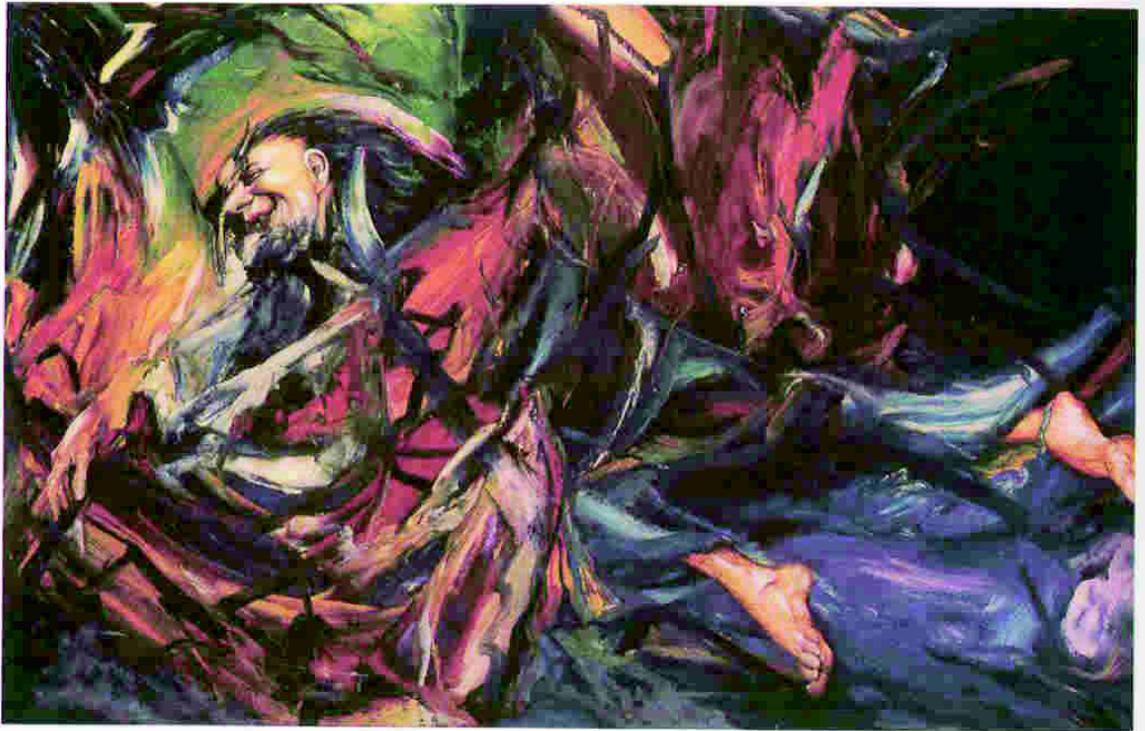
6. Corte Europea de Derechos Humanos -CEDH- 28 de febrero de 2008. *Saudi u Italia*, 37201/06. Disponible en [<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6882e2.html>]. Consultado el 18/10/2011.

7. CEDH, 21 de Septiembre de 2006. *Riad y otros e Idiab y otros vs. Bélgica*, 29787/03; 29810/03. Disponible en [<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5c1942.html>] Consultado el 18/10/2011.

8. CEDH, 31 de Enero de 2006. *Rodriguez de Silva vs. Holanda*, 50435/99. Disponible en [<http://www>].

- unhcr.org/refworld/docid/464dcaca2.html]. Consultado el 18/10/2011.
9. CEDH, 5 de Octubre de 2000, *Maoutia vs. Francia*, 39652/98. Disponible en [http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ffd3a8f4.html]. Consultado el 18/10/2011.
10. *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>. Consultado el 15/10/2011.
11. Se destacan entre los pronunciamientos más importantes: Declaración de Lima, Declaración del Grupo de Río; Resolución del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración; Declaración especial en materia migratoria en el marco de la XXXII; Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana; Declaración de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados; Notas presentadas por los Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN a la Troika Europea; Declaración de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; Resolución 938 del Consejo Permanente de la OEA; Pronunciamiento contra las iniciativas que criminalizan a los migrantes en la reunión de altos funcionarios de países africanos y suramericanos.
12. Rafael Correa, Carta abierta a la Troika europea. 10 de julio de 2008.
13. Jessica Paola Orellana, “Análisis de la “Directiva Retorno” de la Unión Europea desde una perspectiva de derechos humanos”, *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior del Ecuador—AFESE*, n. 48, Quito, agosto de 2008, p. 116-148.
14. Pilar Ponce, “La inmigración Ecuatoriana en España: Nuevas vidas, nuevos problemas” en *Migrantes problemas y ayudas* (Quito, Editorial El Conejo, 2005) p. 95.
15. Coordinación e Iniciativas para y con los Refugiados y Extranjeros de Bélgica –CIRE-, *Centros cerrados para extranjeros*. Disponible en [http://www.cire.be/ressources/rapports/etat-des-lieux-centres-fermes.pdf] Consultado el 15/10/2011
16. Centro para la igualdad de oportunidades y lucha contra el racismo de Bélgica, *Reporte Anual Migración 2008*. Disponible en [http://www.diversite.be/diversiteit/files/File//publications/rapport_annuel/MIGRATION-2009_def_fr.pdf]. Consultado el 20/10/2011.
17. Secretariado Diocesano de Migración de Orihuela, Alicante, *Inmigrantes en situación irregular*, Disponible en [http://www.astilicante.org/Anexos/Investigacion/Extranjeros%20Irregulares%202007%20y%202008.pdf]. Consultado el 20/10/2011.
18. Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, *Directiva 2009/52/CE*. Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF].
19. Secretariado Diocesano de Migración de Orihuela, Alicante. *Inmigrantes en situación irregular*. Disponible en: <http://www.asti-alicante.org/Anexos/Investigacion/Extranjeros%20Irregulares%202007%20y%202008.pdf>. Consultado el 20/10/2011.
20. David de la Croix, Bruno Van der Linden y Frédéric Docquier. *Effets économiques d'une régularisation des sans-papiers en Belgique*. Disponible en [http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/popular/analyse_24.pdf] Consultado el 20/10/2011
21. *Memorandum de Entendimiento entre Ecuador y Bélgica*, suscrito en Quito, el 13 de enero de 2009.





Camarón que duerme se lo lleva el río, 1993.

¿Hacia qué nuevo 'sistema-mundo'?

por Ignacio Ramonet*

Diez años después de los atentados del 11 de septiembre y cuando siguen, en el mundo árabe, las agitaciones populares en demanda de democracia ¿cuáles son las características principales del nuevo 'sistema mundo'?

La norma del mundo actual son los seísmos: seísmos climáticos, financieros y bursátiles, seísmos energéticos -Fukushima-, sociales - 'indignados', disturbios en Inglaterra, huelgas generales en Europa- y geopolíticos -como los que causan las insurrecciones de la 'Primavera Árabe'-. Hay además una generalizada incapacidad prospectiva. Los acontecimientos irrumpen con fuerza, de modo imprevisto sin que nadie, o casi nadie, los haya visto venir. Si gobernar es prever, existe entonces una crisis inter-

nacional de gobernanza, pues muchos gobernantes actuales no prevén absolutamente nada.

En el mundo árabe los seísmos sociales ya han hecho caer tres dictaduras. Otros Estados autoritarios se han apresurado a introducir reformas de carácter democratizante. Otros -en particular Siria, Yemen y Dubái- se han visto obligados a mostrar al mundo su rostro más feroz, al reprimir con violencia extrema a sus ciudadanos que reclaman cambios y libertad.

Los países desarrollados, por su parte, están viviendo desde hace tres años (el Banco Lehman Brothers quebró en septiembre de 2008), el peor seísmo económico-financiero desde el *crack* de 1929. La Unión Europea ve amenazada su cohesión por la crisis

* *Director de Le Monde diplomatique en español.*

de la deuda soberana y el riesgo de una recesión económica pone en peligro el liderazgo internacional de los Estados Unidos, amenazado además por el surgimiento de nuevos polos de poder en el escenario internacional.

En un reciente discurso, el Presidente de Estados Unidos anunció que daba por terminadas “las Guerras del 11 de Septiembre”, o sea las de Irak, de Afganistán y todas aquellas desplegadas “contra el terrorismo internacional”, que marcaron militarmente la última década. Barack Obama tuvo palabras de agradecimiento para los “cinco millones de americanos que han vestido el uniforme en el curso de los últimos diez años”. En efecto, el jefe de Al Qaeda y cerebro de los atentados del 11 de septiembre, Osama Ben Laden, fue muerto por un comando estadounidense el pasado mes de mayo. Y el segundo al mando de Al Qaeda, el libio Atiyah Abdel Rahman, fue asesinado el pasado mes de agosto en Pakistán en un ataque con misil teledirigido planeado y ejecutado por la CIA. Ambas muertes son sin duda el símbolo de la derrota del terrorismo islámico. Aunque Al Qaeda puede aún cometer atentados y hasta ganar alguna batalla (en el Sahel, por ejemplo), ha perdido la guerra. Aparentemente nos hallamos ante un resultado victorioso para los Estados Unidos; pero una mirada más cautelosa nos previene respecto a considerar a Washington vencedor de esta confrontación.

Las “Guerras del 11 de Septiembre” le

han costado a Washington entre 1 billón (un millón de millones) y 2,5 billones de dólares. Esta tremenda carga financiera ha tenido repercusiones en el aumento de la deuda pública conduciendo por tanto, a la degradación de su situación económica, con lo que quizás esas victorias hayan resultado pírricas para los Estados Unidos. En cierta medida Al Qaeda se ha comportado con esta potencia como en su momento lo hizo Reagan con Moscú, imponiéndole una imposible carrera armamentista -la ‘Guerra de las Galaxias’-, que acabó extenuando al Imperio Soviético y provocando su implosión.

No por nada el Presidente Obama declaró que “tras una década de guerras, es hora de levantar nuestro país” e invocó el espíritu de postguerra para recuperar la economía, que es ahora para Washington el frente principal y el más preocupante. Quizás estemos asistiendo al principio del fin del ‘Siglo de los Estados Unidos’ y al comienzo de su ‘desclasamiento estratégico’.

Vivimos un tiempo de rupturas estratégicas cuyo significado solo conseguiremos comprender mucho después de que se hayan producido. Nos afectan, en particular, dos rupturas fundamentales: a) la crisis económico-financiera global; y b) la revolución tecnológica que representa internet.

Internet es el vector de la mayoría de los cambios actuales. Casi todas las crisis recientes tienen alguna relación con él y con las nuevas tecnologías de la comunicación y

de la información. Los mercados financieros no serían tan poderosos si no circularan a la velocidad de la luz por las autopistas que la red ha puesto a su disposición. Internet es más que una tecnología, es también un actor de las crisis. Basta con recordar el gran rol de WikiLeaks y de las redes sociales (Facebook, Twitter) en las recientes revoluciones democráticas en el mundo árabe.

No estamos viviendo una crisis sino un haz de crisis, una suma de crisis relacionadas tan íntimamente unas con otras que no conseguimos distinguir entre causas y efectos, porque los efectos de unas son las causas de otras, y así sucesivamente hasta conformar un verdadero sistema. O sea que se trata de una crisis sistémica del mundo occidental que afecta a la tecnología, la economía, la política, la democracia, la guerra, la geopolítica, el clima, la ecología, la cultura, los valores, la familia, la educación, la juventud, etc.

Esta crisis generalizada concierne más particularmente a los países desarrollados (América del Norte, Europa y Japón). Decimos que hay crisis cuando, en cualquier sector, algún mecanismo deja de funcionar, empieza a ceder y acaba por romperse. Esa ruptura impide que el conjunto de la maquinaria siga funcionando. Es lo que ocurre actualmente en la economía desde que estalló la crisis de los *subprimes*² en 2007. Pero toda la década ha estado marcada por una serie de violentas crisis económicas. Empezó con el *crack* de los valores tecnológicos y de internet en 2000 y fina-

liza con una crisis sistémica de todo el sector financiero que afecta particularmente, repito, al mundo desarrollado.

En esta crisis que tiene tremendas repercusiones sociales -hay actualmente 23 millones de cesantes en la Unión Europea y más de 80 millones de pobres- los jóvenes aparecen como las víctimas principales. Por eso, de Madrid a Tel Aviv, pasando por Santiago de Chile, Londres y Nueva York, una epidemia de indignación está sublevando a la juventud del mundo. Porque en los últimos diez años, todo ha venido empeorando para ellos. Las esperanzas se han desvanecido. Por vez primera desde hace un siglo en Europa, las nuevas generaciones tendrán un nivel de vida inferior al de sus padres. Las clases medias también están asustadas porque el modelo neoliberal de crecimiento las abandona al borde del camino. En Israel, una parte de ellas se ha unido a los jóvenes para rechazar el integrismo ultraliberal del gobierno de Benjamín Netanyahu.

El proceso globalizador neoliberal embrutece a los pueblos, humilla a los ciudadanos, despoja de futuro a los jóvenes. Y la crisis financiera, con sus 'soluciones' de austeridad contra las clases medias y los humildes, empeora el malestar general. Los Estados democráticos están renegando de sus propios valores. En tales circunstancias, la sumisión y el acatamiento parecen absurdos. En cambio, las explosiones de indignación y de protesta podrían multiplicarse: el

nivel de violencia está subiendo.

Desde el punto de vista antropológico, las crisis se están traduciendo en un aumento del miedo y del resentimiento. La gente vive en estado de ansiedad. Vuelven los grandes miedos ante amenazas indeterminadas como los cambios tecnológicos, las biotecnologías, la inseguridad generalizada -laboral, patrimonial, informacional, personal-. Y eso es un desafío para las democracias, porque ese miedo se transforma a veces en odio y en rechazo (como lo vimos en julio de 2011 en Noruega con la matanza cometida por un iluminado de extrema derecha). En varios países europeos, ese odio se dirige hoy contra el extranjero, el inmigrante, el que es diferente. Se está multiplicando, a causa de las crisis, el rechazo hacia todos los que resultan distintos (musulmanes, gitanos, subsaharianos, inmigrantes, etc.), mientras crece el apoyo a los partidos xenófobos.

Frente a este odio y rechazo, ocurre que los humillados y los desposeídos expresan a su vez, en respuesta, su propio resentimiento -que es el rostro deformado de la ira- contra Occidente. De ahí, por ejemplo, la violencia del islamismo *djihadista* contra los países occidentales y sus valores.

Todo ello se está agravando porque, en Europa la política se revela hoy como impotente y se muestra incapaz de resolver los desafíos globales. El Estado que protegía a los ciudadanos ha dejado de existir; estos

constatan el derrumbe de la autoridad política y reclaman que esta vuelva a asumir su rol conductor de la sociedad porque es la única que dispone de la legitimidad democrática. Insisten en la necesidad imperativa de que el poder político le ponga coto al poder económico y financiero. Hay una crisis de la democracia: por eso, en Europa, varios partidos y organizaciones del movimiento social desean inspirarse en algunas soluciones propuestas en América Latina, como la 'democracia participativa', la 'democracia directa' y las nuevas propuestas constitucionales orientadas a ampliar los alcances de este sistema político. Este panorama viene agravado por una nueva constatación: una carencia de liderazgo político también a escala internacional. Los líderes actuales no se muestran a la altura de los desafíos.

Por otro lado, en la diplomacia internacional, la reciente década ha confirmado la emergencia de nuevos actores, de nuevos polos de poder sobre todo en Asia y en América Latina. El mundo se 'desoccidentaliza' y es cada vez más multipolar. Se destaca el rol de China que aparece, en principio, como la gran potencia en ciernes del siglo XXI. Esto pese a que la estabilidad del Imperio del Medio no está garantizada, pues coexisten en su seno el capitalismo más salvaje y el comunismo más autoritario. La tensión entre esas dos fuerzas causará, tarde o temprano, una fractura. Pero por el momento, mientras declina el pode-

rio de Estados Unidos, el ascenso de China se confirma. Ya es la segunda potencia económica del mundo (delante de Japón y Alemania); además, por el importante porcentaje de la deuda estadounidense que posee, Pekín tiene en sus manos el destino del dólar. Cada año, entre tanto, su poderío militar aumenta y se sofisticada.

El grupo de Estados gigantes reunidos en el seno del llamado BRICs -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- ya no obedece automáticamente a las consignas de las grandes potencias tradicionales occidentales -Estados Unidos, Reino Unido, Francia- aunque éstas se sigan autodesignando como 'Comunidad Internacional'. Los BRICs lo han demostrado recientemente a propósito de las crisis en Libia y Siria al oponerse a las decisiones de las potencias en la OTAN y en el seno de la ONU.

Entre tanto la crisis climática se agudiza, mientras la conciencia del peligro que representa el calentamiento global se ha extendido. La próxima Cumbre Mundial del Clima, que tendrá lugar en Río de Janeiro en 2012, constatará que el número de grandes catástrofes naturales ha aumentado, así como su magnitud -pensemos en la destrucción de Nueva Orleans o el tsunami gigante que barrió las costas del Sureste Asiático y la India-. El reciente accidente nuclear de Fukushima ha asustado al mundo y varios gobiernos han dado marcha atrás en materia de energía nuclear apostando ahora

-en un contexto marcado por el declive de las reservas de petróleo- por complementar las fuentes tradicionales con energías renovables.

Los problemas ligados a la injusticia social, la pobreza, la juventud sin futuro, las migraciones, el libre comercio y el medio ambiente se vuelven más apremiantes. El curso de la mundialización parece como suspendido. Ahora se habla cada vez más de desmundialización, de decrecimiento. El péndulo ha ido demasiado lejos en la dirección neoliberal y ahora parece que podría seguir la ruta inversa: ya no es tabú hablar de proteccionismo para limitar los efectos de la liberalización comercial y sus consecuencias, en particular las deslocalizaciones y la desindustrialización del mundo desarrollado.

Notas

1 Nombre con el que se conoce a los créditos de alto riesgo del mercado inmobiliario de Estados Unidos, origen de la crisis desencadenada en 2008 (N. del E.).

Libia después de la ejecución de Muammar Gadafi

por Richard Falk*

La muerte del déspota que gobernó Libia durante cuarenta y dos años produjo, naturalmente, festejos en la mayor parte del país. El final de Muammar Gadafi fue sangriento y lleno de venganza, pero es necesario recordar que fueron las diatribas contra su propio pueblo y la represión a lo que en un principio fue un levantamiento pacífico, la causa de esta violenta respuesta popular. Recordando las famosas palabras de W. H. Auden “Aquellos a quienes el mal se ha hecho, hacen el mal a cambio”, es inevitable pensar que, en ausencia de una disciplina moral y política fuerte, cuando un líder llama a sus oponentes ‘ratas’ y promete que los perseguirá de casa en casa, se sientan las bases para el tipo de respuesta inaceptable que tuvo lugar en Sitre, en donde los ataques

aéreos de la OTAN destruyeron la ciudad y las fuerzas anti-Gadafi ejecutaron al menos a 53 partidarios del régimen. Se trata de una señal de advertencia que no augura nada bueno para el futuro el que esta masacre, junto con la ejecución y el entierro de Gadafi, hayan evidenciado un comportamiento vengativo e indisciplinado, generando dudas acerca del tipo de liderazgo del Consejo Nacional de Transición –CNT-, aunque todavía existan posibilidades de revertir esta pérdida de confianza. El escepticismo crece a medida que los informes reportan homicidios y desapariciones por venganza, y una posible participación en estos actos de las Fuerzas Especiales de la OTAN.

Estos lamentables hechos hacen de la investigación sobre los crímenes de guerra una prue-

* *Escritor y profesor emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Princeton, ha ocupado también dos cargos en las Naciones Unidas relacionados con los territorios palestinos ocupados.*

ba temprana acerca de si el CNT será capaz de formar una estructura de gobierno moral y políticamente aceptable. ¿Llevará a cabo el CNT investigaciones sobre las supuestas malas acciones de sus propias fuerzas, de modo que se cumpla con las normas internacionales?, ¿O se evitará esta investigación ya que la búsqueda de confianza internacional intensificaría el evidente proceso de sectarismo interno, bajo el que cualquier señalamiento sería un estímulo a los conflictos étnicos, tribales y regionales?, ¿Cooperará el CNT con la Corte Penal Internacional, para garantizar que los acusados de crímenes de guerra al servicio del régimen de Gadafi reciban un juicio justo, o dependerá de sus propios métodos de justicia sumaria? Si bien estos son interrogantes pertinentes, hay razones para ver con ojo crítico las hipócritas demandas de las ONGs en Occidente que parecen esperar de Libia lo que los regímenes democráticos liberales se niegan a hacer. Debe tenerse en cuenta que EEUU utiliza medidas extremas para eximir a sus soldados y líderes de eventuales responsabilidades penales, mientras presiona a sus enemigos a someterse con la mayor severidad al Derecho Penal Internacional. Los dobles raseros predominan. Con todo lo que implica el Norte de África después del despertar árabe, los caminos hacia el futuro parecen destinados a tener muchas vueltas y revueltas, así como innumerables baches traicioneros.

El vacío de poder en Libia no se llenará pronto. No sabemos si las lealtades tribales o regionales vayan a prevalecer como principales

identidades políticas, ahora que la fuerza unificadora que representaba la hostilidad contra el régimen de Gadafi ya no está disponible para superar la desconcertante variedad de ambiciones y objetivos antagónicos. El TNC da credibilidad internacional a las fuerzas anti-Gadafi, pero gran parte de los combates en las últimas etapas de la lucha estaban bajo el control de milicias semi-autónomas que parecían obedecer a su propia ley, y todo indica que van a tratar de permanecer en esas condiciones. Pronto conoceremos si el CNT es capaz de movilizar y representar la voluntad colectiva de los libios durante el proceso de transición hacia la estabilidad. Esta calma política debe ser creada antes de que pueda establecerse un gobierno electo que redacte una nueva constitución. El primer intento del CNT para establecer una nueva unidad se fundamenta en un llamado a implementar una política islámica. El Presidente del CNT, Mustafa Adbel-Jalil, hizo la siguiente afirmación en la celebración de la victoria en Bengasi: “Somos un país islámico. Tomamos la religión islámica como el núcleo de nuestro nuevo gobierno. La Constitución se basa en nuestra religión”.

No está claro si una proclamación así tendrá la suficiente resonancia en el pueblo libio como para crear estabilidad. También es incierto si esta profesión de fe podrá molestar a la OTAN -los patronos de la CNT- y está por verse si esta organización hará algo para inducir a una línea política más secular.

Algunos analistas informados han afirma-

do que el futuro de Libia está prefigurado por la violencia caótica que afectó a Somalia tras el derrocamiento de su dictador Mohamed Siad Barre en 1991, un conjunto trágico de circunstancias nacionales que han persistido desde entonces. Pero desde una perspectiva más optimista, vale la pena observar que la caída de Gadafi, a diferencia de la de Hosni Mubarak, cuyo derrocamiento no ha alterado la estructura de poder en Egipto, proporciona a la oposición Libia victoriosa un virtual 'borrón y cuenta nueva', más favorable a la construcción de una nación verdaderamente democrática, si tal voluntad política surgiese. Y lo que es más, ya que el gobierno de Gadafi hizo uso de los ingresos petroleros para proporcionar a la población los mejores indicadores de desarrollo humano en la región, incluidos una alta alfabetización, la inclusión de las mujeres y un buen sistema de salud, los libios tienen una valiosa oportunidad de transformación de esas que escasean en la experiencia humana, para lograr una verdadera transformación revolucionaria de la vida política, económica, social y cultural del país. Por lo tanto, podría resultar paradójicamente una ventaja, y no un impedimento, el que Gadafi no haya dejado ninguna infraestructura institucional y social que pueda ser utilizada para la construcción de un Estado democrático moderno. Lo que ha ocurrido en Libia, a diferencia de Egipto, es para bien o para mal un cambio de régimen total.

Libia comienza este nuevo camino con varios elementos a su favor, algunos de ellos de

doble filo; el más obvio en este sentido es su riqueza petrolera, pero también la ausencia de deuda nacional, una población relativamente pequeña de 6,4 millones, y el hecho de ser el cuarto territorio más grande de África.

Un desafío importante para los próximos meses será la medida en que el nuevo liderazgo restaure la normalidad de la economía sin hipotecar la riqueza nacional a los depredadores extranjeros, empresariales, financieros y gubernamentales. Por supuesto, en el fondo está el hecho de que la OTAN desempeñó un papel decisivo en el derrocamiento de Gadafi y espera sin duda algo más que una nota de agradecimiento. Ya hay rumores en los medios de comunicación sobre grandes oportunidades de negocio para Occidente en la nueva Libia, incluyendo el reto de reconstruir lo que la OTAN destruyó, un inquietante eco de lo planteado en el revolucionario libro de Naomi Klein, *La doctrina del shock*, crítica devastadora de la lógica neoliberal, y de la perversa dependencia de esta última etapa del capitalismo al flujo continuo de crisis y desastres como mecanismo para evitar su propio colapso.

Considerando la experiencia de Libia desde una perspectiva internacional, se plantean varias preocupaciones adicionales. La valoración pública sobre la intervención de la OTAN dependerá principalmente de si Libia se perfila como un país estable, democrático y equitativo, y consigue evitar el lamentable destino de ser agregado a la lista de los llamados 'Estados fallidos'. Esta incógnita se mantendrá por años,

pero algunos aspectos de la intervención constituyen un precedente preocupante, sin importar el futuro político que depare a la nación. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el uso de la fuerza el 17 de marzo de 2011 aplicando el principio, de reciente factura, conocido como 'responsabilidad de proteger', o R2P. Los cinco miembros del Consejo de Seguridad que se abstuvieron en lugar de votar NO, fueron engañados o complacientes, y probablemente las dos cosas. La Resolución 1.973 del Consejo de Seguridad sanciona, de manera amplia, el establecimiento de una zona de exclusión aérea por todos los medios necesarios, justificando el uso inmediato de la fuerza en la necesidad de proteger a la población civil de Bengasi frente a una masacre inminente. Sin embargo, los límites implícitos en el mandato fueron violados casi desde el inicio.

Las Fuerzas de la OTAN estaban obviamente mucho menos comprometidas con su rol de protección asignado, que con el objetivo de asegurarse que el equilibrio de las fuerzas en disputa se inclinara en dirección al cambio de régimen en favor de los insurrectos. Si esta intención había sido clara desde el inicio, es casi seguro que Rusia y China hubieran votado en contra de la resolución, y ya que sus votos hubiesen contado como vetos, la iniciativa habría sido anulada. Durante el debate, estos dos Estados expresaron sus dudas y prevenciones respecto a interferir en la soberanía de Libia. India, Brasil y Alemania se unieron a estas dudas, y también se abstuvieron en la votación

del Consejo de Seguridad. El engaño, claro, no se desvanecerá rápidamente de la memoria de los Estados que se abstuvieron.

Por supuesto, hubo un dilema. Si la OTAN hubiera revelado sus objetivos no se habría obtenido la autorización del Consejo de Seguridad, y la masacre de Bengasi habría ocurrido, convirtiéndose en una catástrofe humanitaria provocada por la negativa de la ONU de proteger a los civiles vulnerables, repitiendo en este sentido su fracaso al momento de evitar la muerte de varios miles de hombres y niños bosnios en Srebrenica en 1995, tragedia que tuvo lugar en un cielo asegurado por las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas. Si la OTAN hubiera circunscrito su intervención en Libia a la forma convenida, se habría iniciado una guerra civil prolongada, resultando en una catástrofe humanitaria para el pueblo libio.

Los peligros de la intervención tienen que sopesarse con los de la no intervención en cada caso, pero si algunas de las tareas de la gobernabilidad global confiada a las Naciones Unidas van a evolucionar de una manera constitucionalmente responsable, entonces lo mínimo que debe esperarse y exigir es una honesta revelación de las intenciones de los Estados miembros que presionan por una intervención, así como un atento monitoreo al órgano autorizado en el uso de la fuerza, y un respeto escrupuloso a los límites impuestos por el Consejo de Seguridad en su mandato, por parte de los actores correspondientes.

Desde esta perspectiva, es sumamente

preocupante que un mandato restrictivo de la ONU haya sido completamente ignorado, y que el Consejo de Seguridad ni siquiera intentara volver a examinar el mandato original ni censurara a la OTAN por ampliar, de manera unilateral, el alcance y la naturaleza de su papel militar. Al hacer caso omiso de estos límites, la OTAN puede tener menores perspectivas de que en el futuro los usos legítimos y urgentes del principio R2P sean aprobados. Es difícil decir si esto es bueno o malo, y depende en última instancia de si dar a los miembros de la ONU este papel intervencionista es en general constructivo para cada contexto particular.

Hay varias dimensiones en este problema. Para empezar, la Carta de las Naciones Unidas fue redactada para reducir al mínimo el uso de la fuerza en la política mundial, para hacer de la guerra el último recurso, y sólo en circunstancias de estricta necesidad y legítima defensa. A esto se suma el compromiso secundario de la Carta, que es asegurar que las propias Naciones Unidas estén obligadas por el artículo 2 (n. 7) a abstenerse de intervenir en asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, salvo que en condiciones excepcionales sea decidido por el Consejo de Seguridad, con el fin de mantener la paz y la seguridad internacional.

La intervención de la OTAN parece imposible de reconciliar con cualquiera de estos dos principios fundamentales de la Carta de la ONU, que es el marco constitucional establecido para guiar su comportamiento bajo

el espíritu del Estado de Derecho. Es cierto que estos principios se han venido erosionando en la práctica desde su promulgación en 1945. Los derechos humanos se han convertido en una fuerte consideración de orden mundial en cuanto a tener prioridad sobre la soberanía en ciertas situaciones de abuso extremo, lo que ayuda a explicar el aumento en el uso de la norma R2P durante la última década, especialmente a raíz de la polémica guerra de la OTAN en Kosovo.

Pese a estos avances, la Carta todavía proporciona las directrices operativas para el uso de la fuerza. En este sentido, podría haber sido legal y moralmente aceptable, dadas las circunstancias prevalecientes en Libia cuando la resolución fue aprobada, desplegar una misión de protección, aunque incluso en el momento de este acto fundamental de aprobación hubo un escepticismo generalizado en la ONU, ya sea porque algunos miembros desconfiaban de las palabras tranquilizadoras prointervencionistas de los Estados Unidos y sus socios europeos, o porque preveían que las presiones probablemente ampliarían el alcance de la misión, mientras la violencia en Libia iba más allá de Bengasi y llegaban nuevas solicitudes de protección.

La experiencia Libia plantea cuestiones más profundas sobre la confianza en la norma R2P como base de acción de las Naciones Unidas en nombre de una población vulnerable, en peligro por el comportamiento abusivo de su propio gobierno. Algunas dudas ya existían sobre la selección de Libia para la aplicación de

la norma, especialmente ante la omisión frente a la atribulada población civil de Gaza, víctima de un bloqueo israelí paralizante y punitivo, con la ONU incluso apoyando la posición de Israel cuando la medida fue desafiada por activistas de la sociedad civil que buscaban dar asistencia humanitaria directamente a la población. Pero aparte de este claro ejemplo de doble moral, también existe la sensación generalizada de que en Libia, el R2P fue modificado rápidamente y sin un debate serio, para convertirlo en una oportunidad de destruir y derrocar al régimen de Trípoli, con una aún no determinada serie de consecuencias perjudiciales, entre ellas la muerte de alrededor de 25 000 civiles.

Si estas medidas de protección van a lograr credibilidad en el futuro, deben desprenderse de la geopolítica y ser puestas en funcionamiento de acuerdo a un sólido régimen de ley que trate equitativamente a los iguales. Tal vez el mecanismo más práctico para lograr estas metas inalcanzables en la actualidad sería el establecimiento de una Fuerza de Emergencia de la ONU que sólo podría ser activada con el voto de las dos terceras partes, ya sea del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y cuya utilización no estaría sujeta a veto. Dicha fuerza tendría que ser financiada de forma independiente de los gobiernos nacionales, posiblemente mediante la imposición de un impuesto sobre los pasajes aéreos internacionales o las transacciones de divisas. A pesar de su importancia, tal acuerdo no será fácil de realizar, precisamente porque su existencia po-

dría amenazar actuales prerrogativas geopolíticas que dependen de los intereses particulares de los principales Estados. Sería ingenuo pensar que este marco recomendado, de existir, no sería manipulado. Pero al menos con una acción realizada directamente bajo el auspicio de la ONU, habría una mayor posibilidad de que las directrices que autorizan el uso de la fuerza con fines humanitarios serían respetadas, que su cumplimiento sería supervisado, y que una práctica más coherente cambiaría la forma actual de diplomacia humanitaria, que se ha devaluado debido a la prevalencia de una evidente doble moral.

Ante tal situación, sólo podemos desear que los libios desafíen las expectativas pesimistas, y logren establecer un estado democrático eficiente, equitativo y respetuoso de la ley y de los derechos humanos, y enérgico en sus esfuerzos de reconstrucción, sin llegar a ser excesivamente hospitalario a los inversionistas extranjeros y a sus empresas. Después de una campaña aérea inexcusablemente devastadora de unos 20.000 despegues, los países de la OTAN deben ahora tener la decencia de hacerse a un lado y respetar plenamente el derecho inalienable de los libios a la libre determinación. Es triste decir que, incluso expresar estos deseos para el futuro de Libia y de su población, que ha sufrido durante tanto tiempo, parece ser la defensa de una indulgencia utópica.

WikiLeaks: una lectura desde la diplomacia ciudadana

por Fidel Narváez*

El mundo de la diplomacia, entendida como la ciencia que estudia y practica las relaciones cordiales y oficiales entre gobiernos de Estados independientes con base en la inteligencia y el tacto -práctica que demanda cierto grado de discreción-, no había experimentado jamás, a nivel global, un terremoto de la magnitud de WikiLeaks.

Hay quienes piensan que WikiLeaks implicará un 'antes' y un 'después' para el sistema de la diplomacia global, en una era en que los ciudadanos están cada vez más empoderados por el internet y el acceso digital a la información y que, sobre todo, exigen tener mayor participación en la forma en cómo está gobernado el mundo.

El debate sobre la legitimidad y relevancia de WikiLeaks es mundial. Una corriente desde la academia, por ejemplo, cree que los diplomáticos en adelante actuarán con mayor secretismo, y que la única consecuencia positiva de los WikiLeaks para la diplomacia sería que, en cierta manera, se habría 'desmitificado' como profesión. Percibida por muchos como una actividad en la que prevalecen el *glamour* y las reuniones sociales, la diplomacia es en la realidad una actividad que requiere de preparación y conocimientos técnicos, así como de demandantes rutinas administrativas¹.

La influencia que está teniendo WikiLeaks en la sociedad contemporánea, así como las 'secuelas' que está generando, tras-

* *Activista de Derechos Humanos M.A. en Relaciones Internacionales y Turismo. Consul del Ecuador en Londres.*

cienden el mundo diplomático puesto que las revelaciones que se han hecho han sido sobre los gobiernos y su accionar, más que sobre la diplomacia en sí misma. WikiLeaks, por tanto, desafía la transparencia de los poderes políticos y económicos hegemónicos del planeta, además de ser una lección para los *mass media*, si consideramos que una sola organización de activistas ha logrado publicar más documentos ‘clasificados’ que el conjunto de todos los medios de comunicación masiva en el mundo juntos.

El debate sobre WikiLeaks pertenece entonces al terreno político, en el que las posiciones son más categóricas y radicales. El gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, ve que los actos de WikiLeaks riñen con la legalidad, pues sus estratagemas han sido expuestas públicamente como nunca antes, quedando comprometido con abusos de poder a todo nivel. Sus principales argumentos son que todo Estado tiene ‘derecho’ a manejar información secreta y que la publicación de aquella clasificada como sensible podría acarrear riesgos a informantes o partes involucradas. Pero lo cierto es que WikiLeaks cuenta con un enorme apoyo de la sociedad civil organizada, del periodismo realmente independiente y de esa intelectualidad contestataria que cree en el derecho de la gente a conocer cualquier acción que se emprenda en su nombre, y que considera que WikiLeaks es una de las mejores contribuciones para alcanzar un mun-

do más transparente.

WikiLeaks representa una nueva categoría de comunicadores, que combina el activismo con el periodismo investigativo, y que al haber desnudado y puesto de cabeza a más de un gobierno o poder económico, transmiten un mensaje implícito en sus revelaciones: “Quien esté involucrado en un proceder inmoral o injusto, será revelado y deberá afrontar las consecuencias”².

Desmitificar a WikiLeaks

Si WikiLeaks aparentemente desmitificó la profesión de los diplomáticos, bien le vendría a la diplomacia tradicional, analizar una serie de mitos que se han ido creando sobre esta organización.

La categorización de ‘piratas cibernéticos, que *hackean* información secreta’ está fuera de lugar. Si uno de los roles fundamentales del periodismo es hacer públicas las acciones de los gobiernos, por más que estas puedan causar incomodidad, WikiLeaks lo ha hecho con valentía. Su labor periodística y su contribución a la defensa de los derechos humanos está reconocida por organizaciones de periodistas a nivel internacional³, así como por prestigiosas instituciones como Amnistía Internacional, la Fundación para la Paz de Sídney, la revista *The Economist*, la Unión Nacional de Periodistas Italianos -con el Premio Piero Passetti- y por el reconocimiento a la libertad de prensa que implica el premio Premio José Couso con-

cedido en España, entre muchos otros⁴.

Desconocer estos méritos solo puede darse desde la animadversión, como se deduce de la opinión del Director de la organización Fundamedios en Ecuador, cuando dice: “WikiLeaks no hace periodismo, sino filtraciones [...] resulta un verdadero absurdo querer decir que lo de Assange es un modelo de periodismo de investigación”⁵. Paradójicamente, Fundamedios y su director, participaron con gran entusiasmo en la Conferencia Latinoamericana de Periodismo de Investigación 2011, donde el expositor estelar fue justamente uno de los voceros WikiLeaks, quien fuera invitado para dar cátedra (¿de filtraciones?) a decenas de los más experimentados periodistas del continente⁶.

Periodísticamente WikiLeaks funciona como una plataforma que recibe, procesa y hace pública información filtrada por individuos alrededor del mundo, conocidos como *whistleblowers*, quienes se deciden a denunciar algún acto de corrupción o de abuso de poder. La mayoría de denuncias no provienen de *hackers*, sino de personas con acceso directo a la información. Por ejemplo, se cree que dos millones y medio de personas del cuerpo civil y militar tendrían acceso al sistema Secret Internet Protocol Router Network –SIPRNET-, la red informática del Departamento de Defensa de Estados Unidos para el intercambio de información clasificada hasta el nivel de ‘se-

creta’⁷. El compromiso de WikiLeaks con los *whistleblowers* -entre los que habrían muchos funcionarios, militares y empleados de grandes empresas- es el de proteger su identidad, tal como cualquier periodista protege a sus fuentes. Para el resguardo de su anonimato WikiLeaks utiliza complejos sistemas informáticos de encriptamiento y de seguridad.

Otro mito dice que ‘WikiLeaks es anarquismo que busca la destrucción del estado’. Julian Assange, el líder de WikiLeaks, afirma estar consciente de la importancia de las instituciones y de lo difícil que es llegar a construirlas. Un claro ejemplo de esto es la nueva legislación en comunicación implementada por Islandia, hecha prácticamente con base en la propuesta Icelandic Modern Media Initiative –IMMI-⁸, elaborada y presentada justamente por WikiLeaks, y que pretende convertir a ese país en un ‘paraíso’ para la libertad de información y de expresión o, en palabras de sus proponentes, en ‘lo inverso a un paraíso fiscal, donde todo es oscuro’, creando así una jurisdicción que protege, como en ninguna otra parte del mundo, la publicación del periodismo de investigación a nivel mundial.

Finalmente, es incorrecto reducir el accionar de WikiLeaks a un enfrentamiento exclusivo contra el Pentágono. Hay numerosos y significativos ejemplos de campañas desatadas por WikiLeaks, enfrentando a gobiernos y poderes corporativos que nada tienen que ver con los Estados Unidos. Val-

ga mencionar la publicación de:

- El reporte *Kenia: El llanto de la sangre – Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones* de la Comisión de Derechos Humanos de Kenia, que daba evidencia de más de 500 ejecuciones y desapariciones de jóvenes kenianos a cargo de las patrullas parapoliciales del ex-presidente Daniel-Arap Moi, y de la draconiana corrupción de su régimen. El reporte tenía prohibida su difusión. Se considera que la misma jugó un papel decisivo en el resultado de las elecciones en este país africano en el año 2007⁹.
- Un reporte confidencial de la multinacional Trafigura, acusada de exportar ilegalmente desechos tóxicos desde la Unión Europea -UE- a África, afectando la salud de decenas de miles de personas. El reporte alertaba a la compañía de los graves daños que causaría en Costa de Marfil, como en efecto, un informe posterior de la Naciones Unidas aseveró¹⁰.
- La documentación reservada de la Unidad de Investigación Climática de la East Anglia University, en Inglaterra, en la que se evidenciaría la manipulación de datos realizada por algunos científicos para favorecer sus tesis de Cambio Climático¹¹. Esto es lo que por muchos ha sido considerado como el “peor escándalo científico de nuestra generación”¹².
- El esquema de fraude del Banco Kaupthing que causó la catástrofe financiera y bancaria de Islandia¹³. La prensa de este país te-

nía una prohibición judicial de hacer pública información bancaria ‘confidencial’. Hoy en día hay varios banqueros connotados en la cárcel¹⁴.

WIKILEAKS y el desafío al poder hegemónico

Los servicios de inteligencia norteamericanos señalan a WikiLeaks como una amenaza para la seguridad de los EE.UU. Varias figuras políticas de derecha han pedido públicamente que Julian Assange sea tratado como terrorista. Y es que la magnitud y la gravedad de la documentación difundida por WikiLeaks sobre este país es, de lejos, la mayor filtración de información comprometedor de la historia. A propósito cabe destacar:

- La publicación en el 2007 del manual de operaciones Standard Operating Procedures -SOP- de los militares estadounidenses para el campamento de prisioneros en Guantánamo, material en el que se describe una serie de prácticas violatorias de los derechos humanos¹⁵, que las organizaciones dedicadas al tema, por muchos años, han reclamado conocer.
- La revelación de *Collateral Murder* hecha en abril del 2010, tal vez la más impactante de WikiLeaks. Es un video filmado desde un helicóptero estadounidense Apache en Irak, en el cual 15 personas civiles, incluyendo dos periodistas de Reuters, son acribillados desde el aire. En las imágenes se ve

cómo desde el helicóptero se dispara pese a que ninguna de las víctimas -algunas de ellas muertas al intentar ayudar a los heridos- había amenazado a los soldados. En este video puede oírse a la tripulación riéndose y presumiendo del crimen¹⁶.

- En julio de 2010 se publica el llamado Diario de guerra afgano, una compilación de más de 90.000 documentos sobre la guerra en Afganistán que antes no estaban disponibles para el público. Estos documentos indicaron que las muertes de civiles inocentes en manos de fuerzas internacionales, fueron encubiertas. Los sucesos, que se cuentan por cientos, van “desde disparos a individuos inocentes a pérdidas masivas de vidas en ataques aéreos”¹⁷.

- En el octubre de 2010 salen a la luz casi 400 000 documentos sobre la guerra en Irak, conocidos como Iraq War Logs¹⁸. Los ‘papeles de la guerra’ mostraron pruebas de que las prácticas de tortura siempre fueron conocidas por los militares norteamericanos, y que habrían más de 109 000 muertes violentas entre 2004 y 2009, en las que se incluyen las de 66.081 civiles.

La diplomacia imperial al desnudo

Con las revelaciones sobre las mayores guerras contemporáneas WikiLeaks ganó tal prestigio que, para noviembre del 2010, anunció lo que se conoce como el *Cablegate*: la publicación de cables confidenciales de la diplomacia estadounidense.

Se trata de cerca de 250.000 documentos enviados desde 274 Consulados, Embajadas y misiones diplomáticas estadounidenses alrededor del mundo, entre 1966 y febrero 2010, al Departamento de Estado. Estos documentos van desde las categorías de ‘no clasificados’, hasta ‘confidenciales’ y ‘secretos’. No figuran entre ellos, sin embargo, la máxima categoría: los ‘*top secret*’.

En febrero de 2010, los cables empezaron a salir a la luz de manera coordinada e inédita con el New York Times, Le Monde de Francia, Der Spiegel de Alemania, The Guardian de Inglaterra y el diario El País de España, a partir de una estrategia que le permitió a WikiLeaks por un lado, maximizar el impacto de las revelaciones y, por otro, legitimar su accionar. ¿Si publicar información confidencial es un delito, se arriesgarían a hacerlo varios de los más prestigiosos periódicos del planeta?

Le Monde justificó su decisión de publicar el material diciendo:

*Desde que esta masiva información fuera transmitida a WikiLeaks, inclusive ilegalmente, y que por tanto podría haber caído en cualquier momento en el dominio público, Le Monde ha juzgado pertinente dentro de su misión, el estudiar estos documentos, llevar un análisis periodístico y ponerlos a disposición de nuestros lectores*¹⁹.

Der Spiegel, por su parte, afirmó:

A través de la investigación, los reporteros y los editores de SPIEGEL han sopesado el interés público en contra del justificado interés de los países en

la seguridad y la confidencialidad [...] Ahora es posible mirar el desarrollo de muchos acontecimientos políticos a través del lente de aquellos que participaron en esos eventos, por lo cual, nuestro entendimiento de los mismos se enriquece profundamente. Solamente eso es muchas veces suficiente para ubicar a la transparencia por encima de las regulaciones nacionales sobre la confidencialidad²⁰.

El New York Times editorializó su decisión de la siguiente manera:

La razón más importante para publicar este material es que los cables dicen la historia pura de cómo el gobierno hace sus mayores decisiones [...] A pesar de que resulta desalentador publicar materiales de este tipo por sobre las objeciones oficiales, sería presuntuoso concluir que los americanos no tienen derecho a conocer lo que se está haciendo en su nombre²¹.

La Casa Blanca, por su parte, ya había sacado el paraguas antes de la tormenta haciendo público un comunicado de prensa:

Por su misma naturaleza, el reporte de campo hacia Washington es información cándida y muchas veces incompleta. No es la expresión de una política como tal, como tampoco siempre define las decisiones políticas finales. Sin embargo, estos cables pueden comprometer discusiones privadas con gobiernos extranjeros y líderes de oposición, y cuando la sustancia de conversaciones privadas está impresa en las primeras páginas de periódicos alrededor del mundo, podría profundamente impactar no solamente los intereses de la política exterior norteamericana, sino además los de nuestros aliados y amigos en el mundo²².

Nos situamos en una verdadera desmitificación de la diplomacia, a la que el profesor Michael Cox, miembro del *Think Tank* británico Chatman House califica como “Un gran tesoro para los historiadores y los estudiantes de relaciones internacionales. Una señal de que [estamos] en la era de la información y de que es muy difícil mantener cualquier cosa en secreto”²³.

WikiLeaks llegó a tener acuerdos con alrededor de 70 medios escritos alrededor del mundo que paulatinamente fueron publicando los cables. Sin embargo, en septiembre de este año, la organización tomó la decisión de colgar todo el material en la red, según explican, debido a que un periodista inglés reveló irresponsablemente en una publicación los códigos confidenciales que, previo acuerdo, WikiLeaks le habría asignado para acceder a los cables.

La cantidad de material -ahora de libre acceso- es tal, que hay quienes piensan que el real impacto del *Cablegate* tardará un par de años en alcanzar su real proporción. Sin embargo, lo poco que se ha analizado ya ha dado lugar a diversas reacciones, tanto de gobiernos como de la opinión pública en general. Las furibundas condenas hechas desde el *establishment* de los Estados Unidos y de sus aliados en Occidente contra las publicaciones, son bastante difundidas, no así las reacciones de apoyo desde otros sectores, que más que un respaldo a WikiLeaks como tal,

son un rechazo a lo que los cables revelan.

Por ejemplo, el periódico *The Nation* de Paquistán, en su editorial expresó que “WikiLeaks ha ofrecido un servicio invaluable al exponer la hipocresía norteamericana”²⁴ y, el periódico surcoreano *Hankyoreh* editorializó diciendo: “WikiLeaks ha levantado un filtro de un escandaloso lado escondido del país que reclama ser el bastión de la democracia libre”²⁵.

Por su parte, el diario libanés *al-Safir* publicó en sus páginas: “[Las filtraciones] apenas nos dan una imagen vívida, espontánea y honesta del sentido de superioridad de los EE.UU. por sobre otros. Develan la máscara que se ponen los diplomáticos norteamericanos en sus charlas, la cual es removida en el instante que empiezan a escribir el reporte a sus superiores”²⁶.

Lo cierto es que, y sobre esto hay gran consenso, los documentos revelados por WikiLeaks no contienen en sí mucho de nuevo, pues son la penosa confirmación de lo que ya desde antes se sabía, esencialmente tres cosas: 1. Las prácticas violatorias de derechos humanos en las guerras, protagonizadas por los EE.UU. 2. El lobby de la diplomacia norteamericana por allanar el camino a sus empresas transnacionales y defenderlas a cualquier costo y, 3. El apoyo irrestricto a regímenes cuestionables, sobre los cuales se tiene plena consciencia de su insolvencia ética.

En cuanto a lo primero, pese a que la glo-

balización de las comunicaciones hace que estemos cada vez menos alejados de las diversas regiones del mundo, la sociedad contemporánea se ha vuelto más insensible a los conflictos ajenos y nos enteramos, con el menor asombro, de la forma en la que se invaden países en nombre de las libertades y de los derechos humanos, atropellando esas mismas libertades y esos mismos derechos.

Respecto al segundo punto, podría decirse que, al fin y al cabo, los diplomáticos están para cuidar los intereses de su país, así que bien podrían aplicar en su defensa los aquí aludidos, aquella frase atribuida al diplomático inglés del siglo XVII, *Sir Henry Wotton*: “un embajador es esencialmente un hombre honesto enviado al extranjero a mentir por el bien de su país”.

Es lo tercero, sin embargo, lo que en términos prácticos ha causado el mayor efecto de las revelaciones de WikiLeaks, puesto que estas representan una vergüenza no solo para los diplomáticos con complejo de superioridad -evidenciado cuando reportan desde los ‘humildes’ países que a juicio de ellos tanto necesitan ‘aprender’ de la superpotencia-, sino también para los ciudadanos de a pie, que ven con indignación cómo regímenes opresores y corruptos reciben el apoyo de Occidente. El ejemplo paradigmático que prueba esto es el de Túnez, que encendió la primavera árabe y al que la revista *Foreign Policy* llama “La primera revolución de WikiLeaks”²⁷.

Los tunecinos no tenían necesidad de que los diplomáticos norteamericanos les dijeran cuán corrupto era su gobernante; sin embargo, los cables de WikiLeaks tuvieron un impacto determinante y fueron el catalizador de la revuelta. Los detalles de los cables les permitieron colegir que la podredumbre del régimen era obvia no únicamente casa adentro, y que eso era motivo de vergüenza para su país a nivel internacional, más aún cuando se evidenciaba el cinismo con el que la Embajada norteamericana reportaba a Washington como “Ben Ali ha perdido noción de lo que pasa con el pueblo[...]” y después de dar mil razones para sustentar la corrupción y la brutalidad del régimen, recomendaban en síntesis que “deberíamos abstenernos de la crítica pública[...]” para reemplazarlo con “candor frecuente en los niveles altos”²⁸.

La revelación de las directrices -atribuidas a la máxima autoridad de la diplomacia norteamericana- para recolectar información personal -léase hacer espionaje- de los representantes del Consejo de Seguridad de la ONU, incluido a su secretario general Ban Ki-Moon, no dan cuenta precisamente de ‘candor’ o de relaciones transparentes. En la National Human Intelligence Collection Directive²⁹, la secretaria de Estado Hillary Clinton instruye a sus diplomáticos de las Naciones Unidas en Nueva York, Viena y Roma, así como los de 33 Embajadas y Consulados, incluyendo a Londres, París

y Moscú, para obtener datos personales de oficiales claves de Naciones Unidas, incluyendo a asesores principales y personal de apoyo.

Los datos a recolectar van desde detalles técnicos sobre los sistemas de comunicación que usan, incluyendo las claves personales de redes privadas y comerciales para comunicaciones oficiales, hasta números de tarjeta de crédito, direcciones de correo electrónico, teléfono, fax, *pager*, números de viajero frecuente, e información biográfica y biométrica, que incluye ADN, huellas digitales, etc.³⁰.

Ecuador y los WikiLeaks

En Ecuador el efecto WikiLeaks ha sido significativo y ha tenido resonancia mundial pese a que los cables enviados desde este país aún no han revelado secretos extraordinarios.

De los más de 250.000 documentos filtrados, elaborados en más de un centenar de países, 1.392 cables tienen su origen en Quito. Gran parte de los informes y reportes oficiales llevan la firma de responsabilidad de las diferentes embajadoras asignadas para Ecuador entre el 2004 y el 2009, periodo correspondiente a la totalidad de las filtraciones.

Tres eventos trascendentales marcan las primeras repercusiones de WikiLeaks en Ecuador: 1. Que a raíz de la publicación de un cable filtrado, considerado de con-

tenido ofensivo por el Ecuador, se declarara a la Embajadora Norteamericana como persona *non grata* en el país, 2. Que el Vicecanciller ecuatoriano declarara públicamente bienvenido a Julian Assange en Ecuador y, 3. Que la Cancillería ecuatoriana planteara la posibilidad de llegar a un acuerdo con WikiLeaks para hacer de libre acceso público toda la información referente a Ecuador.

En cuanto a lo primero, es necesario anotar que la primera publicación importante de cables sobre el Ecuador fue hecha por el diario El País de España, el cual, junto con otros diarios europeos y el New York Times, formaba parte del acuerdo inicial con WikiLeaks para el procesamiento y publicación de los materiales filtrados.

Fue así como el 4 de abril del 2011, El País informó el contenido del cable ID 216141, fechado el 10 de julio del 2009³¹, en el que aparece la propuesta de la Embajada de revocar la visa estadounidense a quien fuera el máximo jefe de la Policía entre abril de 2008 y julio de 2009. La embajadora expone una extensa serie de prácticas corruptas a lo largo de la carrera policial del oficial en cuestión y las consecuencias que esto traería para la cooperación con los EE.UU. Al respecto afirma que:

Sus actividades corruptas han sido tan ampliamente conocidas en los rangos más altos de la policía nacional, que algunos oficiales de la embajada creen que el Presidente Correa debía estar al tanto de ellas cuando le dio su nombramiento [como jefe

de policía]. Estos observadores piensan que el Presidente habría querido tener a un jefe de policía fácilmente manipulable.

Lo que se manifiesta en este cable es ciertamente de extrema seriedad, pese a lo cual el análisis mediático realizado por El País se centró exclusivamente en el examen de la veracidad de los comentarios, omitiendo el análisis sobre las repercusiones de la información que WikiLeaks ponía sobre la mesa, particularmente, sobre lo que implica el que una representante diplomática de un país amigo se refiera a un Presidente como tolerante con la corrupción, y, el que una embajada de otro país maneje información tan detallada sobre las actividades -ilegales o no- del personal de la fuerza pública del país receptor.

Esto evidencia que las relaciones, directas y discrecionales, con instituciones y personal de la policía, se mantenían hasta ese momento a pesar de que en febrero de 2007 dos funcionarios de los EE.UU. habían sido expulsados del Ecuador, justamente porque el gobierno ecuatoriano consideró intolerables los acuerdos al margen del poder civil³² entre la policía ecuatoriana y los EE.UU., así como los chantajes -resultado de ellos- con que se pretendía condicionar la 'cooperación técnica' estadounidense³³.

Así mismo, poco se reflexionó en el ámbito mediático sobre el que la Embajada estadounidense conociera de tiempo atrás tan serias anormalidades, no hubiera alertado a las autoridades del país de acogida,

y esperara a que el funcionario cuestionado dejara su cargo oficial para proceder al retiro de su visa.

La Cancillería ecuatoriana pidió explicaciones a la Embajada norteamericana, pero ante la elocuente respuesta de *'no comments'*, con dignidad y firmeza el 6 de abril de 2011 pidió la salida de la embajadora acreditada en el Ecuador³⁴. Un acontecimiento que se originó con WikiLeaks y que envió un mensaje al mundo de que el Ecuador vive un momento y un manejo político distinto al de años pasados.

Casa adentro, sin embargo, como era de esperarse, las críticas mediáticas no estuvieron dirigidas a los irrespetuosos, sino a los que se hacen respetar. Viene bien para el evento citar el editorial que publicó el diario *The Guardian* acerca de las implicaciones de WikiLeaks: "Antes de que los funcionarios del gobierno estadounidense apunten con su dedo acusador a otros, primeramente deberían tener la humildad de reflexionar sobre su propio papel en andar regando comentarios en la intranet global"³⁵.

A partir de la medida recíproca por parte de los EE.UU. -la expulsión del Embajador ecuatoriano en Washington-, en Ecuador se vaticinaron toda clase de malos sucesos. Los analistas pronosticaron una baja en el intercambio comercial entre los dos países, la no renovación de las preferencias arancelarias ATPDA y como consecuencia el aumento del desempleo, la desprotección de

los migrantes ecuatorianos en EE.UU. y la no designación de embajadores por un largo período, entre otros augurios.

Sin embargo, solo cinco meses después ya se habían nombrado los nuevos embajadores, las exportaciones ecuatorianas habían crecido, el desempleo era el más bajo en décadas y mostraba un descenso aún antes de la ratificación de las ATPDA.

El segundo hecho significativo fue la declaración del Vicecanciller de la República a un medio de comunicación, en la que se afirmó la bienvenida al Ecuador de Julian Assange, editor en jefe de WikiLeaks, si así lo solicitase.

El diplomático ecuatoriano hacía referencia a la importancia de la labor periodística de Assange y a la posibilidad de que pudiera dar a conocer todo el material filtrado relacionado con el Ecuador³⁶. Esta declaración dio la vuelta al mundo justamente por el contexto de condena y persecución política por parte del *establishment* de los EE.UU. y de sus aliados en Occidente, en contra de WikiLeaks y de Assange en particular.

Gracias a WikiLeaks la figura de Julian Assange se convirtió en un ícono del activismo contestatario al que se le reconoce haber expuesto, como nadie lo ha hecho antes, la más asombrosa muestra de abuso de poder militar, económico y político. Su trabajo le ha permitido una nominación al Premio Nobel de la Paz, así como la designación de hombre del año a cargo de los lectores de la revista *TIMES*. De igual for-

ma, tiene la solidaridad de una enorme lista de personalidades como Lula da Silva, Noam Chomsky, Slavoj Žižek, Michael Moore, Jhon Pilger y Ken Loach, entre tantos otros, quienes entienden que la detención domiciliaria, así como las represalias en contra de WikiLeaks -que van desde censura gubernamental y cancelación de servicios bancarios hasta ataques informáticos, todo lo cual ha sido condenado por la Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU³⁷-, tienen un trasfondo eminentemente político.

En el tema WikiLeaks Ecuador marcó otro precedente a nivel internacional, a través de su Cancillería, al ser el único país en realizar un acuerdo con esta organización para que la información relacionada esté disponible y cualquier persona pueda tener libre acceso a ella.

El gobierno ecuatoriano tomó una iniciativa diplomática cuyo exitoso resultado demuestra la absoluta transparencia con la que el Ecuador abordó un tema que ha sido tratado con recelo en otros países.

Al respecto debe recordarse que WikiLeaks normalmente recurre a los medios de comunicación escritos de mayor tiraje en cada país para la publicación de los cables. Escogió esta modalidad básicamente porque el volumen de información resulta inmanejable para una sola organización, sobre todo si antes de la publicación se requiere 'redactar' el contenido, es decir, proteger

los nombres de las personas que pudieran estar en riesgo como resultado de información sensible, de acuerdo al contexto interno y las especificidades de cada país, y también porque resulta necesario seleccionar la información de mayor relevancia, con el fin de publicarla paulatinamente de acuerdo a las prioridades del contexto local, puesto que hacerlo con la totalidad del material en una sola entrega haría que el impacto individual de cada documento perdiera peso.

El 2 de mayo de 2011, a escasos días de un referéndum y consulta popular en Ecuador, WikiLeaks, a pedido de la Cancillería, procedió a colgar todos los cables 'desclasificados' relacionados con el país, reservándose la publicación de los cables con categoría de 'confidencial' y de 'secreto'. Así lo dejó claro en un comunicado que luego fuera, sin embargo, tergiversado por la prensa local en Ecuador:

Varias organizaciones han sostenido que nosotros deberíamos acelerar la posibilidad de que esos documentos puedan estar disponibles para el público, debido a la importancia de la consulta popular (el 7 de mayo pasado). Nosotros estamos de acuerdo en que este es un importante momento político y que la gente de Ecuador debería tener tanta información como sea posible para ello. Consecuentemente hemos publicado todos los documentos con estatus de 'desclasificados' en nuestro poder (en nuestro sitio web), sin ninguna excepción³⁸.

De esa manera se logró evitar que la información que originalmente estaba en manos

de dos medios de comunicación locales -a los cuales WikiLeaks originalmente había encargado su análisis y publicación- fuera manejada de manera discrecional, seleccionando a conveniencia cuáles cables publicar y en qué momento hacerlo. Así, la Cancillería brindaba la mayor transparencia posible, al permitir el acceso ciudadano sin restricciones a un material que es de interés histórico-político para el país entero³⁹. Actualmente, todos los cables sobre el Ecuador se encuentran disponibles en la página web de WikiLeaks⁴⁰.

Para despecho de unos y tranquilidad de otros, no habría que esperar mayores sorpresas de los cables de WikiLeaks con origen en Quito. La pregunta que surge entonces es: ¿Cuál es la relevancia de WikiLeaks si nos está contado lo que ya sabíamos de todas maneras? El filósofo de izquierda Slavoj Žižek, afirma que: “[...] el sistema nos determina incluso cómo está permitido ‘violarse’ las reglas, siempre dentro del mismo sistema. WikiLeaks ha cambiado las meras reglas, de cómo ‘violarse’ las reglas, y por eso es un desafío en sí para el sistema”. Según el pensador esloveno, a pesar de que no nos hemos enterado de nada nuevo, WikiLeaks nos proporciona una sensación diferente. En un símil cargado de ironía, muy a su estilo, Žižek describe el efecto WikiLeaks:

No es lo mismo cuando un marido sabe que su mujer le es infiel, él sabe que es así y vive incómodo con la situación. Otra cosa muy diferente es cuando alguien le trae un video muy crudo de su mujer

en pleno acto íntimo con uno de sus amantes. La información no es nueva, el sentir es sin embargo muy diferente⁴¹.

Las escenas de helicópteros acribillando a civiles desarmados cuando se están rindiendo frente a un inminente ataque, o a simples transeúntes que por desgracia pasaban por el lugar, cual si fueran escenas de ficción de Hollywood, ciertamente traen una sensación diferente. Como la traen las historias de miles de víctimas civiles, registradas en los documentos secretos de la guerra, pero que jamás aparecieron reportadas ni en la prensa, ni en las estadísticas ‘oficiales’, ni siquiera como número agregado, menos aún como individuos. La sensación es diferente porque ahora son los mismos perpetradores quienes se delatan y nos dejan ver, al desnudo, lo que ya sabíamos de antemano.

La postura del Ecuador y su Cancillería frente a lo que revelan los WikiLeaks, ha confluído con una corriente mundial de la sociedad civil que demanda transparencia total desde el poder, y ha sido coherente con una política exterior que ya no concibe a un Presidente, o a un Canciller, consultando a una embajadora extranjera sobre decisiones en su propio país. Por fin una postura soberana que ha sido solo posible, desde una nueva diplomacia ciudadana.

Notas

1. Jovan Kurbalija, *How will WikiLeaks affect diplomacy?*, publicado en el portal E-DIPLOMACY, [<http://edip.diplomacy.edu/node/118>]. Consultado el 28/10/2011
2. Julian Assange, *Documental WIKIREBELS*, min.
2. Cadena de televisión sueca STV, 2010. Disponible en [<http://www.youtube.com/watch?v=PvmfOaZ34Pk&feature=related>]
3. "Reporteros Sin Fronteras: La información de WikiLeaks es de interés público y no viola la ley". *Diario Excelsior*, México. Publicado en [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=693475]. Consultado el 28/10/2011
4. *Julian Assange, portal electrónico*. Disponible en [<http://www.support-julian-assange.com/julian-assange-and-WikiLeaksawards/>]. Consultado el 28/10/2011
5. "Las declaraciones de Lucas y Patiño levantaron críticas en Ecuador". *Diario el Comercio*, Ecuador. Publicado en [http://www.elcomercio.com/politica/declaraciones-Lucas-Patino-levantaron-Ecuador_0_382761748.html] Consultado el 28/10/2011
6. *Conferencia Latinoamericana de Periodismo de Investigación –COLPIN- (2011)*. Programa. Disponible en [<http://www.colpin.ipys.org/noticias/portavoz-de-WikiLeaks-abri%C3%B3-programa-de-colpin-2011>]
7. "Siprnet: Where the leaked cables came from", *BBC News*. Disponible en [<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11863618>]. Consultado el 29/10/2011
8. International Modern Media Institute, *Icelandic Modern Media Initiative, IMMI*, Disponible en [http://immi.is/Icelandic_Modern_Media_Initiative]. Consultado el 29/10/2011
9. *Difficult to get Western media attention on Kenyan killings and disappearances, says WikiLeaks editor*. Disponible en [<http://www.journalism.co.uk/news/difficult-to-get-western-media-attention-on-kenyan-killings-and-disappearances-says-WikiLeaks-editor-/s2/a534659/>] Consultado el 29/10/2011
10. "Los internautas rompen una mordaza judicial en Gran Bretaña". *Diario El País*, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/tecnologia/internautas/rompen/mordaza/judicial/Gran/Bretana/clpeputec/20091019elpeputec_5/Tes] Consultado el 29/10/2011
11. "Climate scientists accused of 'manipulating global warming data'. *Diario The Telegraph*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.telegraph.co.uk/earth/environment/climatechange/6619796/Climate-scientists-accused-of-manipulating-global-warming-data.html>]. Consultado el 29/10/2011
12. "Climate change: this is the worst scientific scandal of our generation". *Diario The Telegraph*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.telegraph.co.uk/comment/columnists/christopherbooker/6679082/Climate-change-this-is-the-worst-scientific-scandal-of-our-generation.html>] Consultado el 29/10/2011
13. "Confidential Kaupthing corporate loan details leaked on the internet". *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/04/iceland-bank-kaupthing-internet-leak>] Consultado el 29/10/2011

14. Claudi Pérez, "Islandia enjaula a sus banqueros" *Diario El País*, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/primer/plano/Islandia/enjaula/banqueros/elpepueconeg/20110403elpneglse_2/Tes]. Consultado el 29/10/2011
15. Ryan Singel, *Sensitive Guantánamo Bay Manual Leaked Through Wiki Site*. Disponible en [http://www.wired.com/politics/online-rights/news/2007/11/gitmo]. Consultado el 29/10/2011
16. WikiLeaks, video *Collateral Murder*. Disponible en [http://www.collateralmurder.com/] Consultado el 29/10/2011
17. Agencia Reuters, Washington. "Las claves de los documentos sobre la guerra de Afganistán". *Diario El Mundo*, España. Disponible en [http://www.elmundo.es/america/2010/07/26/estados_unidos/1280164988.html]. Consultado el 29/10/2011
18. "Iraq War Logs". *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [http://www.guardian.co.uk/world/iraq-war-logs]. Consultado el 29/10/2011
19. "WikiLeaks: world press justifies publication of cables". *Diario The Telegraph*, Reino Unido. Disponible en [http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/8166870/WikiLeaks-world-press-justifies-publication-of-cables.html] | Consultado el 29/10/2011
20. "The US Diplomatic Leaks: A Superpower's View of the World". *Diario Der Spiegel*, Alemania. Disponible en [http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,731580,00.html]. Consultado el 29/10/2011
21. *A Note to Readers: The Decision to Publish Diplomatic Documents*, Disponible en nytimes.com [http://www.nytimes.com/2010/11/29/world/29editornote.html?scp=1&sq=main%20reason%20to%20publish%20WikiLeaks%20editorial&st=cse] | Consultado el 29/10/2011
22. *White House on WikiLeaks*, Disponible en CNN.com [http://whitehouse.blogs.cnn.com/2010/11/28/white-house-on-WikiLeaks/]. Consultado el 29/10/2011
23. "WikiLeaks US embassy cables: live updates". *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [http://www.guardian.co.uk/news/blog/2010/nov/28/WikiLeaks-us-embassy-cables-live-blog]. Consultado el 29/10/2011
24. Editorial 30/11/2010. *Periódico The Nation, Paquistán*. Disponible en [http://worldmeets.us/thenationpk000127.shtml#axzz16vyKsyNE]. Consultado el 29/10/2011
25. Editorial 30/11/2010. *Periódico Hankyoreh, Corea del Sur*. Disponible en [http://watchingamerica.com/News/78607/scandalous-truths-revealed-in-u-s-diplomatic-documents]. Consultado el 29/10/2011
26. Satie Nour Eddin, columnista del diario libanés al-Safir. *Revista The Economist*. Disponible en [http://www.economist.com/blogs/newsbook/2010/11/reactions_WikiLeaks_arab_press]. Consultado el 29/10/2011
27. Elizabeth Dickinson, "The first WikiLeaks Revolution", *Revista Foreign Policy*, disponible en: [http://WikiLeaks.foreignpolicy.com/

posts/2011/01/13/WikiLeaks_and_the_tunisia_protests] Consultado el 29/10/2011

28. US embassy cables: "Tunisia - a US foreign policy conundrum", *Diario The Guardian* de Inglaterra, <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/217138>, Consultado el 29/10/2011

29. "Washington calls for intelligence on top UN officials". *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/219058>] Consultado el 29/10/2011

30. "US diplomats spied on UN leadership". *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/28/us-embassy-cables-spying-un>]. Consultado el 29/10/2011

31. "La corrupción policial en Ecuador es generalizada". *Diario el País*, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/policial/Ecuador/generalizada/elpepuintlat/20110404elpepuint_12/Tes]. Consultado el 29/10/2011

32. "Canciller llama a Embajadora para 'ratificar indignación'. *Diario El Universo*, Ecuador. Disponible en [<http://www.eluniverso.com/2009/02/09/1/1355/1923239D10CF48C8B4B9651F904FA1B5.html>]. Consultado el 29/10/2011

33. "EE.UU. rechaza 'injusta' salida de otro diplomático". *Diario El Universo*, Ecuador. Disponible en [<http://www.eluniverso.com/2009/02/19/1/1355/3FAABD429543420690D1655F37CEF660>]. Consultado el 29/10/2011

34. "Ecuador expulsa a Embajadora de EE.UU",

Diario El País, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ecuador/expulsa/embajadora/EE/UU/cable/WikiLeaks/elpepuint/20110405elpepuint_17/Tes]. Consultado el 29/10/2011

35. "WikiLeaks: Open secrets", *Diario The Guardian*, Inglaterra. Disponible en [<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/nov/28/WikiLeaks-open-secrets-us-embassy-cables>]

36. *Ecuador podría dar residencia a Julian Assange, creador de WikiLeaks*. Disponible en [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=13879] Consultado el 29/10/2011

37. *Alta Comisionada expresa preocupación por presiones a WikiLeaks*. Disponible en [<http://www.dipublico.com.ar/?p=6930>]. Consultado el 29/10/2011

38. "WikiLeaks desmiente entrega al Gobierno". *Diario El Comercio*, Ecuador. Disponible en [http://www.elcomercio.com/mundo/WikiLeaks/comunicado-WikiLeaks-Ricardo_Patino_0_484151589.html]. Consultado el 29/10/2011

39. *Cancillería logra que se revelen WikiLeaks relacionados con Ecuador*. Cancillería del Ecuador. Disponible en [<http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol435.asp>]

40. *WikiLeaks*. Disponible en [http://www.WikiLeaks.ch/origin/65_0.html]

41. Video *WikiLeaks Julian Assange & Philosopher Slavoj Zizek in Conversation With Amy Goodman* 2 of 9. Democracy Now. Disponible en [http://www.youtube.com/watch?v=HIWFeFah_BM&feature=relmfu]

¿Es posible la integración sudamericana?

Perspectivas del Ecuador ante los posibles efectos de una nueva crisis económica internacional

por Katuska King M*

Las bolsas y los mercados se encuentran invadidos por la incertidumbre frente al desenlace de la crisis griega y el temor ante el potencial contagio hacia otros países de la zona euro. Existe temor y especulación en torno al capital, pues en este momento el trabajo importa poco. Paul Volcker, expresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos afirmó que actualmente no hay grupos de presión –*lobby*– más grandes e influyentes que los del sistema financiero¹. Mientras esto ocurre las protestas sociales se multiplican en distintos lugares del mundo.

Discrepancia entre el crecimiento financiero y el crecimiento real

El derrumbe financiero del mercado hipotecario estadounidense a fines del 2008, fue

la manifestación más visible de la crisis económica mundial y develó las deficiencias estructurales de la actual configuración del capitalismo mundial. La búsqueda por mayores rentabilidades generó y sigue generando efectos negativos de alcance global.

Haciendo un breve repaso de la crisis, encontramos que esta tiene una característica que la distingue de otras que se han manifestado durante los últimos veinte años. Me refiero a la discrepancia entre el crecimiento financiero de la economía y el crecimiento real de los procesos productivos. Recordemos que si bien la función principal del sistema financiero es canalizar los excedentes de ahorro a la inversión productiva, en los últimos 20 años este ha sido responsable –junto con las calificadoras de riesgo–

* Ex Ministra Coordinadora de la Política Económica.

de la generación de inversiones en activos tóxicos que han comprometido la estabilidad del sistema económico mundial.

El nombramiento del primer ministro griego hace pensar que las decisiones en Europa están encaminadas a precautar los intereses financieros. ¡Vaya contradicción! Apenas las autoridades políticas de Atenas manifestaron la intención de consultar al pueblo sobre el paquete de ajustes económicos que la Unión europea exigía, Grecia tuvo un nuevo primer ministro: Lucas Papademos: banquero, antiguo vicepresidente del Banco Central europeo y del Banco Central griego. Del mismo modo, el flamante primer ministro italiano Mario Monti es un ex comisario europeo, convencido de la integración y experto en economía monetaria que trabajó como asesor internacional de Goldman Sachs.

Esta discrepancia entre el sector real y el financiero ha sido la responsable de numerosas 'explosiones' de precios, sobre todo en lo que se refiere a las materias primas -petróleo incluido- y bienes agrícolas. Esta no correspondencia entre lo que sucede en los mercados financieros y la producción, describe una 'economía de papel' caracterizada por un manejo poco ético de los mercados financieros. La búsqueda de rentabilidades fáciles ha generado fuertes distorsiones en los mercados, provocando una crisis de confianza en el sistema y haciendo que la economía se parezca más a un juego

de azar, que a una actividad que priorice la satisfacción las necesidades de las personas.

Por otro lado, un estilo de vida que sobreestímula los consumos genera efectos indeseados para toda la población mundial. Uno de ellos es el incremento de la demanda de energía con las consecuencias ambientales que todos conocemos. El problema del calentamiento global ha sido llevado al plano político en numerosas ocasiones; sin embargo, como sus efectos son de mediano y largo plazo, no se han formulado estrategias claras al respecto, debido a la 'miopía' que caracteriza la política y la economía mundiales.

Como lo señala David Harvey, el endeudamiento es parte intrínseca del sistema económico que adelanta las rentas para poder autoperpetuarse, en un contexto cada vez más difícil y sobre todo con límites biofísicos y soluciones cada vez más complejas como la urbanización y la suburbanización².

Ecuador: efectos y respuestas ante la crisis

Una nueva crisis económica mundial es posible. Hoy en día, aun no se vislumbra un escape a un escenario de este tipo, sobre todo por la ambigüedad y la poca oportunidad en la toma de decisiones de políticos tanto europeos como estadounidenses.

En la actual coyuntura mundial también están en juego nuevos liderazgos geopolíticos con la aparición de China, India y Bra-

sil, sobre todo su papel en torno a la posible solución del problema europeo.

El Ecuador y la región sudamericana se encuentran en la particular situación de ser observadores de una crisis que se origina en profundos problemas estructurales de las llamadas economías ‘desarrolladas’ y que está haciendo transitar a las mismas en un terreno de insostenibilidad. Pese a la sensación de invulnerabilidad que genera la distancia, es necesario ser cautos y tomar precauciones respecto a los potenciales contagios derivados de una economía mundial cada vez más globalizada.

Los efectos de esta crisis se manifiestan en turbulencias en los mercados financieros y reales. Dado el alto grado de apertura comercial que tiene el Ecuador -71,6%³ en el año 2010-, una crisis económica mundial tendría impactos a través de la reducción de la demanda de nuestros productos. Asimismo habría una disminución en las remesas que provienen del exterior -cuyo flujo ha visto una importante contracción a partir de la crisis del 2008- y probablemente, una reducción del precio del petróleo, así como restricciones en las líneas de crédito internacionales. El Ecuador se ha planteado resolver esta encrucijada a partir de determinadas acciones.

En primer lugar, mediante el permanente monitoreo de la situación macroeconómica mundial con el fin de generar las alertas y elaborar respuestas adecuadas

para limitar los efectos de la misma en la economía ecuatoriana.

En segundo lugar, con una estrategia de sostenibilidad fiscal, dirigida a garantizar la liquidez necesaria para la aplicación de políticas contracíclicas en los sectores dinamizadores de la economía. Considerando el rol desempeñado por el sector petrolero en las arcas fiscales y en vista del paro en la refinería de Esmeraldas, previsto para algunos meses del 2012 y el 2013, la empresa pública de petróleo deberá profundizar las alianzas de intercambio de crudo por derivados con Venezuela, Uruguay y otros países, así como mejorar su política de comercialización con el fin de minimizar las pérdidas fiscales en un escenario de turbulencia económica.

Los recientes acontecimientos en Libia y Siria, sugieren precautelar la institucionalidad y el liderazgo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP- en las decisiones de la oferta petrolera, de manera que los países miembros puedan coordinar acciones y de esta manera asegurar el mantenimiento en el precio, evitando una caída como la que ocurrió con la crisis del 2008.

En tercer lugar, en lo que se refiere al sector real, el Ecuador ha planteado el desarrollo de mecanismos de administración del comercio que protejan y estimulen la producción nacional asegurando el incremento de la productividad, sobre todo ante la perspectiva de una disminución del ritmo

de crecimiento de la economía mundial y, en particular, de la probable contracción de la demanda proveniente de los socios comerciales tradicionales del Ecuador.

Desde el punto de vista financiero, los mecanismos institucionales de control deberán velar para que la economía nacional, no se vea contaminada por activos tóxicos de otros países, garantizando una supervisión minuciosa a todas las instituciones del sistema financiero.

Finalmente, como país debemos acelerar el proceso de sustitución de importaciones en bienes y servicios, impulsando sobre todo aquellos procesos agrícolas que permitan garantizar la soberanía alimentaria. En un contexto de crisis, los países con mayor productividad, procurarán aumentar sus ventas; en particular los productores locales de bienes que aseguran la soberanía alimentaria del país, representan el eslabón más débil de la cadena al verse obligados a competir con empresas transnacionales en condiciones muy desfavorables con riesgos serios para su propio negocio.

Multilateralismo y bilateralismo

Existe un punto que requiere particular atención y que se ha discutido muy poco. A nivel internacional, luego de la crisis del 2008, hemos visto un crecimiento del bilateralismo a través de la firma de Tratados de Libre Comercio –TLCs⁴ que retrasa la renovación de los procesos multilaterales⁵ favorables a la in-

tegración regional. Este bilateralismo interesado, que aparentemente posibilita un acceso a mercados externos a costa de permitir una libre y protegida entrada en nuestros mercados de bienes y servicios, beneficia tan solo a ciertos intereses corporativos en detrimento del bienestar general.

En este contexto, el impulso a la Unasur es fundamental. Además, la Constitución del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas representa un hito histórico que se manifiesta en el marco de una pluralidad de visiones de la realidad económica en la región. Es evidente para cualquier Estado que en el contexto actual, se requiere con mayor urgencia ampliar el espectro de países con los que mantenemos relaciones económicas y políticas que mantener la mirada exclusivamente en el turbulento norte.

¿Cómo los países suramericanos nos pensamos y actuamos ante lo que sucede a nivel mundial?

En el espacio político de Unasur, se asumió un compromiso conjunto para hacer frente a esta posible crisis con tres ejes de trabajo: el manejo de reservas, la producción y el comercio intrarregional y el uso de monedas de la región en el intercambio comercial.

El manejo de reservas debe estar orientado a asegurar una canalización del ahorro hacia la inversión en la región, minimizando la exposición de los recursos a riesgos financieros externos. Si bien existe el Fondo

Latinoamericano de Reservas – FLAR-, este no incluye a países como Argentina, Brasil o Chile. Seguramente, hay temas a mejorar, en especial con relación a los procedimientos, plazos y destinos de los préstamos para poder dar respuestas ágiles a los países en situaciones difíciles. Una consolidación de las reservas abriría la posibilidad de recurrir a nuestros recursos para hacer frente a situaciones adversas.

La propuesta ecuatoriana a ser presentada en el próximo Consejo Económico para el manejo de reservas de forma conjunta, se basa en la interconexión de los Bancos Centrales de la región para facilitar la operación y coordinación de la liquidez, movilización y administración de las reservas. El sistema actual hace que la mayoría de pagos entre Bancos Centrales pase por la Reserva Federal de EE.UU. La propuesta plantea la existencia de una matriz de créditos recíprocos en monedas nacionales entre los distintos bancos centrales, que incluya los sistemas de compensación de pagos existentes, como la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI- y el Sistema Único de Compensación Regional –SUCRE-. Se propone además la creación de nuevas facilidades de crédito de emergencia que actúen como seguro frente a las dificultades en la balanza de pagos⁶.

Otro aspecto de relevancia es consolidar la producción y el comercio intrarregional, con el fin de favorecer y mejorar los aparatos

productivos regionales y limitar los costos de importación de productos provenientes de otras regiones del mundo. Para esto, el comercio en monedas de la región a través de *swaps*⁷ de monedas nacionales puede ofrecer la oportunidad de dar un fuerte impulso al comercio intrarregional con el fin de evitar distorsiones en las paridades entre las monedas a causa de la entrada de capitales a la región.

Una de las lecciones de la integración europea, es que esta no puede buscar simplemente ampliar el mercado para aumentar los intereses comerciales y de inversión, sino que debe centrarse en el Buen Vivir de la región, entendida como un todo.

Asimismo, es necesario fortalecer la regulación financiera para evitar una nueva debacle, mediante la consolidación de una posición común de los países suramericanos, tanto en las discusiones multilaterales de comercio como en las del G20.

A mediano plazo se deben impulsar los mecanismos y procesos de integración regional, cuyo principal eje corresponde al Banco del Sur, recientemente aprobado por la Cámara de Senadores del Uruguay –que se suma a la aprobación parlamentaria de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina- y a punto de ser discutido en la Cámara de Representantes. Con esta aprobación, el Banco estaría constituido, siendo deseable en términos políticos la inclusión por parte de Brasil. El nuevo esquema financiero está

orientado a canalizar los recursos de la región hacia nuestros proyectos de inversión, buscando un desarrollo acorde con nuestras realidades específicas, en el marco de la integración de los países del sur.

En el Ecuador el mayor reto está en vincular la actividad financiera a las actividades productivas que incorporen componente nacional y favorezcan los encadenamientos productivos, con el fin de generar un verdadero cambio de la matriz productiva ecuatoriana, y así evitar la reprimarización de nuestra economía. Es el caso de los sectores de Alimentos procesados, Confecciones y calzado, Turismo, Industria farmacéutica, Biotecnología (bioquímica y biomedicina), Servicios ambientales, Metalmecánica, Energías renovables, Carrocerías y partes, Transporte y logística, Construcción y Tecnología (hardware y software). Es absolutamente prioritario un cambio en el enfoque de desarrollo que se oriente hacia nuestros productores, campesinos y actores de la economía popular y solidaria.

No solo es importante apuntalar estos sectores sino que las políticas se encaminen a permitir una progresiva incorporación de componente nacional, pues el abaratamiento de insumos importados desplaza el producto nacional y condena el valor agregado nacional de nuestros productos.

Finalmente, es importante plantear una reflexión profunda y crítica pero sobretudo propositiva sobre el actual sistema económi-

co, con el fin de incrementar la capacidad del mismo respecto a la toma de decisiones eficaces en el corto y sobre todo en el largo plazo.

Notas

1. "There is no set of lobbyists in the United States bigger, more important and more rewarded than the financial lobbyists" citado a través de Twitter por Edward Harrison.

2. Harvey, David, La historia del capital es igual a la historia de la acumulación de la deuda. Publicado en La Haine [<http://www.lahaine.org/index.php?p=56566>]. Consultado el 5/11/2011.

3. Importaciones más exportaciones de bienes y servicios sobre el Producto Interno Bruto, todo en valores corrientes

4. En el periodo poscrisis que va de 2009 hasta la actualidad, la Unión Europea, Japón y EEUU han puesto en vigencia el mismo número de TLCs que en el periodo 2006-2008, sin contar con los acuerdos multipartes" de la Unión Europea ni los 10 acuerdos que están en proceso de negociación

5. Las instituciones multilaterales clásicas creadas en la posguerra mundial como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio están en crisis y no parecen capaces de responder a los retos de la situación económica actual.

6. La propuesta de Ecuador para el manejo y movilización de las reservas internacionales en su versión completa se puede encontrar en <http://www.mcpe.gob.ec/MCPE2011/index.php/documentoss/669>.

7. intercambio de activos financieros.



ENTREVISTA



ARCHIVO HISTÓRICO
DE LA CANCELLERÍA



CRONOLOGÍA DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES



Se rumora una soez matanza de gatos, 1982.

ENTREVISTA

Crisis económica internacional, Nueva Arquitectura Financiera: entrevista a Pedro Páez

Enrique Torres Castro*

La crisis económica actual se evidencia como una oportunidad gigantesca para redefinir la posibilidad de una nueva alternativa de desarrollo histórico latinoamericano, muy lejos de las políticas de ajuste y austeridad aplicadas actualmente en Europa. En esta entrevista, Pedro Páez, representante plenipotenciario del Gobierno del Ecuador para los temas de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional y Presidente de la Comisión Técnica Presidencial Ecuatoriana para el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Regional - Banco del Sur**, nos habla acerca de los problemas históricos del régimen de acumulación

capitalista, sus implicaciones para América Latina y el surgimiento de una nueva arquitectura financiera basada en una nueva articulación entre el Estado, el capital privado y la economía popular; junto a un cambio de la relación entre las finanzas y la producción.

¿Cómo explicar la crisis económica actual? ¿Es una crisis financiera o es la explosión financiera de una crisis que viene desde mucho antes?

Es la explosión de los remedios de la crisis entre las que se incluye la financiarización. El problema central tiene que ver con

* *Ex estudiante de la Escuela de Verano del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador. MA. en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente trabaja en la Presidencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.*

** *Para el cierre de la edición este cargo fue asumido por el Ec. Diego Borja.*

una situación de sobreproducción, tanto de mercancías como de capitales que viene de los años sesenta, y que plantea un *impasse* tecnológico para el capital, no porque no hayan suficientes innovaciones sino, por el contrario, porque toda innovación que se realice en muchísimos frentes se torna contraproducente debido a que la tasa de ganancia baja, exceso de mercancías hace que los precios relativos también bajen y la competencia monopolística de nuevas innovaciones hace que las previas no acaben de amortizarse y que resulten obsoletas. Entonces, el eje de la recuperación de las ganancias dentro de las políticas neoliberales se da en torno a dos vectores fundamentales: el uno es la deslocalización de la producción, lo que supone producir lo mismo y más pagando menos, que a la larga resulta insostenible, y la otra es la financiarización, es decir, compartir el costo hundido en el tiempo y en el espacio de la inversión productiva a través de inversiones especulativas.

¿Se podría decir, entonces, que existe un debilitamiento del capital productivo en favor del capital ficticio?

Exactamente. Un primer problema tiene que ver con el desacoplamiento entre la tasa de ganancia y la de acumulación. Las mejoras en la ganancia no tienen salida en términos de inversiones productivas y en su gran mayoría se dedican a las inversiones especu-

lativas. Otro problema tiene que ver con el hecho de que cada vez sigue siendo menor la tasa de crecimiento del salario frente a un crecimiento del consumo, y esa diferencia entre ingreso y consumo se resolvería a través del crédito.

El sobreendeudamiento y la hipertrofia parasitaria del sistema financiero no son coyunturales sino que se trata de rasgos estructurales que ya llevan décadas, y que siguen creciendo; es más que de no haber sido por ellos, hubiera existido un estancamiento mucho antes. De no haber sido por ese sobreendeudamiento, la tasa de crecimiento del producto interno bruto en los últimos treinta años hubiera sido una quinta parte de lo que ha sido y probablemente la falta de oportunidades de inversión productiva sin otra salida hubiera significado una crisis de sobreproducción y probablemente de hegemonía hace treinta años. Estamos en una situación en donde se ha podido postergar la fecha del 'reventón' pero las condiciones estructurales no solamente no se han resuelto sino que han empeorado pues el remedio aporta nuevos problemas irresolubles para el sistema.

En el marco de un proceso de centralización del capital estos vectores de financiarización hacen que el grueso de la estrategia de crecimiento de esos capitales dependan cada vez más del sector financiero y cada vez menos del sector productivo. Revertir eso es muy difícil,

sobre todo porque estamos hablando de estructuras de propiedad que no encuentran mecanismos de sustitución, llamémoslo así legales.

¿Qué rol juega la centralización y concentración del capital en el agravamiento de la crisis?

Los capitalistas pueden tomar vacaciones pero los capitales no, estos siguen creciendo siempre compulsivamente. El drama estructural histórico que se está viviendo es que el capital es prisionero de su propio éxito. El haber podido generar una capacidad productiva tan grande ha generado una situación de sobreproducción pero también de sobreacumulación.

Esta sobreacumulación de capitales significa que cada vez hay más capitales que están concentrados en menos manos y que exigen tasas de ganancia cada vez más altas sin encontrar oportunidades de inversión. Este es un tema incesante. Mientras más concentración hay, mientras más ganancias tienen y más polarización social se genera, se lanza al mismo tiempo al mercado una masa todavía mayor de capitales reclamando una tasa de ganancia todavía más alta y, al mismo tiempo, debido a la existencia de una polarización social, hay menos ingresos en el mercado capaces de comprar el producto que resulta de la inversión de esa masa creciente de capitales. Ese es el problema estructural del capital, que va más allá de la posibi-

lidad de soluciones keynesianas, más allá de la posibilidad de soluciones automáticas del sistema, como propone la escuela austriaca, inclusive más allá de soluciones que puedan resolverse únicamente con un cambio en las condiciones de distribución del ingreso.

¿Cómo ha recibido América Latina estos embates?

América Latina fue víctima temprana por los cuatro costados. La ola final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones -ISI- estuvo basada en el reciclaje de tecnologías obsoletas (en el sentido moral, sobre todo) en el Centro.

La primera purga producto de las políticas neoliberales en los años setenta en las dictaduras del Cono Sur y en los años ochenta a partir de la crisis de la deuda en el resto de América Latina, tuvo como objetivo precisamente eliminar esa parte de la sobreproducción de anteriores tecnologías. El interés del capital financiero transnacional, sobre todo el angloamericano, pasó a reconstituirse en el Sudeste Asiático y más tarde en China y la India, quedando algo de eso todavía en Brasil y Argentina, y en México reconstituido como maquila. Se podría decir, entonces, que ese carácter de sobreproducción sería el primer gran elemento del impacto del régimen de acumulación neoliberal en América Latina.

Otro gran elemento es el tema de la financiarización. América Latina formó parte del

primer experimento moderno en torno a la creación de burbujas de deuda pública y la generación de una crisis en este sector, que sería el elemento central para cambiar la correlación de fuerzas internas y externas que dieron lugar a un proceso de imposición de políticas neoliberales, incluyendo la desnacionalización y transferencia brutal de activos productivos y financieros y el establecimiento de procesos de devaluación muy acelerados, junto a la transformación de las estrategias rentistas de las clases propietarias de los países de América Latina y de las corporaciones nacionales que tenían negocios con nuestros países.

Finalmente, América Latina fue también víctima debido a que el aumento de las tasas de interés, iniciada por Ford y continuada por Carter, generó una situación que obligó a los países de América Latina a aumentar el servicio de la deuda, pagando de esa forma más tasas de interés nominales, con un dólar cada vez más fuerte y en condiciones en que todos los países se encontraban desesperados en las mismas circunstancias por obtener excedentes de exportación. Ello hizo que en su conjunto haya una carrera hacia el fondo y caigan los precios de los productos de América Latina, generando una situación de desvalorización y transferencia masiva de excedentes hacia el centro. Todos estos elementos constituirán una de

las mecanismos primordiales para la recuperación de la ganancia a partir de los años ochenta en los países centrales.

¿Qué pasó con la deuda pública de América Latina?

En el período previo se fue generando una erosión absolutamente artificial de las facultades de la política económica interna y de las condiciones de crédito soberano -que hubieran permitido financiar buena parte de los déficit públicos y hacerlos sostenibles mediante la generación de crédito interno-, minando las posibilidades de la moneda nacional, lo cual fue dando lugar a un endeudamiento externo, tanto del sector público como del sector privado, que luego reventaría con el aumento unilateral de las tasas de interés por parte de los EE.UU.

Esto continuó durante los años 80', luego de la crisis inicial de la deuda y la nacionalización fraudulenta de las deudas privadas, y complicó con la apertura y la desregulación que arman distintos modos de regulación neoliberal y se convirtieron, a su vez, en una palanca para exacerbar, todavía más, esas pérdidas de las funciones de la moneda nacional y el desmantelamiento del sistema soberano de crédito de cada uno de los países, dando lugar a una situación de mayor dependencia respecto al exterior, de mayor apertura, mayor vulnerabilidad, lo que generó una masiva transferencia de excedentes.

La combinación de políticas desde el Norte, entonces, desata la crisis de la deuda, que obligó a su vez a adquirir más deuda, para pagar la deuda. Se ha demostrado que se pagó varias veces la deuda original durante treinta años, y que solamente empezó a revertirse en el momento en que se frenaron los procesos de devaluación crónica que habían sufrido los países de América Latina, que mejoran los términos de intercambio y se estabilizan y bajan las tasas de interés internacionales. Estos tres elementos fueron haciendo que poco a poco el servicio de la deuda adquiriera niveles manejables y empiecen a reducirse el acervo de deudas y, finalmente, como en el caso del Ecuador, se den procesos de reducción del *stock* de la deuda mediante auditorías, o en el caso de la Argentina a través de una moratoria unilateral.

¿Actualmente, cuál es la repercusión de la crisis en América Latina?

Lastimosamente en lugar de mejorar las capacidades internas de nuestros países, ha habido una mayor apertura y vulnerabilidad en distintos frentes, sobretudo en lo que tiene que ver con lo que conversamos hace un momento, con la sofisticación de los mercados financieros y la transnacionalización de la banca, que dejan abiertas muchísimas más posibilidades a través de las cuales la economía de los países de América Latina puede des-

estabilizarse.

Resulta importante entrar en un proceso de construcción institucional que permita, por ejemplo, como la Nueva Arquitectura Financiera, avanzar a otro tipo de capacidades que posibiliten el desarrollo de políticas económicas de nuevo tipo y que sean sostenibles en el tiempo, e implementar las reformas estructurales que son indispensables.

¿Qué plantea la Nueva Arquitectura Financiera Regional ante una encrucijada tan compleja? ¿Cuál es el papel que juega en su implementación el Ecuador y específicamente usted desde la Presidencia de la Comisión Técnica para el Diseño de una Nueva Arquitectura Financiera?

En primer lugar, nuestro diseño de la Nueva Arquitectura Financiera, propone cambiar la articulación entre la economía del Estado, la economía capitalista privada y la economía popular. En segundo lugar, cambiar la relación entre las finanzas y la producción; es necesario plantear nuevas condiciones legales pero también nuevos instrumentos financieros y no financieros que hagan posible que tanto la producción capitalista como lo no capitalista, así como los proyectos del Estado, puedan tener el respaldo de las finanzas, sin que eso signifique la imposición de una dictadura por parte de la lógica especulativa transnacional,

como sucede actualmente. En tercer lugar, los países de América Latina necesitamos apoyarnos sobre esta nueva articulación entre Estado, economía privada y economía popular, y sobre la nueva relación entre las finanzas y los distintos tipos de producción, para renegociar nuestra inserción y articulación en el mercado mundial; caso contrario, si seguimos reproduciendo el modelo primario extractivista muy difícilmente vamos a poder salir de esta situación.

Para cumplir esos tres objetivos necesitamos al menos tres pilares fundamentales: en primer lugar, una nueva banca de desarrollo, que vendría a ser el Banco del Sur; en segundo lugar, la construcción de un espacio de soberanía monetaria con base en una moneda común en América Latina, que vendría a ser el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE); y, finalmente, una red de seguridad financiera, que sea una muralla que nos proteja frente a los embates de las turbulencias de la coyuntura internacional, que vendría a ser el Fondo del Sur.

Esta es una propuesta integral y, como bien se menciona en la pregunta, la hemos venido defendiendo desde el Ecuador. No siempre hay esa percepción de la necesidad que haya una operación simultánea de estos tres pilares. Nosotros hemos hecho un diseño modular basándonos en las propuestas que han estado presentes en la discusión latinoamericana, pero también en la teoría, en las discusiones en otras etapas históricas.

En ese sentido, hemos sido muy cuidadosos y delicados en no mencionar qué es lo que los otros países dicen o no, defienden o no, o en qué es lo que están en contra, simplemente lo que decimos es que lo que el Ecuador sostiene, que tiene que impulsarse de manera común. Ahora, conscientes como estábamos de que esto iba a tener distintos interlocutores, porque los países hermanos tienen distintos ritmos, distintas prioridades, distintos problemas internos, lo hemos planteado de manera modular, pero en realidad lo deseable es que lo más pronto posible estos tres pilares puedan integrarse y actuar de manera conjunta para generar una cantidad de sinergia y de eficiencias nuevas y que puedan establecer realmente un instrumental sólido para avanzar en estas reformas estructurales de nuevo tipo.

¿Banco del Sur, un nuevo tipo de banca para el desarrollo o una banca para un desarrollo de nuevo tipo?

Es un nuevo tipo de banca de desarrollo porque es necesario cambiar la modalidad de funcionamiento de los préstamos en esta área. El mejor de los proyectos, si recibe financiación en dólares, tiene que pagar en dólares y con intereses; es decir, al final del día hay que obtener un excedente de balanza de pagos, que en el caso del modelo primario extractivista, que subyace a todas las economías, inclusive en las más diversificadas como la brasileña o la argentina, so-

lamente se puede lograr sobre la base del abaratamiento de la fuerza de trabajo y de la naturaleza, lo cual genera un círculo vicioso que deprime el conjunto de los ingresos nacionales y que hace que nuevamente se vuelva más difícil y más dependiente del exterior un proceso de desarrollo.

Es también un banco para el desarrollo de un nuevo tipo porque no queremos el crecimiento por el crecimiento, no queremos un nuevo tipo de funcionamiento bancario para seguir con el mismo modelo primario extractivista; al contrario, necesitamos generar un tipo de desarrollo que endógenamente vaya resolviendo los problemas de asimetrías estructurales y vaya permitiendo un nuevo tipo de articulación de los sectores populares con la economía del Estado y con la economía corporativa privada; que nos permita renegociar nuestro rol en la división internacional del trabajo y que la mismo tiempo vaya generando bases sólidas para un proceso de lo que acá, en los países andinos, se conoce como el Buen Vivir.

¿Cuál sería un ejemplo de un posible proyecto financiado por el Banco del Sur?

Por ejemplo, en el tema de la soberanía alimentaria estamos hablando de armar una red de silos, un proyecto muy emblemático pero al mismo tiempo de bajo costo, que permitiría la participación tanto de recursos en divisas extranjeras como con-

trapartes nacionales, porque básicamente es la producción local de un silo con base en la mecánica local, con el control de los productores locales y el respaldo de los municipios, pero conectados en línea a través de un intranet para que los Consejos de Ministros de Agricultura puedan monitorear la constitución de reservas estratégicas en cada uno de los productos, para poder tener el control de la especulación a nivel local, favoreciendo al productor y la consumidor, y de la especulación a nivel continental, evitando que las burbujas especulativas extorsionen el mercado.

Todo esto generará al mismo tiempo un manejo eficiente de inventarios que permita: primero, reducir la pérdida postcosecha que genera un desperdicio de 40% o 45% en las actuales circunstancias en América Latina; segundo, tener una estabilización de los precios y una garantía que reduzca la incertidumbre de los agricultores de manera muy significativa; tercero, un efecto disuasivo sobre los mercados internacionales y sobre los especuladores, ya que América Latina tiene un peso muy significativo en esos mercados; cuarto, evitar que haya una manipulación política del tema de los precios de los *comodities* y de todos los insumos por parte de elementos desestabilizadores; y, quinto, que esa sea una plataforma continental para otra política agrícola, para otra política en la gestión del conocimiento, de articulación de sectores pos-

tergados y del desarrollo local, de derechos ciudadanos, etc.

Este es un ejemplo además de cómo en este tipo de cosas podrían participar, por ejemplo, la OMS, la FAO, el PNUMA, etc., con aportes significativos que permitan, justamente, hacer realidad en plazos muy cortos sus objetivos.

¿Cuáles son los avances en la institucionalización del Banco del Sur?

La parte fundamental está ya firmada en el Tratado Internacional por los siete presidentes y ya ha sido ratificada, a noviembre de 2011, por los parlamentos de Ecuador, Venezuela, Bolivia, Argentina y por el Senado de Uruguay, lo cual nos da un plazo perentorio para que empiece ya a funcionar conforme está en las transitorias de ese mismo Tratado Internacional.

Ahora, nosotros hemos planteado que sería importante que los países puedan tener el tiempo que consideren necesario de acuerdo a los ritmos internos y a las relaciones con sus respectivas fuerzas opositoras, y que podría empezarse con los proyectos, inclusive podrían tenderse puentes hacia los otros presidentes no involucrados, a través de un sistema de fideicomisos, que permitiría de manera muy flexible, tanto a los países que ya están trabajando en el Banco del Sur como a los que no lo están haciendo aún, participar de inmediato en los proyectos, de soberanía alimentaria, energé-

tica, cuidado de la salud, red de ferrocarriles, construcción de otras obras de infraestructura común, soberanía en la producción de conocimiento, soberanía en la defensa de los recursos naturales, la producción cooperativa, asociativa, etc. Todos estos elementos podrían ser parte de estos fideicomisos con un mandato muy claro en el contrato que haga referencia a que es un proyecto del Banco del Sur y que será integrado a la institución cuando empiece a funcionar. Esto nos daría un paraguas político institucional muy importante y al mismo tiempo la flexibilidad que incluiría la posibilidad de participación de actores extra regionales y también de actores privados.

¿Cómo funciona el SUCRE como moneda fiduciaria regional? ¿Cómo contribuirá para que la moneda deje de ser un vehículo para la especulación?

Este segundo pilar tiene que ver con la necesidad de eliminar un uso artificial que tradicionalmente han tenido el dólar y las divisas extranjeras. Básicamente, si es que Chile le quiere comprar algo a Perú, el importador tiene que contratar un banco privado de su país, que a su vez tenga un corresponsal privado en EE.UU., y a través de un mecanismo privado y monopólico llamado *swift*, pasar por la reserva federal de los EE.UU para comunicarse con el banco corresponsal privado en los EE.UU del banco privado del exportador que tiene que pagarle a este

en el país exportador. Esto significa costos, tiempo, molestias de transacción y posibilidad de que circule la información; es decir, una cantidad de ineficiencias y trámites engorrosos. De esa forma, el SUCRE propone aprovechar esa puerta abierta para desarrollar mejoras significativas en eficacia, eficiencia y reducción de costos.

El SUCRE opera como una tarjeta de crédito recíproca entre bancos centrales y tiene la posibilidad que estos ahorros se hagan de ida y vuelta varias veces durante seis meses enteros (la liquidación se realiza al final de este período) y al mismo tiempo se genera un paréntesis de crédito como requisito para los actores, sobre todo para los propios bancos centrales, porque el banco central en el mismo momento que se está realizando la transacción recibe un valor en Sucres que genera un incentivo para que el país superavitario compre a los países deficitarios y, como no estamos hablando de una relación bilateral sino multilateral, que puede seguir ampliándose, las posibilidades de hacer negocio aumentan.

Siguiendo el ejemplo anterior, el banco privado del exportador se relacionará directamente y de manera electrónica con el banco central del país importador, mediante su propio sistema de pagos, y será éste el que se conecte con el banco privado del importador para realizar la transacción. De esta manera, se reducen tiempos, costos y la incertidumbre asociada a estos procesos.

Más aún, luego de entregada la mercancía, el banco central del país importador acreditará el pago en moneda nacional al banco privado del exportador, evitando con todo ello una demanda adicional artificial sobre el mercado regional de divisas.

Hoy por hoy solo existen transacciones solo a nivel comercial. En un corto plazo se incorporarán nuevos módulos que vayan, por ejemplo, hacia las remesas y las diferentes transacciones financieras, principalmente entre los Estados, permitiendo una relación que vaya desde, lo que es ahora, una relación entre bancos centrales, hacia una relación entre los bancos centrales y sus respectivos gobiernos, que luego podría ser entre gobiernos, entre bancos centrales y sector privado, lo cual llevaría a un espacio de aceptabilidad que pronto abriría las puertas también a una relación entre los sectores privados de los distintos países, sin necesidad de utilizar dólares.

¿Cuáles son las características del Fondo del Sur?

El tercer pilar supone avanzar hacia una red de seguridad financiera con varios componentes, uno de ellos es un fondo común de reservas, llamado Fondo del Sur por oposición a la posibilidad de regresar al chantaje que significa el Fondo Monetario Internacional. Esta alternativa continental, que incluye temas tan elementales como la conexión en línea entre los bancos cen-

trales -que ya se está implementando con el SUCRE- sin tener que pasar por la Reserva Federal de los EE.UU., como sucede actualmente para cualquier transacción entre bancos centrales, permitiría tener, por ejemplo, una gran cantidad de nuevas transacciones entre bancos centrales, que incluiría la movilización de la liquidez de corto plazo entre los países, tanto de los bancos centrales como de los otros bancos públicos y otras instituciones del Estado, pero también de los privados, pues la mayoría de ellos se encuentran sobreencajados.

El problema de esta crisis que se agrava día a día es esta trampa de liquidez que supone una gran concentración de liquidez en unos sectores y una ausencia total de ella en otros, y que a nivel de los sectores bancarios ya estamos viendo situaciones en las que los depósitos reciben cero por ciento de interés, y hasta en algunos casos están cobrando por tener los depósitos. Hay instituciones como el Fondo Latinoamericano de Reservas que empiezan a mandar cartas a sus clientes, los bancos centrales, diciéndoles que no aceptarán más depósitos. Nosotros creemos, por el contrario, que es necesario crear un ambiente mucho más ágil que permita acabar con esta locura que está viviendo América Latina donde estamos ahogándonos en ahorro, mandando nuestros ahorros al exterior, a veces voluntariamente otras involuntariamente, para recibir una remuneración

cercana al cero por ciento, con un riesgo gigantesco de que se pierda el capital.

Sobre esa base, con estos nuevos recursos de liquidez, se pueden establecer muchos otros mecanismos, como facilidades de emergencia, tanto para problemas de caja fiscal como de balanza de pagos, el establecimiento de créditos recíprocos en monedas nacionales entre los bancos centrales, que podrían permitir, además de acolchar las balanzas de pagos y las balanzas entre los bancos centrales de los países regionales, relaciones modulares bloque a bloque con otras iniciativas de integración, como con la propia Unión Europea, que al estar en problemas evidencia una cantidad de oportunidades de inversión y de negocio que podrían explorarse, o el caso de continentes muchos más sanos como el sudeste asiático. Todo esto abre la posibilidad de establecer mecanismos como el SUCRE también con otros bloques y de negociar sistemas de compensación de pagos basados en el crédito mutuo entre bancos centrales, que permitan auspiciar flujos de comercio cuando los mercados se encojan, cuando el crédito documentario para comercio exterior se haga cada vez más caro y escaso, cuando la liquidez en general de los actores escasea y entremos en una dinámica de encogimiento del comercio mundial, de quiebras innecesarias para actores que hoy por hoy no tienen un programa de insolvencia y que no están verdaderamente contaminados con los problemas

del parasitismo especulativo entre los países centrales y que van a hacer que un eventual nuevo zambullido en este proceso de crisis signifique pérdidas muchísimo más dolorosas.

¿Cómo este pilar podría servir para contrarrestar los efectos de la crisis sistémica en América Latina?

Se puede establecer una estrategia común de inversiones que incluya un fondo común de reservas destinado a hacer frente a las turbulencias internacionales.

América Latina está acumulando una cantidad gigantesca de reservas (720 mil millones de dólares), en condiciones de rentabilidad y riesgo inaceptables, y que tranquilamente pueden ser optimizadas sobre la base de los componentes mencionados anteriormente, y que al mismo tiempo podrían incluir otro tipo de activos como el oro físico; sobre todo en esta situación de incertidumbre estructural de las monedas, el precio de los metales preciosos adquiere caracteres de moneda de última instancia y, por lo tanto, van a subir en el mediano y largo plazo. Esto permitiría contar con reservas muchísimo más poderosas para generar dispositivos de liquidez mucho más eficientes y mucho más baratos para todos los países miembros, pero que además permitan validar la opción de incluir en el sistema de reservas latinoamericano, las reservas minerales y de metales preciosos bajo el suelo, ya que no tiene mucho sentido extraer el mineral a un costo irreversible en términos de biodiversi-

dad y contaminación, cuya distribución queda normalmente orientada fuera del país, para a cambio recibir un título valor etéreo, a veces un papel verde (dólares de los EE.UU.) o papel rosado (bonos del tesoro de los EE.UU.), y a veces la representación digital de eso en una computadora, a cambio de una tasa de interés y un riesgo que siguen siendo una locura. Cuando podríamos trabajar con mecanismos financieros sobre la base de la certificación de esas reservas bajo el suelo que, sin exacerbar el modelo primario extractivista, permita tener manejos de liquidez que tienen antecedentes perfectamente viables en los mercados internacionales.

La salud de la economía latinoamericana, sobre todo sudamericana, es lo suficientemente coherente como para permitir que esta iniciativa de un sistema de reservas alternativo avance. Eventualmente, inclusive, puede incorporar a los derechos especiales de giro de los países miembros, entre ellos el propio SUCRE u otro tipo de mecanismos entre los países miembros, y que eventualmente puede abrir estos canales de negociación bloque a bloque con Europa, con el Sudeste asiático, con África, con los propios países de la NAFTA, generando un mecanismo protegido de compensación de pagos y de circulación monetaria exento de las posibilidades de especulación que aquejan y contaminan la lógica de las divisas en el actual sistema global de reservas.

Los Archivos, espacios de la memoria

por María Elena Porras P*

La historia de los pueblos es siempre el resultado de procesos culturales y sociales de enorme complejidad. El conocimiento de los mismos se vuelve un imperativo en la vida de los hombres y mujeres en cuanto su historia, y más concretamente las huellas de su pasado, permiten el acercamiento a sus raíces, les confieren identidad cultural y reafirman el sentido de pertenencia a una sociedad determinada.

Memoria e identidad son dos categorías íntimamente vinculadas; la identidad es definida como una *construcción simbólica* y se fundamenta en la memoria que, por su parte, se presenta como una *selección social del recuerdo*. Ubicarla temporalmente significa hacer referencia al espacio de la experiencia

en el presente. La memoria no puede ser considerada, por tanto, como un fenómeno natural sino como un conjunto de representaciones enlazadas entre sí, en las que se fundamentan las identidades individuales y colectivas, ligadas a un sentido de permanencia a lo largo del tiempo y del espacio. El poder de recordar y rememorar algo del propio pasado es lo que sostiene la identidad.

La memoria como preocupación cultural y política deviene central en el debate actual de las sociedades contemporáneas, y en ese sentido, los archivos ocupan un espacio preeminente en los lugares de la memoria. En los archivos, los documentos se convierten en instrumentos de conocimiento: enseñan y hacen recordar. Para que estas fuen-

*M.A. en Historia Andina de la Flacso. Coordinadora general de Derechos y Garantías del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador

tes puedan ser sistematizadas con el debido rigor que la práctica historiográfica y metodológica exigen, deben ser mantenidas en condiciones adecuadas. Su salvaguarda debe ser prioritaria para las instituciones que las generan y recopilan, particularmente aquellas que guardan documentos esenciales para exigir responsabilidades o garantizar las hipotéticas reparaciones, reconstruir la Historia Social o asegurar que se perpetúe la memoria colectiva.

En lo que se refiere a la historia de las relaciones internacionales, los archivos históricos que guarda la Cancillería ecuatoriana permiten abordar temáticas tanto a nivel bilateral como multilateral. En razón de la importancia que en la última década ha cobrado el tema de la migración -particularmente la ecuatoriana a España-, los archivos consulares permiten la recuperación de fuentes con las que se pueden reconstruir las diferentes coyunturas por las que ha atravesado nuestro país, como emisor y como receptor de migrantes. Finalmente, la gestión y salvaguarda de los fondos documentales relativos a la historia de las violaciones a derechos humanos constituyen una prioridad para los países verdaderamente democráticos.

Este artículo pretende mostrar el alcance que tiene la recuperación de fuentes documentales históricas en el ámbito de las relaciones internacionales, no solamente como repositorios de información sino como es-

pacios de memoria y de poder con experiencias concretas, como referentes pioneros y herramientas esenciales para, tal y como se mencionó exigir responsabilidades, garantizar posibles reparaciones, reconstruir historia social y asegurar la vigencia de la memoria colectiva.

El Archivo Histórico de la Cancillería

La creación del archivo histórico de la Cancillería coincide con el momento de su fundación, en el año de 1830, cuando esta se denominaba Sección de lo Interior y lo Exterior. La evidencia disponible apunta a que se organizó bajo una estructura única, en la que se aglutinaron todas las gestiones internas y externas efectuadas por el gobierno ecuatoriano. Posteriormente, según el primer antecedente de legislación relativa al manejo y custodia de la documentación oficial -en el año de 1954-, su acervo documental se dividió en dos secciones, Ordinaria y Reservada, que se conservan hasta hoy.

En 1980, año de la creación de la Asesoría de Investigaciones Históricas, se inició el trabajo de catalogación de los volúmenes correspondientes a la Sección Reservada del Archivo General. Posteriormente se catalogaron los manuscritos -legajos- y transcripciones -volúmenes empastados- del Archivo Reservado de la Dirección de Soberanía Nacional, con todo lo cual se organizó el Archivo Histórico de la Cancillería. Al mismo tiempo que se inicia este trabajo de ca-

atalogación, el gobierno ecuatoriano expidió la Ley del Sistema Nacional de Archivos en 1982, vigente aún, mediante la cual se concede al Ministerio de Relaciones Exteriores la autonomía para organizar y conservar sus archivos. Para reforzar dicha labor, y a fin de garantizar su permanencia -por Acuerdo Ministerial N° 000006- se crea en 1983 el Archivo Histórico, instancia dependiente de la Dirección General de Relaciones Culturales, bajo la dirección de la Asesoría de Investigaciones Históricas. Se determinó entonces que se incorporase a este archivo toda la documentación anterior al retorno a la democracia, existente en el archivo General y el de la Dirección General de Soberanía Nacional.

Sólo en junio de 1994, y en el marco del Programa de Participación de la UNESCO se obtuvo el financiamiento para dicho proyecto. Reintegrado el antiguo equipo de trabajo conformado por los historiadores María Elena Porras, Soledad Castro y Efraín Pérez, se diseñó el definitivo plan de acción, cuyos objetivos fundamentales apuntaron a la organización del archivo y su puesta en servicio al público. En junio de 1995 se cambió la denominación de Departamento de Información Histórica por Departamento de Archivo Histórico, otorgándole autonomía en su gestión operativa, tal y como lo prevé su propio Reglamento, elaborado en ese año y aprobado por Decreto Ejecutivo número 2542 del 22 de febre-

ro de 1995.

Para 1995 y frente a las nuevas tecnologías informáticas disponibles para la sistematización de archivos históricos, se inició un amplio programa de automatización de su gestión. Se adquirieron los ordenadores necesarios y se solicitó el asesoramiento técnico al Archivo General de la Nación de Colombia, para el diseño, implementación y puesta en marcha de un sistema informático que incluyó la instalación de una Base de Datos Documental diseñada en el software Micro CDS/ISIS 3.7. En la actualidad, esta Base almacena más de 2 500 registros de documentos catalogados de los Fondos Presidencia de Quito y Ministerio de Relaciones Exteriores. El equipo técnico-profesional ha ingresado alrededor de ocho mil registros o unidades de información documental en el Inventario General. A fin de contar con un permanente soporte tecnológico de parte de la Cancillería, el Archivo Histórico inició, a partir del 2005, un proyecto piloto de registro documental, catalogación y digitalización, basado en la plataforma SQL SERVER, para lo cual trabajó en la migración de datos de la antigua base en MICRO ISIS. Así mismo, y dentro del programa de divulgación del Archivo, en 1996 se publicó la Guía del Archivo Histórico, en donde se reseña el contenido de sus fondos documentales y los servicios que presta. Ese mismo año se publicaron los catálogos: Fondo presidencia de Quito,

volumen 1; Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Límites. Misiones Especiales, volúmenes 1 y 2. En el año 2000 se publicó el volumen 3 de esta serie, correspondiente a la Misión de Honorato Vásquez.

Por otra parte, el Archivo Histórico se planteó la necesidad de convertirse en un centro difusor académico de la Historia y la Cultura, para lo cual ha llevado a cabo varios proyectos. En 1999, con el auspicio de la Embajada de Francia en el Ecuador y la Alianza Francesa, se llevó a cabo la exposición *Ecuador-Francia. Una historia en común*¹, que incluyó la publicación de un catálogo en el que se recogen varios estudios sobre las relaciones culturales, científicas y diplomáticas entre los dos países.

En esta misma línea, entre los años 2000 y 2002, con el auspicio de la Embajada de España en el Ecuador, la AECI y REP-SOL YPF, el Archivo Histórico organizó una megaexposición itinerante que buscaba mostrar las diversas facetas de las relaciones entre el Ecuador y España. Como resultado se publicó el libro *Ecuador-España: Historia y Perspectiva. Estudios*², donde se analiza a través de varios artículos, la dinámica histórica, diplomática y cultural de las relaciones entre los dos países.

De otro lado, en este mismo período, el Archivo Histórico elaboró y presentó una propuesta de nominación regional para el Registro Internacional de la Memoria del Mundo, denominada *Memoria Científica de*

América Andina: las expediciones e investigaciones científicas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Siglos XVIII y XIX, que fue aceptada de manera unánime por el Comité Regional.

El Archivo Histórico también ha impulsado la capacitación sobre temáticas puntuales del quehacer archivístico; así, en 1999, se organizó el curso sobre el manejo del paquete informático WINISIS dirigido a toda la comunidad de archiveros del país. De igual forma, con el auspicio del Programa MOW de la UNESCO, en el año 2001 se realizó el Seminario *Organización, manejo y conservación documental en Archivos y Bibliotecas*, al que asistieron funcionarios de los principales archivos del Ecuador.

En otra línea, el Archivo Histórico ha propiciado la publicación de obras de carácter archivístico. En el año 2001, en coauspicio con la UNESCO y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se editó el libro *Del Conocimiento a la Conservación de los Bienes Culturales: características de los materiales que conforman un bien cultural, alteración y análisis*, de la experta Francisca Gómez Moral.

En el año 2005, el Archivo inauguró su Laboratorio de Conservación y Restauración Documental -único en el país-, que ha permitido la capacitación de algunos conservadores y restauradores de patrimonio documental, posibilitando también la recuperación de las fuentes históricas cartográficas que guarda la Cancillería, de especial importancia para la historia territorial

de nuestro país.

Todas estas actividades emprendidas por el Archivo Histórico constituyen una invitación a la comunidad archivística nacional a realizar una revisión teórica y metodológica en torno a su quehacer.

Los Archivos Consulares, fuentes para una historia de las migraciones

Los fenómenos migratorios nunca se habían situado en un lugar tan destacado de la atención pública como a finales del siglo XX y comienzos del XXI, y nunca habían sido objeto de tan alta prioridad en las agendas de gobiernos y organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. En no pocos países la inmigración se ha politizado fuertemente, y ha devenido objeto de confrontación partidaria y electoral.

En la actualidad, de hecho, las migraciones internacionales se han mundializado. Hoy en día, hay unos 191 millones de personas que viven fuera de su país de origen mientras que, entre 1759 y 1950, hubo unos 70 millones de personas que abandonaron Europa. Los manantiales de la emigración internacional son ahora principalmente Asia, América Latina y África, dibujando un mapa muy distinto al de etapas históricas anteriores. Las causas de la mundialización migratoria son diversas y van, desde la miseria y la necesidad de mano de obra hasta la globalización del transporte y de la in-

formación³.

Para el caso de España, la inmigración está siendo el principal factor de transformación de la sociedad en esta primera década del siglo XXI; Aun más de lo que fueron las migraciones interiores de los años 60³ y la incorporación de la mujer al mercado del trabajo y a la vida social en condiciones formales de igualdad en los años 80³. Y esto no solo por las dimensiones que ha adquirido el fenómeno, sino por muchas de las características, retos y desafíos que plantea. Uno de los ejemplos más relevantes entre las migraciones de nueva generación a España es precisamente el de la emigración ecuatoriana⁴.

Para entender este fenómeno, es necesario partir de las fuentes que posibilitan la reconstrucción histórica de estos procesos, que en el caso de España y el Ecuador han ido configurando un tejido social distinto tanto en el país receptor como en el de origen; y, en el caso que nos ocupa, considerar que dicho proceso acontece en un espacio-tiempo en el que ya ocurrió un fenómeno similar un siglo antes, esto es, en las primeras décadas del siglo XX.

Todas las personas que deciden salir del territorio nacional dejan sus huellas como testimonio vivo de su experiencia migratoria en un tiempo y entorno de acogida. Los archivos consulares guardan esta valiosa información que evidencia su paso por el país receptor, pues es allí en donde los ciuda-

danos realizan las gestiones administrativas para regularizar su situación. Así, el archivo consular se convierte en depositario de una información que permite el seguimiento de dichos procesos.

Partiendo de estas consideraciones, el Consulado General del Ecuador en Barcelona emprendió una iniciativa de carácter pionero que incluyó la modernización de sus archivos consulares⁵, en los cuales reposa una información muy rica para el estudio de la migración ecuatoriana a Barcelona -intervención que podría ser aplicada más tarde en otras oficinas consulares ecuatorianas en territorio español-.

Pese a su relevancia histórica, las fuentes consulares han sido consideradas como documentos de carácter burocrático a los que el investigador no puede acceder, por lo que la información que guardan no ha podido ser recopilada y analizada en su verdadera dimensión. Esta fue una de las principales motivaciones que propiciaron una cuidadosa tarea de organización, registro, restauración y microfilmación y/o digitalización de los fondos documentales contenidos en este archivo consular. El material guardado se encontraba todavía en soporte papel, por lo que el riesgo de desaparición de estos documentos era pues, evidente y real.

La intervención archivística logró la ordenación y clasificación de la documentación que poseía desde 1903, así como la elaboración de un primer Inventario General

del Archivo, que se actualiza permanentemente. Se focalizaron las tareas en el ámbito de la normalización y operatividad del archivo, a través de la búsqueda y diseño de una Base de datos que permite la generación de catálogos y por consiguiente el acceso al contenido.

La información registrada en este Fondo consular comprende desde inicios del siglo XX -cuando se registra la inscripción de los primeros ecuatorianos residentes en Cataluña-, hasta nuestros días. En un principio estas fuentes fueron parte del registro de información que guardaron las llamadas notarías de Barcelona, encargadas de efectuar trámites para los residentes extranjeros; luego pasaron a los consulados honorarios, para finalmente reposar en el archivo consular. Así mismo, en épocas en que algunas oficinas consulares dejaron de funcionar, el Consulado del Ecuador en Barcelona guardó información -particularmente correspondencia- de la Embajada del Ecuador en Madrid (1928-1932) o del Consulado del Ecuador en Sevilla (1933-1935).

Las principales fuentes con las que se cuenta son:

a) Los libros y tomos de Registro Consular 1903-1977; 1978-2009. En dichos registros se anotan datos tan importantes como fechas de llegada, lugar y fechas de nacimiento, estado civil, número de personas que viajan acompañando al extranjero, ocupación antes y después de su llegada y

registro, y datos actualizados de domicilio en la ciudad en que residen.

b) Inscripciones, de nacimiento, matrimonio y defunción, que posibilitan la elaboración de estadísticas de aumento o disminución de la población migrante; relación intercultural con pobladores de otras naciones o ciudades de la región en la que habitan y, por supuesto, variaciones en las cifras de mortandad en coyunturas específicas.

c) Certificados (de nacionalidad, de no inscrito, de supervivencia, etc.), poderes y autorizaciones de viaje de menores de edad, que las oficinas consulares expiden a los ciudadanos del país de origen. Posibilitan, por una parte, configurar registros de residencia temporal o definitiva en el país receptor; esto es, conocer cuántas personas buscan la obtención de la nacionalidad, cuántos inscriben a sus hijos únicamente con la nacionalidad del país receptor, cuántos definitivamente siguen manteniendo su nacionalidad pero con permisos de residencia indefinidos; y por otra parte, conocer el manejo de sus bienes, ya sea los que conservan en su país de origen, los adquiridos durante su permanencia en el extranjero e inclusive, las relaciones familiares que se preservan a través del cuidado, tutela o patria potestad de sus hijos menores de edad.

d) Pasaportes otorgados a los ecuatorianos residentes en Cataluña, que también permiten conocer el ingreso inicial del inmigrado, así como los años de su perma-

nencia, mediante un sistema de registro que permite conocer el número de documentos de este tipo que obtuvo durante su estancia.

e) Visados tanto de no inmigrante (residencia temporal) como de inmigrante (residencia indefinida), una fuente básica para conocer el tráfico migratorio de la población catalana al Ecuador en distintos períodos.

f) Correspondencia, que determinada por la calidad de destinatario da lugar a un cúmulo de información ecuatoriana y española de carácter político, económico, cultural y por supuesto, de los cambios administrativos propios de la función consular. A través del análisis de informes o de notas enviadas y recibidas, se pueden conocer por ejemplo las distintas versiones sobre eventos políticos que se produjeron tanto en el Ecuador como en Cataluña o España.

Además de todo esto, este archivo permite contar con fuentes alternativas y/o integrativas, entre las que se destaca la fotografía, no sólo como documento de reconocimiento sino como medio de representación. Existen numerosos documentos fotográficos que se refieren a la historia y a la experiencia migratoria ecuatoriana en Cataluña, y a la de los catalanes en Ecuador. Para el investigador que acude a un archivo especializado en el tema migratorio contar con este tipo de fuentes es realmente un privilegio en tanto le permiten desarrollar un nuevo enfoque para la reinterpretación his-

tórica de las emigraciones.

Para visibilizar los resultados de este trabajo, se creó una exposición documental y fotográfica denominada *Los rostros de la migración: ecuatorianos en Cataluña y catalanes en el Ecuador*, que constituyó una primera muestra de lo que posee un repositorio de esta naturaleza y del significado que tiene la larga y compleja historia entre ecuatorianos y catalanes.

Los archivos y los derechos humanos

Con el retorno a la democracia en los países con regímenes represivos, tanto de Europa como de América Latina, un grupo de expertos del Consejo Internacional de Archivos –CIA-⁷ y la Unesco, expresaron durante muchos años su preocupación por el destino de los archivos que testimonian la violación a los derechos humanos, uniendo su voz a la de la sociedad civil. Sin archivos, no podrían exigirse responsabilidades, garantizar las reparaciones o asegurar que la memoria colectiva de la humanidad perdure. Desde su creación, el CIA ha apoyado proyectos y actividades relacionadas con la gestión documental y la administración archivística como condición básica para el buen gobierno, la transparencia y la democracia.

En 1995, junto con la Unesco, el CIA publicó un informe relativo a los archivos creados por los Servicios de Seguridad bajo los regímenes represivos, en el que se presenta el resultado de las tareas realizadas por

el Grupo de Trabajo creado para tal fin dos años atrás y aprobado en la Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos –CITRA- realizada en México⁸, cuyo objetivo principal fue analizar la situación de los fondos documentales relativos a la represión política, que se produjeron y acumularon en aquellos regímenes que habían entrado en procesos de democratización desde fines de los años 80'. De esta manera, los archiveros hacían eco de la preocupación manifestada por las organizaciones sociales defensoras de los Derechos Humanos, que exigían responsabilidades, posibles reparaciones, reconstrucción de la historia social o simplemente 'no olvidar'. En el caso de los Archivos de la Seguridad, Joinet⁹ señalaba que este 'derecho a saber' implicaba tanto el derecho inalienable a la verdad –sobre los acontecimientos, circunstancias y motivos que llevaron a los aberrantes crímenes– como el deber de recordar que incumbe a los Estados. *El derecho a saber implica que sean preservados los archivos. Se deben tomar una serie de medidas técnicas y de sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos, perpetradas principalmente con la finalidad de asegurar la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos*¹⁰.

Fruto de esta ardua tarea, fueron las recomendaciones que se incluyeron en el citado informe –desde las puramente archivísticas hasta las netamente políticas–, de las cuales los archiveros deberían ser activos promo-

tores, aunque no sean de su exclusiva competencia. Así mismo, se consideró importante crear un código deontológico¹¹ para el tratamiento de esta documentación, que fue parte también del señalado informe.

El trabajo se inició con el levantamiento de un censo de archivos de instituciones represivas desaparecidas entre 1974 y 1994, de los siguientes países: Alemania, Brasil, Chile, España, Hungría, Letonia, Lituania, Paraguay, Polonia, Portugal, Rusia, Sudáfrica y Zimbabue, tratando de obtener al menos los datos más importantes: nombre de los fondos documentales principales, fechas extremas de los documentos conservados, lugar de conservación y volumen aproximado y, en algunos casos, el uso que el nuevo régimen político estaba dando a estos fondos.

Como resultado de estos censos, se han producido ya tres grandes iniciativas dedicadas a censar los archivos relacionados con los derechos humanos: el Censo de Archivos de la Represión, que gestiona Memoria Abierta; los Archivos de Derechos Humanos que promueve Archiveros sin Fronteras y la Guía de Fondos sobre violaciones a Derechos Humanos que ha desarrollado el Grupo de Trabajo del CIA¹².

Durante los años 80', se inició un imparable proceso de desmantelamiento de regímenes políticos represivos en todo el mundo. En América Latina, fueron las dictaduras militares conservadoras –y prorateamericanas–, desde el Cono Sur has-

ta el Amazonas, las que fueron demolidas. Es importante resaltar las consecuencias que tales procesos de transición tuvieron en las iniciativas emprendidas por los Estados, así como por las asociaciones civiles y movimientos ciudadanos que construyeron verdaderos arsenales de información, que abarcan desde la reconstrucción de la memoria histórica hasta la localización de familiares desaparecidos. Los más destacados son: a) Argentina, donde la Cámara de Diputados del gobierno de Néstor Kirchner, abolió las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, dando paso al juicio contra los responsables de las violaciones a derechos humanos y la constitución de archivos como el del Servicio Paz y Justicia –SERPAJ– o el de Madres de la Plaza de Mayo; y b) Chile, donde el gobierno del Presidente Lagos creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, con el objetivo de recoger información acerca de las víctimas de la represión, y se obtuvieron otras fuentes recopiladas por comisiones de investigación no oficiales, como la Vicaría de la Solidaridad en Chile, con sus archivos de *La Conciencia de Chile*, que logró en el año 2003 incluirlos en el Registro de la Memoria del Mundo de la Unesco.

En el caso del Ecuador, podríamos mencionar la creación en el 2007 de la Comisión de la Verdad, que posibilitó la aceptación, por parte del Estado, de la existencia de prácticas represivas y violatorias a los de-

rechos humanos bajo el gobierno autoritario de León Febres Cordero, que diseñó y ejecutó una política de Estado, a cuyo amparo y de manera sistemática y generalizada, se cometieron detenciones ilegales, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas -siendo su caso paradigmático el de los jóvenes hermanos Restrepo-. Pese a la abundante información y testimonios custodiados todavía no se ha realizado el juicio y la correspondiente sanción a sus perpetradores intelectuales y materiales .

Esta Comisión tuvo entre sus principales objetivos el de solicitar la desclasificación de los archivos del Estado de carácter confidencial y de seguridad nacional, recomendar reformas legales e institucionales, crear mecanismos para la prevención y sanción de estas violaciones, y determinar la existencia de indicios de responsabilidad civil, penal y administrativa. Además, entre sus principales funciones estuvo la de recopilar información en el país o en el exterior y manejar esta información de manera reservada¹⁴.

Todos estos procesos represivos, en la mayoría de los casos, dejaron huellas en los archivos de las instituciones de seguridad y por lo mismo estos se convierten, bajo los nuevos regímenes democráticos, en fuentes de enorme trascendencia política y social, por lo que se requiere una profunda reflexión acerca de su gestión.

Sin duda, uno de los foros más importantes en los que se ha debatido esta cuestión es

el actual Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (antes Comisión), que recogió estos debates finalmente en 1998, en la Resolución sobre la Impunidad¹⁵.

Luego de estos debates, las medidas que debían adoptarse se definieron en principios que se sintetizan en los siguientes ámbitos: medidas de protección y de presión para impedir la sustracción, destrucción y desviación de la información; creación de un inventario de archivos disponibles, en el que se incluyan los archivos que se encuentren en poder de terceros países, para que mediante la cooperación se los haga accesibles y en ciertos casos puedan ser restituidos, y finalmente, reglamentación en materia de acceso y consulta.

Perspectivas a futuro

Los temas planteados anteriormente aluden a problemáticas de actualidad en la historia de las relaciones internacionales y, por lo mismo, demandan una seria reflexión sobre el papel de los archivos en la gestión pública de los Estados.

Para el caso del Ecuador, es indiscutible la responsabilidad que tiene el Estado en el cumplimiento de los principios que rigen el ejercicio de los derechos ciudadanos y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, prescritos en la Constitución (arts. 11 y 56). Dentro de la estructura del Estado, la Cancillería ecuatoriana, en su papel de institución que dirige la aplicación de la política

internacional del Estado, y en tanto orientadora y coordinadora del trabajo de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares (art.4 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior), tiene la responsabilidad de generar una política de salvaguarda de los archivos de la institución y de sus órganos, así como promover la aplicación de un programa de recuperación de fondos documentales relativos a los derechos humanos en todas las instituciones del Estado, aprovechando la actual coyuntura política en que impera un régimen democrático y buscando la elaboración de un verdadero banco de información, indispensable para la defensa de la democracia y de los derechos colectivos.

Frente al principio de transparencia y democratización de la información, es esencial que los programas de intervención de archivos garanticen una amplia accesibilidad, también prevista en el art. 18 de la Constitución de la República, lo que permitirá un mejor ejercicio del poder público, así como de las acciones y demandas de las organizaciones de la sociedad civil y de las y los ciudadanos.

Finalmente, vale la pena señalar que la administración de un archivo no solo debe estar dirigida a la organización o clasificación de la información, sino también a dar cuenta del papel que juegan estos reservorios como espacios de investigación, de manifestaciones culturales, de aprendizaje y de recuperación de la memoria individual y co-

lectiva.

En este sentido, las nuevas demandas que tiene el Estado ecuatoriano hoy en día para su eficiente gestión pública, particularmente en el campo de la cultura y la información en general, así como las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, exigen que los especialistas y gestores del patrimonio documental cuenten con las herramientas necesarias, tanto en el ámbito legislativo-normativo como en el de los principios conceptuales, para la conservación y custodia de los acervos documentales.

Notas

1. Véase el Catálogo de la exposición editado en Quito el 24 de junio de 1999.
2. Pedro Calvo-Sotelo, María Elena Porras, *Ecuador-España. Historia y Perspectiva. Estudios*. (Embajada de España en Ecuador y Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 2001).
3. Matteo Manfredi, María Elena Porras, "El Archivo Consular del Ecuador en Barcelona: un proyecto pionero para los estudios de los fenómenos migratorios (siglos XX y XXI)", publicado en *Revista digital Navegamérica* [<http://revistas.um.es/navegamerica/article/view/55661>]. Consultado 10/10/2011.
4. *Ibíd.*
5. Esta labor se emprendió en el marco de un proyecto generado en el año 2007 por María Elena Porras -entonces Cónsul del Ecuador en Barcelona-, el historiador italiano Matteo Manfredi y un

equipo conformado por alumnos de la Escuela de Gestión Documental - FSAGED - de Cataluña.

6. *Los rostros de la migración: ecuatorianos en Cataluña, catalanes en el Ecuador. Catálogo de la exposición*, (Barcelona, 2009).

7. El CIA es una organización de ámbito mundial creada en 1948. Actualmente cuenta con 1.500 miembros, entre instituciones e individuos y con 80 asociaciones profesionales, en 190 países y territorios.

8. Antonio González Quintana, *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos* (Red de Archivos Históricos, CIA, Paris, 2009), p. 25.

9. *Ibid.*, p. 39. Louis Joinet, experto del Grupo de trabajo del CIA-UNESCO, proclamaba en su Informe de 1997, como “derecho colectivo, el “Derecho a saber” entendiendo por tal no sólo el derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a conocer lo que ocurrió con ellas, que sería el simple derecho a la verdad, sino que, además, el “derecho a saber” es también un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones” (N. de la A.).

10. *Ibid.*, p.41.

11. Deontología o “la ciencia de la moralidad” hace referencia a la rama de la ética cuyo objeto de estudio son aquellos fundamentos del deber y las normas morales. Se refiere a un conjunto ordenado de deberes y obligaciones morales que tienen los profesionales de una determinada materia. Es conocida también bajo el nombre de “teoría del deber” y, al lado de la axiología, es una de las dos ramas principales de la ética normativa. N. de la A.

12. *Ibid.*, p. 26-28.

13. La reciente película “Con mi corazón en Yumbo” de María Fernanda Restrepo, hermana de los asesinados, es por sí misma un importante testimonio documental audiovisual, y recoge a su vez fuentes de indiscutible valor para la recuperación de la memoria histórica y de las acciones emprendidas por el Estado ecuatoriano en este caso.

14. *Comisión de la Verdad, Sin Verdad no hay Justicia, Resumen Ejecutivo* (Editecuatorial, Ecuador, 2010).

15. Antonio González Quintana, *op. cit.*; *Impunity* CHR.Res.1998/53, ESCOR Supp. (Nº.3) at 175.U.N.Doc.E/CN.4/1998/53(1998). También disponible en Universidad de Minnesota Human Rights Library. [<http://www1.umn.edu/humanrts/UN/1998/Res053.html>]

Cronología de las relaciones Internacionales

I Agosto - 20 Noviembre 2011

por Andrés Naranjo*

I. Ecuador reúne 2'860.845 para la Iniciativa Yasuní

El pasado 20 de noviembre el Gobierno Nacional logró recaudar 2'860.845 a favor de la Iniciativa Yasuní-ITT, que busca mantener el crudo bajo tierra, a través de aportes de las autoridades seccionales, instituciones del sector público, empresa privada, y ciudadanía en general. El dinero se juntó durante la campaña “Yasunízate”, que se llevó a cabo, ese día, en el Ágora de la Casa de la Cultura ecuatoriana (CCE) y en el Parque el Arbolito, donde acudieron miles de personas para respaldar el proyecto ambientalista.

Los principales gestores de esta campaña fueron el Presidente Rafael Correa; el Vicepresidente Lenín Moreno; el Canciller, Ricardo Patiño; La Ministra Coordinadora de Patrimonio María Fernanda Espinoza y la Embajadora de la Iniciativa Ivonne Baki, quienes destacaron los positivos resultados. “Quiero felicitar al país entero. Esto demuestra que los ecuatorianos estamos más unidos que nunca, ciudadanos colaborando para una iniciativa que cambiará la historia”, dijo el Presidente de la República.

Estos recursos se suman a la cifra recaudada a nivel internacional, como resultado de los compromisos asumidos en Nueva York, el pasado 24 de septiembre en la ONU y gracias a la gira que el Canciller, Ricardo Patiño, realizó por Europa, el pasado octubre.

La meta del Gobierno ecuatoriano es recaudar cien millones de dólares hasta el 31 de diciembre del presente año.

*Dirección de Comunicación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

2. Ecuador propone reestructuración de las Naciones Unidas

El Presidente Rafael Correa, junto al Canciller Ricardo Patiño, asistieron el pasado 21 de septiembre al 66 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Nueva York. La postura de Ecuador fue marcar un punto de inflexión al sistema de Naciones Unidas que no da respuestas a la conflictiva coyuntura internacional actual.

“En temas como el cambio climático, la situación de Palestina, la financiación para el desarrollo o el sistema financiero internacional; no han podido ser solucionados por la Organización. Es momento de una reestructuración”, señaló el Jefe de Estado ecuatoriano.

El Ecuador también apunta a un cambio a nivel de los Consejos: económico, social y Consejo de Seguridad, además de otros organismos que fueron integrados después de la Segunda Guerra Mundial: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); posición que tuvo el apoyo, a nivel internacional, del Grupo de los No alineados y del G77.

En esta visita, el Primer Mandatario y el Canciller también mantuvieron reuniones con autoridades y representantes de varios países para estrechar lazos diplomáticos, comerciales y políticos, impulsar la iniciativa Yasuní ITT y dialogar con los compatriotas que viven en Nueva York.

3. Gira del Canciller Ricardo Patiño a Europa

La gira de 21 días del Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño, que se cumplió el pasado octubre, incluyó a España, Italia, Suiza, Alemania, Bielorusia y Azerbaijón, países con los cuales se impulsaron y fortalecieron las relaciones en varios ámbitos, entre ellos el comercial y la iniciativa Yasuní ITT; además se consolidó una mayor presencia en las organizaciones especializadas en política internacional, y se planteó la posición de América Latina, en especial del Ecuador, frente a la crisis del sistema político financiero internacional.

En cada uno de los países, se promovieron acciones en favor de la comunidad ecuatoriana. En España, ante 30 mil compatriotas residentes en Madrid, Barcelona y Murcia se difundió el contenido y alcance del Convenio de Seguridad Social y su Acuerdo Administrativo, además de suscribir convenios de cooperación con INNOVA y Madrid Network, instituciones especializadas en ciencia y tecnología.

En Italia, el Canciller Ricardo Patiño mantuvo una reunión con su homólogo, Franco

Frattoni, con quien abordó varios temas de interés internacional; en este marco mencionó la voluntad de su país de aportar con 35 millones de euros para la Iniciativa Yasuni-ITT.

En Ginebra - Suiza, se produjeron diálogos con la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay; el Director de ACNUR, António Guterres y el Director del South Center, Martin Khor.

También en Alemania, el Ministro se reunió con su similar de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, quien se comprometió a abogar por la Iniciativa Yasuni-ITT, al tiempo de suscribir convenios de fortalecimiento en talento humano, ciencia y tecnología.

Por otro lado, en Belarús, se firmó un Memorando de Entendimiento para la creación de la Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial y el intercambio de misiones comerciales para finales de año; finalmente en Azerbaiyán, el Canciller Patiño suscribió el Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Azerbaiyán.

4. Cancillería desconcentra sus funciones

Dos nuevas oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración fueron inauguradas: en Tulcán y Machala, el 6 de julio y 9 de noviembre respectivamente; como parte del proceso de desconcentración que impulsa el Gobierno ecuatoriano.

“Tenemos el propósito de aproximar los servicios a los ciudadanos, de abrir el mundo exterior al desarrollo de su región, identificando demandas, potencialidades y recursos que puedan contribuir al progreso de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos en la Zona 1; El Oro, Zamora y Loja en la Zona 7”, manifestó el Ministro Ricardo Patiño, al inaugurar las oficinas.

Los servicios cubren áreas como: legalización y apostillas, pasaportes y comercio exterior. Además, en Tulcán se atenderán trámites de refugio, como apoyo a las oficinas que vienen funcionando en Esmeraldas y Lago Agrio.

5. Ministerio de Relaciones Exteriores socializa la diplomacia

En cumplimiento a la Constitución que contempla el reconocimiento a los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades, la Cancillería nombró al segundo embajador indígena, que representará al Ecuador en El Salvador: Segundo Andrango. El 9 de agosto, fue nombrado Ricardo Ulcuango como Embajador en Bolivia.

La ceremonia de designación del nuevo Embajador Andrango, se llevó a cabo el pasado 16 de noviembre en la Plaza de la Interculturalidad de Cotacachi, liderada por el

Canciller Ricardo Patiño.

Estas designaciones están dirigidas a lograr una verdadera inclusión y representación de los pueblos y nacionalidades, acabando con la exclusión histórica en el servicio exterior, considerando que los embajadores representan en el exterior al pueblo y no a una élite ni a grupos particulares, reivindicando el carácter plurinacional e intercultural del país.

Las diferentes organizaciones sociales, a nivel nacional, se comprometieron a presentar sus candidatos para la siguiente designación de terceros secretarios para esta Cartera de Estado. “Dentro del pueblo indígena existen varios perfiles con la preparación adecuada, todo el apoyo a los líderes y lideresas jóvenes, para que con su ingreso a la carrera diplomática al fin se de la interculturalidad”, manifestó Mariano Curicama, Prefecto de Chimborazo, en una reunión con el Canciller, Ricardo Patiño. De igual manera, David Quiñones, Secretario General del Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana, resaltó que el Plan Plurinacional ha tenido importantes avances. “Por primera vez tenemos diplomáticos afrodescendientes como Antonio Preciado y Luis Alberto Quiñones”, recordó.

6. Ecuador asiste a Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

La audiencia sobre Libertad se cumplió en el Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en representación del Gobierno ecuatoriano acudió el Canciller Ricardo Patiño, junto a María Isabel Salvador, Representante ante la OEA, y el Encargado de Negocios Efraín Baus.

El Ministro reiteró que el Estado ecuatoriano y su Gobierno reconocen y respetan los derechos humanos de todos los ecuatorianos y la libertad de expresión. “Respetamos el derecho de quienes defienden los intereses de las grandes empresas, pero sobre todo defendemos los derechos de la mayoría de ecuatorianos que fueron excluidos por anteriores gobiernos” afirmó en esa ocasión, haciendo hincapié que el Gobierno asume esta posición independientemente de cuán poderosos sean o de cuánta capacidad de presión exista.

7. El gobierno recordó el golpe de estado del 30 de Septiembre

A un año del intento de golpe de estado en contra del Presidente Rafael Correa, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño, participó en una concentración por el 30-S. Alrededor de 150 mil ciudadanos se reunieron en la Avenida de los Shyris, en Quito, reiterando que la principal enseñanza que dejó ese episodio fue el compromiso de un pueblo ecuatoriano en favor de su Presidente y de la democracia.

Los Estados Miembros y la Secretaría General de Unasur, también ratificaron su respaldo al Gobierno y al pueblo ecuatoriano al realizar una declaración conjunta en concordancia con los principios del orden democrático, el Estado de derecho, la paz y el respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, el 30-S también motivó la convocatoria a eventos culturales como los que se realizaron en la Cancillería, entre ellos la presentación de la obra “La Otra Jungla” del artista plástico cubano – ecuatoriano Luis Saavedra, y la proyección del documental “Muchedumbre”, de Rodolfo Muñoz.

8. Ecuador y Estados Unidos encaminados a restablecer plenamente sus relaciones

Las relaciones a nivel diplomático entre Ecuador y Estados Unidos se interrumpieron tras la expulsión de la Embajadora Heather Hodges, el pasado 4 de abril como consecuencia del contenido de un cable confidencial de WikiLeaks, sobre la supuesta corrupción policial en Ecuador. Entonces, el Gobierno explicó que esta medida se realizó en contra de una persona (Heather Hodges) y no en contra del Gobierno de Estados Unidos.

Una vez que el *impasse* se superó, el pasado 15 de agosto, la Casa Blanca designó al Ministro Consejero, Adam Namm como nuevo Embajador, para lo cual envió nota diplomática a la Cancillería ecuatoriana solicitando el respectivo beneplácito, la misma que fue respondida positivamente por Ecuador.

Por su parte, el Ecuador nominó a Nathalie Cely, quien se desempeñaba como Ministra Coordinadora de la Producción, para ocupar el cargo de Embajadora en Estados Unidos, lo que fue aceptado por Washington el 21 de octubre.

Se espera que hasta finalizar el 2011 ambas naciones posesionen a sus Embajadores.

9. La Comunidad Andina apunta a su fortalecimiento

Tras la medida de hecho llevada a cabo por transportistas colombianos que impedían el paso a sus pares ecuatorianos, rompiendo con los acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y las relaciones de hermandad y buena vecindad, Ecuador analizó la posibilidad de abandonar este organismo ya que el Estado colombiano no garantizaba el libre transporte entre los dos países.

En este sentido, los Presidentes de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se reunieron en Bogotá (Colombia) el pasado 8 de noviembre, para analizar el tema y buscar soluciones. Como resultado se alcanzaron acuerdos como: adecuar las estructuras de la CAN

al mundo actual; cumplir los mandatos en materia de transporte; buscar la convergencia entre la CAN y Mercosur con Unasur. Los Presidentes de la CAN acordaron reunirse por lo menos una vez al año; acelerar la integración en materia energética; buscar una posición común para la próxima Cumbre de Río+20 y promocionar las exportaciones de los países miembros para fortalecerse internamente y frente a la economía internacional; finalmente se comprometieron a cumplir y hacer cumplir la libre movilidad dentro de cada uno de los países.

10. Ecuador con mayor gestión internacional

En los últimos dos años, Ecuador ha participado activamente en el impulso a la integración latinoamericana, a partir del efectivo trabajo en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) que se consolidó el año pasado con la Presidencia Pro Tempore.

Actualmente se está trabajado en el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), el Fondo del Sur, Banco del Sur, con miras a mitigar las actuales y posibles crisis financieras internacionales.

En el ámbito bilateral, como resultado de las giras realizadas por el Canciller Ricardo Patiño, se han incrementado las relaciones con países asiáticos, caribeños, de Medio Oriente, África y Europa.

Asimismo, en los últimos cuatro meses, el país ha sido electo para ocupar cargos importantes: Miembro del Comité Ejecutivo de la Unesco; Miembro del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe; Miembro del Comité de la Organización Internacional del Derecho para el Desarrollo; Vicepresidente de la Conferencia sobre prohibiciones y restricciones en el uso de ciertas armas convencionales y miembro electo al Consejo de Administración de Medio Ambiente de las Naciones Unidas

En cuanto al tema de migrantes, se ha impulsado un trabajo para mejorar sus niveles de vida a través de acciones como la firma de acuerdos de seguridad social con países como España, Perú y Venezuela.

En lo referente al ámbito comercial y en respuesta a las políticas del Gobierno, se creó PRO ECUADOR, instituto que protegerá y promoverá el desarrollo del comercio, la pequeña y mediana industria. Al culminar el 2011 se prevé tener 34 oficinas comerciales más alrededor del mundo.

11. Ecuador y sus vecinos impulsan mejores relaciones

A principios de este año las relaciones limítrofes con Perú y Colombia tuvieron definiciones finales a partir de la Carta Náutica Ecuatoriana. Ahora los tres países tienen todo claro en cuestión de límites.

Respecto a Colombia, se logró un entendimiento tras el *impasse* diplomático, restableciendo nuevamente las relaciones diplomáticas al más alto nivel. En los últimos meses respecto a la frontera común, ambos países impulsaron el Programa de Acción Binacional para fortalecer la seguridad; en el área social se suscribió un documento entre sus Vicepresidentes con el fin de atender integralmente a las personas con discapacidad en el marco de la Misión Manuela Espejo. Otro tema importante fue la XVI Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración que se llevó a cabo en Ipiales, con la presencia de ambos Cancilleres, en donde se estableció que ambas fronteras son prioridad de la política externa, se informó también sobre la reestructuración de la Comisión de Vecindad -COVIEC-, y el trabajo que se realizará en el 2012 en temas relacionados con hidrocarburos, infraestructura, interconexión eléctrica, vías, cultura; y la construcción a la brevedad el Puente Internacional de Rumichaca.

Por otro lado, la Dirección Nacional de Migración de la Cancillería firmó con su par de Perú el Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano – Peruano; instrumento binacional que facilitará la regularización migratoria, así como la pertenencia de los flujos migratorios entre los dos países. Además, el pasado 27 de octubre tuvo lugar la reunión de la Comisión de Vecindad peruano-ecuatoriana, en donde sus Cancilleres firmaron el acta que prevé la Implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera, el Eje Vial 1, el reconocimiento de títulos profesionales, grados académicos y estudios universitarios, así como la constitución de un grupo de trabajo para elaborar una propuesta que facilite el tránsito de embarcaciones marítimas de recreo y deporte.

12. Escuela de Verano, un espacio de integración

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en el marco de la Ciudadanización de la Diplomacia, se organizó este proyecto académico para jóvenes de toda Latinoamérica en pos de que se conozca el esfuerzo que el Gobierno Nacional está realizando en temas como el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, el Socialismo del *Sumak Kawsay* y la Felicidad como Medida del Buen Vivir, los Derechos de los Trabajadores y Desarrollo; los Cambios Políticos de América Latina desde una Perspec-

tiva Europea; la Innovación de la Nueva Constitución Ecuatoriana; el Comercio Justo para Ecuador, entre otros.

A decir de los participantes; esta fue una vivencia crítica, real, abierta y espontánea que permitió el conocimiento y difusión de la política del Gobierno Nacional. Jacobo García de la Universidad de Salamanca en España; manifestó al final de la jornada que “en todo el mundo se siente el desgaste del modelo neoliberal y del individualismo imperante, lo que hace que exista una gran necesidad de repensar nuevas alternativas para el desarrollo”.

13. Cancillería rinde cuentas sobre sus labores

En concordancia a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Canciller Ricardo Patiño, por segunda ocasión, explicó a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea su trabajo realizado al frente de esta Cartera de Estado, “es obligación de todos los funcionarios públicos dar cuentas sobre sus labores”, dijo el Canciller.

En este marco, el pasado 19 de septiembre y 18 de noviembre, se llevaron a cabo los Primeros Talleres de Evaluación de Gestión de Embajadores y Oficinas Comerciales y de Gestión de Oficinas Diplomáticas Multilaterales, además de la elaboración del trabajo para el 2012.

El Presidente Rafael Correa, durante la explicación la evaluación final mencionó que, “esperamos que todos ustedes trabajen no solo con la capacidad que tienen, sino con la mística que requiere sacar al Ecuador de la pobreza, para alcanzar el Buen Vivir”

Por otro lado, y cumpliendo con lo establecido en la ley del Servicio Exterior, el Canciller Ricardo Patiño, entregó los respectivos acuerdos ministeriales, que autorizan el ascenso a 78 diplomáticos del Servicio Exterior: ubicados entre Primeros, Segundos y Terceros Secretarios, Consejeros y Ministros.

14. ALBA traza plan de trabajo

El VI Consejo Político de Ministros Exteriores del Alba, que tuvo lugar en Caracas, Venezuela, resolvió mantener reuniones para el tratamiento de asuntos de carácter regional, mundial y de fortalecimiento de la propia organización con países que conforman el BRIC -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-, la Liga Árabe y la Unión Africana.

Para los temas que se tratarán se decidió convocar, según lo señaló el Canciller Ricardo Patiño, una comisión de expertos e intelectuales que analicen la grave crisis económica internacional, así como lo que está aconteciendo en el plano militar y político, a

fin de que generen un informe para presentarlo a los Jefes de Estado y de Gobierno.

Además, se acordó la realización de una Cumbre Alternativa de Redes de Comunicación para fortalecer la democracia y prevenir el golpismo y la desestabilización; en este mismo contexto se aprobó crear redes de información democrática entre países que buscan la autodeterminación, la soberanía y la participación de sus ciudadanos.

15. Unasur opta por establecer bases para una Nueva Arquitectura Financiera regional

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unasur, decidió de manera autónoma establecer las bases sobre las cuales deberá construirse una alternativa de crecimiento económico social que examine y desafíe los problemas que conlleva la crisis del sistema global, y que enfrente el reto de consolidarse como bloque referencial de América del Sur.

Actualmente se tiene ya un plan de acción para avanzar en el desarrollo de un sistema multilateral de pagos en monedas locales, conformar una banca de desarrollo propia de la Región y coordinar el uso de reservas con el objetivo de avanzar hacia la creación de un fondo de reservas.

El conjunto de la Arquitectura Financiera Regional en términos de comercio interregional representará aproximadamente 120.000 millones de dólares

16. Sistema de pagos SUCRE avanza sostenidamente

Desde el 6 de julio de 2010, en que entró en operación el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, SUCRE, hasta el 20 de noviembre de este año se han canalizado operaciones de comercio exterior por un total de 167.132.586,20 millones de "SUCRES", lo cual equivale en dólares a 209.031.634,98.

En ese período, Ecuador negoció por medio de agentes públicos y privados aceite crudo de palma, medicinas para uso veterinario, llantas radiales, desperdicio de papel, atún precocido congelado, planchas de acero laminado al frío, rollos de acero laminado al caliente y urea.

El Sistema Sucre es una moneda virtual que busca afianzar la soberanía integral y financiera; generar ahorro de divisas, impulsar el comercio en la Región, disminuir la dependencia hacia otros Estados y reducir las desigualdades estructurales existentes entre los países miembros.

17. Apertura de Nuevos Mercados

Varias ferias y eventos a nivel internacional, se han desarrollado con el propósito de captar nuevos mercados e inversiones, así como promocionar la oferta exportable ecuatoriana. Ente ellos:

Del 15 al 27 de agosto, el país expuso en la “36ª Feria Internacional de Artes y Oficios de Jerusalén 2011”.

Del 23 al 25 de septiembre, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, PROECUADOR y su Oficina Comercial en Turquía, inauguraron el *stand* ecuatoriano de promoción de la oferta exportable en la XIX Feria de Alimentos y Bebidas GIDA. Este es el evento más importante de la industria de alimentos procesados en Turquía.

Organizado por la Embajada del Ecuador en Italia conjuntamente con la Oficina Comercial con sede en Milán, el 20 y 22 de septiembre, se llevó a cabo el evento “Esto es Ecuador”, con la presencia de más de 120 invitados en Roma y 145 invitados en Milán, asistieron autoridades y empresarios italianos de los principales sectores comerciales, inversión y turismo. El objetivo del evento fue presentar al Ecuador en su contexto económico, comercial y turístico.

El 5 de septiembre, las relaciones políticas, comerciales y culturales entre Ecuador y Serbia se fortalecen tras los resultados de la reunión que mantuvo entre la Subsecretaria de Organismos Internacionales y Supraregionales, Lilia Rodríguez, el Viceministro de Relaciones Exteriores de ese país, Zoran Vujic, en la sede del Ministerio, en Belgrado.

Ecuador y Serbia, al tener economías complementarias posibilitan relaciones científico-técnicas, de aprovechamiento de desarrollos conjuntos con intercambios de tecnología.

El 5 de octubre pasado, Ecuador se promocionó en el “Latin Asia Business Forum 2011 en Singapur”. Este evento es considerado el más importante para la promoción de inversión y comercio entre países asiáticos y latinoamericanos con reconocimiento mundial. En ese sentido, destacó la firma de un Memorando de Entendimiento entre la Agencia de Promoción de Comercio de Singapur (IE Singapore) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En la ciudad de Yakarta, entre el 6 y 7 de octubre, se llevaron a cabo la II Reunión de la Comisión Conjunta sobre Cooperación Económica y Técnica, y la II Reunión de Consultas Bilaterales entre Ecuador y la República de Indonesia.

Indonesia tiene especial interés en potenciar su presencia en el Ecuador, especialmente en los sectores de energía y telecomunicaciones. En el campo energético, se promoverá

la cooperación en fuentes de energía nuevas y renovables, y se promoverá el intercambio de expertos y la celebración de cursos de entrenamiento y capacitación, indistintamente en los dos países.

Actualmente, el Ecuador cuenta con 29 oficinas comerciales alrededor del mundo que se encuentran trabajando en la apertura de nuevos mercados y la consolidación de productos no tradicionales.

18. Canciller Ricardo Patiño consolida ámbito económico-comercial con Belarús

En la mañana del 17 de octubre, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ricardo Patiño, viajó a Belarús y durante su estadía cumplió con una agenda que incluyó un encuentro con el Presidente de la República de Belarús, Alexander Lukashenko, entre otras autoridades del país europeo, quienes consideran al Ecuador como socio estratégico potencial.

El Canciller Patiño junto con su homólogo el Canciller Serguei Martynov, firmaron un Memorando de Entendimiento para establecer un Comité Económico Comercial Conjunto.

Paralelamente, en la Cámara de Comercio de Belarús se llevó a cabo un encuentro con los miembros de la Cámara y con la participación de los representantes de Pro-Ecuador con el objetivo de exponer las oportunidades comerciales del país y su inmejorable posición en el mercado mundial.

19. Canciller Ricardo Patiño inicia visita oficial a Azerbayán

El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, Ricardo Patiño se reunió el 18 de octubre con el Presidente de la República Ilham Aliyev con en Bakú, la ciudad capital de Azerbayán.

Durante su intervención, el Canciller Patiño recalcó el interés del Ecuador de encontrar en Azerbayán no sólo un socio comercial, sino también un socio estratégico en las distintas esferas en el desarrollo de ambas naciones.

Además expresó el deseo del Ecuador por incrementar y fortalecer las relaciones comerciales con Azerbayán, a fin de aprovechar la posición estratégica en el Mar Caspio y su cercanía a otros países de especial interés, así como introducir nuevos productos de la oferta exportable ecuatoriana al mercado azerbaiyano y lograr la consolidación de los ya existentes.

Por otra parte, este miércoles 19, el Ministro Patiño dialogó con su homólogo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Azerbaiyán, Elmar Mammadyarov, sobre proyectos de inversiones, comercio, cultura y ciencia y tecnología entre ambos países; además firmó un Tratado de Protocolo que abre las puertas al establecimiento de sus relaciones bilaterales.

20. Examen de políticas comerciales de Ecuador en la OMC

La etapa final del II Examen de Políticas Comerciales del Ecuador en la Organización Mundial del Comercio, OMC, que se realizó a partir del 14 de noviembre, concluyó el miércoles 16.

Sus miembros felicitaron al Ecuador por haber sorteado la recesión económica mundial de manera satisfactoria, absteniéndose de adoptar medidas comerciales proteccionistas, salvo aquellas que se implementaron temporalmente en el año 2009 para obtener una mejor balanza de pagos.

Destacaron los logros del país en las áreas de desarrollo humano y de la desigualdad de ingresos, así como los beneficios y limitaciones de las políticas relativas a su régimen monetario dolarizado. Reconocieron además los esfuerzos realizados recientemente por el país para mejorar su productividad y competitividad internacional, al igual que la participación del Ecuador en las actividades de la OMC y de la Ronda de Doha.

De igual manera elogiaron las mejoras en materia de transparencia, lucha contra la corrupción, avances en temas de facilitación del comercio y transparencia en la contratación pública, así como en materia de legislación sobre competencia.

También se realizaron observaciones en el área de propiedad intelectual, los aranceles compuestos, licencias de importación, reformas tributarias y medidas sanitarias y fitosanitarias.

La OMC instó al Ecuador a mejorar su productividad y competitividad, y en este sentido, considerar políticas comerciales más abiertas, como una herramienta potencialmente útil. Por otro lado, coincidieron en que se debe diversificar las exportaciones y buscar nuevos mercados. Igualmente, alentaron al Ecuador a continuar con sus reformas estructurales y reglamentarias con el fin de mejorar aún más el entorno propicio a los negocios y a la inversión.

Muchos de los funcionarios de la OMC elogiaron el modelo de desarrollo del Ecuador proyectado hacia el Buen Vivir, que utiliza al comercio como una herramienta para el desarrollo de los pueblos. Se resaltaron además sus excelentes índices macroeconómicos.

Política Editorial

LINEA SUR, la Revista de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración recibe artículos durante todo el año, siempre y cuando se ajusten a las normas de publicación y traten temas vinculados al ámbito de las relaciones internacionales, preferiblemente enfocados en el Ecuador, la región andina y América Latina. Puede tratarse de ensayos, avances de investigaciones y análisis de coyuntura que se encuentren debidamente soportados con referencias bibliográficas, y que posean la debida claridad argumentativa y expositiva.

Se reciben artículos para cada una de las siguientes secciones:

Dossier: Incluye artículos en torno a un tema central, definido para cada número por el Consejo Editorial.

Agenda Estratégica e Integración: Incluye artículos de temáticas como seguridad, cooperación y desarrollo, soberanía y buena vecindad, medio ambiente, ciudadanía universal, derechos humanos y en general, política exterior y relaciones internacionales.

Coyuntura: Esta sección se enfoca en el análisis geopolítico y geoestratégico del contexto internacional contemporáneo.

Entrevista: Recoge diálogos con actores claves de la política nacional e internacional y personalidades claves del pensamiento político contemporáneo.

Los manuscritos recibidos serán sometidos a un proceso de selección a través de dos instancias. El Comité de Redacción se encarga de garantizar que los artículos cumplan con las normas de publicación, la política editorial y la línea temática de la revista. El Consejo Editorial, conformado por académicos de reconocida trayectoria, diplomáticos de carrera e integrantes del equipo asesor de la Cancillería, se encarga de dar el visto bueno definitivo a los artículos y de ser el caso, de 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 abril, agosto y diciembre.

Presentación del Dossier
Miguel d'Escoto Brockmann

Dossier

• Principios constitucionales y estratégicos de las relaciones internacionales
Pablo Villagómez

• La Iniciativa Yasuní-ITT: nuevos derechos, bien común y sociedad pospetrolera
Matthieu LeQuang

• Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos
Jacques Ramirez

• Política Exterior y Parlamento
Fernando Bustamante

• Política internacional y cambio climático
María Fernanda Espinosa

Agenda estratégica e integración

• La escasez de petróleo en el mundo y sus implicaciones geopolíticas para Venezuela
Juan Pablo Cadena

• Ecuador: entre libre comercio y desarrollo endógeno
Ramiro Hidalgo

• Los derechos humanos de la persona migrante en la Unión Europea
Jessica Orellana

Coyuntura

• ¿Hacia qué nuevo 'sistema-mundo'?
Ignacio Ramonet

• Libia después de la ejecución de Muammar Gaddafi
Richard Falk

• WikiLeaks: una lectura desde la diplomacia ciudadana
Fidel Narváez

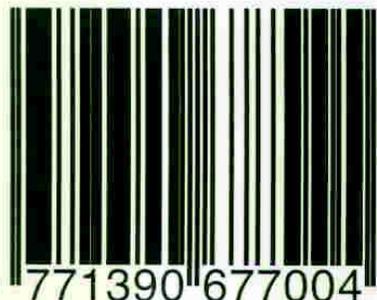
• ¿Es posible la integración sudamericana? Perspectivas del Ecuador ante los posibles efectos de una nueva crisis económica internacional
Katuska King

Entrevista

• Crisis económica internacional y Nueva Arquitectura Financiera: Entrevista a Pedro Páez
Enrique Torres Castro

Archivo histórico de la Cancillería

• Los Archivos, espacios de la memoria
María Elena Porras



9 771390 677004



Ministerio
de Relaciones Exteriores,
Comercio e Integración