

Revista de Estudios Estratégicos

Nº 02 / SEGUNDO SEMESTRE DE 2014 / ISSN: 2313-2698



El Centro de Investigaciones de Política Internacional, es una institución de carácter académico adscrita al Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” (ISRI) fundada el 25 de noviembre de 2010.

Cuenta con más de 40 investigadores-profesores y mantiene estrecha relaciones de intercambio y colaboración científica con centros de investigación, universidades y organizaciones académicas de Cuba y otros países.

El centro tiene como misión realizar investigaciones prospectivas en el mediano y largo plazo, en el campo de la política internacional y las relaciones internacionales, con una visión estratégica sobre problemas globales, regionales y actores priorizados, en particular acerca de los Estados Unidos de América, y América Latina y el Caribe.

Las direcciones principales del trabajo de la institución son la investigación científica, la elaboración de Escenarios de Política Internacional, la organización de eventos y las publicaciones.



Revista de Estudios Estratégicos

Es una publicación semestral
del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)

Consejo Editorial:

Presidente: Dr. Adalberto Ronda Varona
Dr. Silvio Baró Herrera (CIPI)
Dr. Jesús Aise Sotolongo (DRI-CCPCC)
Dr. Nelson Roque Suástegui (CIPI)
Dr. Jorge Casals Llano (ISRI)
Dr. Leyde Ernesto Rodríguez Hernández (ISRI)
Dra. Soraya Castro Meriño (CIPI)
Dr. Emilio Duarte Díaz (UH)
MSc. Eduardo Perera Gómez (UH)

Consejo Asesor:

Embajadora Isabel Allende Karam (ISRI)
Dr. Néstor García Iturbe (ISRI)
Dr. Jairo Hernando Estrada Álvarez (Universidad Nacional de Colombia)
*Dr. Atilio Boron Director del Programa Latinoamericano de Educación a Distancia
en Ciencias Sociales (PLED)*
Dr. Antonio Romero Gómez (CIEI)
Dr. Ramón Pichs Madruga (CIEM)

Coordinador:

MSc. Luis Feito Corratgé

Edición:

Ileana Ricardo Lorenzo

Diseño y realización:

Alexis Ponce

Redacción:

3ra. Ave. No. 1805 entre 18 y 20, Miramar, Playa. Zona postal 13, La Habana, Cuba.
Teléfonos: 7206 3098, 7202 2928 ext. 111; email: revestrategicos@cipi.cu
Sitio web: www.cipi.cu

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos
siempre que se indique la procedencia.
Cada trabajo expresa la opinión del autor.

Contenido

- 9** MIGUEL ÁNGEL MORATINOS
Retos de la UE en Oriente Próximo
- 15** RAYNIER PE@ÓN
Proyección internacional de España:
su impacto en las relaciones con América Latina
- 39** ATILIO BORON - ALEXIA MASSHOLDER
Pensamiento estratégico estadounidense
- 53** RUVISLEI GONZÁLEZ
Los avances y desafíos de los megacuerdos en negociaciones
en Asia Pacífico: TPP y RCEP
- 77** PÁVEL ALEMÁN
La explotación de los hidrocarburos no convencionales (esquistos)
y su impacto en la geopolítica global
- 93** RENIO DÍAZ
Las TICs y las relaciones internacionales: apuntes para la reflexión
- 117** LEYLA CARRILLO
El cambio de régimen: una variante intervencionista
- 145** ALFREDO W. FORTI
La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes
para una estrategia regional
- 165** JULIO C. GAMBINA
Cambio político en Nuestramérica: avanzar o retroceder

Presentación

En el artículo introductorio de la *Revista de Estudios Estratégicos* número dos, “Retos de la UE en Oriente Próximo”, Miguel Ángel Moratinos defiende la urgencia de que la Unión Europea deje a un lado su actual apatía y su falta de visión y voluntad políticas frente al Medio Oriente fragmentado y convulso en el orden político, necesitado de conciliar su agenda histórica con los desafíos del presente siglo, en un contexto internacional y regional probablemente favorable para ello. Desde su perspectiva declara difícil entender la situación del Oriente Próximo sin la interrelación histórica y contemporánea, con sus altas y bajas, con Europa. Por ello, espera de los dirigentes europeos la interpretación valiente de la realidad existente y el enfrentamiento con visión estratégica de los retos actuales y futuros de la región.

El siguiente trabajo, “Proyección internacional de España: sus impactos en las relaciones con América Latina”, Raynier Pellón Azopardo da cuenta de la complejidad de las relaciones entre estos actores. Según el autor, la proyección política de España hacia América Latina no puede instrumentarse al margen de su

posición en el sistema de dominación global y sus necesidades diplomáticas como Estado comunitario, atlantista y capitalista. Así, se presta particular atención a la pretensión de desentrañar el rol asumido por España ante los gobiernos progresistas de nuestra América como supuesto modelo a seguir en términos democráticos, y por consiguiente, paradigma del modelo neoliberal.

El aporte de Atilio Boron y Alexia Massholder “Pensamiento estratégico estadounidense” consiste en una reflexión oportuna y de utilidad práctica, sobre núcleos conceptuales de alcance estratégico de importantes pensadores de la política exterior estadounidense. Los autores se muestran convencidos de que una lectura crítica y atenta de las ideas planteadas nos permitirá identificar posibles fisuras y contradicciones en los planes del imperio y, en consecuencia contribuir al diseño de políticas efectivas para la lucha anticapitalista. Sirven de base para el análisis crítico presentado los libros de Zbigbiek Brzezinski *El Gran Tablero Mundial* y *Visión Estratégica*, y *El poder blando y la política exterior americana*, de Joseph Nye.

Ruvislei González Sáez, en su presentación “Los avances y desafíos de los megacuerdos en negociaciones en Asia Pacífico: TPP y RCEP”, desarrolla el importante y actual tema de las negociaciones comerciales de gran envergadura, conocidas como megaproyectos o megacuerdos, en esta importante región del mundo, de indiscutible y trascendental impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas. A lo largo del texto, González Sáez precisa las características principales de las negociaciones megaregionales y presta particular atención a los antecedentes, avances, desafíos y retos de las negociaciones del TPP y el RCEP, así como al posicionamiento de la ASEAN, Japón y EE.UU. ante estos proyectos.

Pável Alemán Benítez, por su parte, presenta el artículo “La explotación de los hidrocarburos no convencionales (esquistos) y su impacto en la geopolítica global”. El investigador aborda el criterio compartido por instituciones académicas y de gobierno estadounidense sobre la llamada “revolución del gas de esquisto”, presentado como la opción viable de esa potencia para solucionar de una vez la dependencia energética respecto a zonas consideradas inestables políticamente o bajo control de gobiernos en desacuerdo con la política exterior de los EE.UU. Alemán Benítez asume el criterio de que el ascenso de la producción de petróleo y gas natural no convencional de esquisto con el uso de la técnica de fracking,

a pesar de los cuestionamientos sobre su viabilidad económica y sostenibilidad ambiental, influirá en el cambio del mapa energético y de poder a escala global. El autor trata en su propuesta puntos de partida para comprender la relevancia del tema y las consecuencias económicas y políticas del fracking así como los cuantiosos recursos no convencionales de gas y petróleo que han sido identificados en EE.UU., la República Popular China, Brasil, y en menos cantidades en otras áreas geográficas.

En el artículo las “Tics y las relaciones internacionales: apuntes para la reflexión”, Renio Díaz Triana realiza un análisis de la creciente utilización de las Tics en las relaciones internacionales en un número creciente de países. Asevera que la interactividad, la multidimensionalidad, la intertextualidad, la personalización y la capacidad de actuación de estas tecnologías han coadyuvado notablemente en el desenvolvimiento de la diplomacia en la era digital e identifica desafíos y oportunidades de dicha práctica.

“El cambio de régimen una variante intervencionista” es el título de la contribución de Leyla Carrillo Ramírez. En el estudio presentado se refiere entre otros temas a la extensión y diversidad en la aplicación por los polos de poder de figuras que propugnan modificar el escenario mundial, según su conveniencia geoestratégica, la tendencia a promover el “cambio de régimen” en países de todos los continentes, la imposición

de figuras no consensuada por el Derecho Internacional y el empleo de métodos que carecen de apoyo mayoritario en las Naciones Unidas. La autora evalúa casos específicos del empleo de la subversión, el mecenazgo a mercenarios, la manipulación mediática, el ciberespionaje, la desestabilización económica, en lo que denomina *Golpe Suave*.

El siguiente trabajo, "La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional" de Alfredo W. Forti, ofrece una lectura desde Nuestra América a la incuestionable necesidad de proteger los recursos naturales de la región. Entre sugerentes consideraciones teóricas y estratégicas, el autor destaca que se ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de las riquezas naturales de la región; declara además la ausencia de una política regional en la materia que ignora como factor de alcance estratégico fundamental la contradicción entre la abundancia de recursos en la región por una parte, y la escasas y apatencia de los mismos para actores extrarregionales. Sobresale por su connotación académica y política la situación en la concepción estratégica de nuevos conceptos ajustados a los requerimientos identificados, como "interés regional", "regionalidad" e "integralidad", "cooperación hacia adentro" y "disuasión hacia afuera", entre otros.

En el artículo que cierra este número de la *Revista de Estudios Estratégicos*, "Cambios políticos en

Nuestramérica: avanzar o retroceder". Julio Gambina afirma su interés en criticar el desarrollo capitalista y como ocurre en nuestros países y en el mundo en esta etapa de crisis mundial del orden capitalista, también realiza la crítica teórica a quienes imaginan la posibilidad del desarrollo del capitalismo con iniciativas ideológicas y políticas que sustenten la posibilidad de la reforma del orden burgués, disputando la hegemonía del orden mundial. Asimismo, el autor sustenta declarar una propuesta de desarrollo que supone una discusión contra el límite de lo posible en condiciones actuales reconociendo las dificultades para avanzar en un proyecto de tipo socialista. Gambina aborda entonces las estrategias para el desarrollo del debate, un balance de la época y la necesidad de pensar los desafíos y las perspectivas en el interés de reflexionar sobre avances y retrocesos del cambio político en la región.

Esperamos que la propuesta de este número pueda ser de utilidad a los interesados en los temas presentados a nuestros lectores.



Dr. Adalberto Ronda Varona

Retos de la UE en Oriente Próximo

Miguel Ángel Moratinos

Exministro de Asuntos Exteriores
y de Cooperación de España

Difícilmente podemos entender hoy la situación de Oriente Próximo sin su interrelación con Europa. Desde “el rapto de Europa” hasta Kundera, que al recibir el premio Jerusalén de literatura, señaló que Israel es el “corazón de Europa... un corazón extraño, situado fuera de su cuerpo” toda la historia europea y todo el acontecer del *levante* han estado íntimamente unidos.

El discurrir de esta relación permanente no siempre ha sido armónico y tranquilo. Las luces y las sombras lo han acompañado en su devenir histórico y en su desarrollo contemporáneo a este artículo no le corresponde recordar episodios históricos, aunque si es necesario aludir a aquellos que fueron decisivos para la configuración de la realidad actual. Los acuerdos *Sykes-Picot* y la declaración a Balfour, el holocausto y la creación del Estado de Israel, son los principales hitos que ayudan a explicar la situación de nuestros días. Esta breve enumeración histórica puede servirnos para mostrar el carácter vital de los intereses europeos en Oriente Próximo.

Es cierto que Europa —Francia y Reino Unido principalmente— se eclipsaron tras la crisis de Suez y que nuestra influencia quedó difuminada por la *hiperpotencia norteamericana*. La conferencia de Paz de Madrid confirmó la desaparición de la URSS, el surgimiento de la *pax americana* y la pérdida de influencia de los europeos. Esa pérdida debe matizarse pues, aun siendo cierto que Europa no está en la mesa de negociaciones, sí que es un actor relevante con visión política y capacidad económica para orientar la solución definitiva del conflicto arabo-israelí. Sin la declaración de Venecia y el apoyo económico y financiero de Europa al pueblo palestino la esperanza de paz en oriente Próximo se hubiera esfumado.

Este año en el que conmemoramos el centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial que, tras el Tratado de Versalles de 1919, dio lugar al actual mapa de Oriente Medio, sería oportuno subrayar en qué situación nos encontramos. La primera valoración es que, al igual que en 1914, hoy nos enfrentamos a un mundo en cambio y a un proceso de mutación profunda en el orden regional de Oriente Medio similar a lo que supuso la caída del imperio Otomano. En segundo lugar, Oriente Próximo debe conciliar su antigua agenda: fronteras, conflictos territoriales, energía, rivalidades hegemónicas bipolares, etc., con los nuevos desafíos de este

siglo XXI; es decir, la lucha contra el terrorismo, el fundamentalismo islámico, proliferación nuclear, seguridad alimentaria, escases de recursos hídricos, confrontación cultura y religioso. Por último, también los actores implicados han cambiado: por una parte, los países árabes y los palestinos defienden autónomamente sus propias causas y sus soberanía, así como Israel es un estado reconocido por la mayoría de los países representados en Naciones Unidas, y Estados Unidos ejerce el mayor liderazgo en la región, aunque en los últimos meses ha tenido que abrir espacio a la Federación Rusa y a Turquía, así como algunos países del Golfo como Arabia Saudí y Qatar, sin olvidar el papel preponderante que desempeña la República de Irán.

En estas circunstancias nos encontramos con un Oriente Próximo fragmentado y convulso en lo político, lo religiosos y lo territorial. La crisis Siria, el desmantelamiento de las estructuras del poder en Irak y el estancamiento del proceso de paz israelo-palestino hacen de la región una zona de enorme volatilidad. En mi opinión, este último conflicto sigue siendo el corazón y el epicentro de toda la inestabilidad medio-oriental que contamina todas las relaciones internacionales y condiciona y dramatiza la vida de millones de seres humanos.

Hoy nos encontramos con un proceso de paz agotado, con nego-

ciaciones estancadas y sin visos de que se reanuden en un futuro próximo y todo ello, en un contexto internacional y regional que podría ser favorable a un arreglo final si analizamos con objetividad las consecuencias estratégicas de la primavera Árabe y los desafíos iraníes e iraquíes, acontecimientos que no reclaman la atención necesaria de la clase dirigente israelí. Más bien al contrario, ante la incertidumbre y el ascenso del Islam político, Israel ha optado por iniciar un nuevo ensimismamiento, encerrarse dentro de sí misma y esperar tiempos mejores. Considera, erróneamente que el tiempo juega a su favor.

Estos acontecimientos y escenarios políticos nos hacen interrogarnos sobre qué hace la Unión Europea, y sobre todo, que debería hacer. Lamentablemente y a pesar de que la unión ha consensuado durante los últimos años una posición común sobre cuáles deben ser la base de un acuerdo final —conclusiones de la presidencia sueca, noviembre de 2009—, esta se ha visto incapaz de ejercer su liderazgo durante estos últimos años y ha vuelto a reflejar la tradicional cacofonía interna y un dócil seguimiento de la política norteamericana.

Hoy nos encontramos sin hoja y sin rutas, los esfuerzos y declaraciones del Cuarteto no han logrado desencadenar una nueva dinámica de paz, por lo que parece necesario cambiar de marco negociador y proponer uno nuevo, con el fin

de relanzar y revitalizar el proceso de paz.

Es hora de que la Unión Europea recupere y rompa su actual apatía. La única carta negociadora de la que disponemos hoy es el reconocimiento del Estado Palestino. Estamos obligados a proponer una nueva estrategia político-diplomática en que ambas partes encuentren elementos de interés. Los europeos podríamos enunciar el doble reconocimiento y establecer una fecha límite para el reconocimiento del Estado Palestino si, en un plazo razonable y predeterminado, no se hubiera avanzado seriamente en las negociaciones de paz. Por otra parte, la UE podría comprometerse en facilitar la normalización diplomática del mundo árabe-islámico con Israel en ese mismo plazo.

Paralelamente, israelíes y palestinos deberían reanudar las negociaciones de paz, concentrándose en las cuestiones territoriales, de fronteras y todas aquellas relativas a la seguridad. Al mismo tiempo, el Cuarteto podría adoptar el compromiso de negociar y alcanzar un acuerdo eficaz y auténtico que detenga la expansión de los asentamientos. Esta estrategia no se trata de una declaración más, sino de lograr sobre el terreno la paralización de la política de colonización.

A día de hoy, la Unión Europea debe plantearse la configuración y el mandato del Cuarteto; este no cumple los objetivos para los que fue creado y debería abrirse y

reestructurarse para que participaran los principales países árabes, así como la liga árabe y Turquía. A su vez la unión Europea tendría que proponer un plan de nueva actuación para el Cuarteto y que este evaluara permanentemente el desarrollo de los acontecimientos en Oriente Próximo.

Si estas actuaciones hacen referencia al marco político-institucional de la Unión Europea, la sociedad civil europea puede y debe desempeñar un papel relevante en la sensibilización de las opiniones públicas europeas e internacionales sobre el conflicto de Oriente Próximo, con la optimización de sus recursos y experiencias en movilizaciones sociales. Hoy más que nunca el poder blando, adscrito siempre a Europa, puede ser determinante en el nuevo contexto regional.

Las sociedades civiles europeas, árabes e israelí favorables a la paz y a la resolución definitiva del conflicto tienen capacidad para favorecer una nueva dinámica que impulse y acompañe la solución definitiva. En los últimos meses hemos asistido a movilizaciones ciudadanas que han logrado deponer pacíficamente regímenes autoritarios y anacrónicos. La determinación ciudadana puede poner en evidencia que la situación de impasse en oriente Próximo debe desbloquearse para avanzar hacia el futuro de paz y prosperidad.

En este sentido, la Unión Europea podría servir de conexión entre

Israel y las nuevas elites dirigentes del norte de África, y el mundo árabe con indudable eficacia. Si hasta la denominada primavera árabe, Israel proclamaba con fundamento que era la única democracia de la región, afortunadamente hoy los países que configuran su vecindad con orgullo están en la conquista de la dignidad cívica y democrática.

Ha llegado el momento en que ambas partes abandonen sus prejuicios tradicionales e históricos para perfilar un nuevo horizonte, y que los norteafricanos y los árabes se liberen y despojen de los tabúes que mantienen sobre Israel. Es necesario que frente a la posición sistemática del boicot proporcionen una diplomacia activa de defensa de sus intereses; una acción política y diplomática que debería explicar directamente al gobierno y a la sociedad israelíes. Para ello, sería oportuno recuperar la iniciativa árabe de paz y que una delegación ministerial pudiera viajar y permanecer en Israel para explicar a diversos interlocutores (la *Knesset*, las acciones sindicales, empresariales y profesionales, universidades, *think tanks*...) los beneficios de una reconciliación definitiva y de la paz.

La Unión Europea está llamada a tener un papel clave en todo el proceso y a diseñar un plan de acción para sondear el mayor número de sensibilidades sociales y políticas, y facilitar o proponer iniciativas concretas. Probablemente sea

el momento de centrarse en la convocatoria y la preparación de una Cumbre Euro-mediterránea que ponga en contacto, y al más alto nivel, a las elites políticas del sur de Israel con los responsables de la Unión Europea. Por el momento, esta convocatoria no se ha planteado porque los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea, que siguen con interés e incertidumbre el desarrollo de los acontecimientos en el mundo árabe, parecen estar paralizados ante los distintos focos de inestabilidad presentes en el escenario medio-oriental. Han optado por esperar a que se estabilice la situación en Siria para valorar sus impactos en otras naciones y no se comprometen con una actitud proactiva que utilice el instrumento diplomático para acelerar el proceso de cambio que vive la zona.

Otra opción sería proponer una nueva iniciativa que, inspirada en el Acta de Helsinki, aportara un marco multilateral de seguridad, diálogo y cooperación. Si en los años 70 del pasado siglo Occidente y la extinta Unión Soviética superaron la dialéctica bilateral y los enfrentamientos ideológico y militar gracias a la CSCF (Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea) por qué no intentar algo similar en la actualidad. En aquel entonces el pacto fue accesible y sencillo: respecto a la integridad territorial de las fronteras a cambio de diálogo y cooperación sobre cues-

tiones políticas y económicas y, principalmente, en materia de derechos humanos. Para Oriente Próximo se trataría de reunir en torno a una misma plataforma multilateral a todos los países de la región más Estados Unidos. Rusia, la Unión Europea, China, Japón y Turquía para abordar y cooperar en cuestiones de seguridad, incluidas las capacidades nucleares, cuestiones económicas, seguridad alimentaria, cambio climático..., sin olvidar el diálogo intercultural y religioso.

Todo ello, necesitaría de un liderazgo europeo. Sin embargo, los silencios de la UE en estos últimos años sobre los acontecimientos en el Mediterráneo y Oriente.

Próximo levantan fundadas sospechas de falta de visión y voluntad políticas para responder con eficiencia y rigor a los resultados de las distintas causas abiertas. Sin embargo, la situación requiere con urgencias una respuesta netamente europea, y de no producirse, no sólo volveríamos a asistir al denominado *eclipse europeo*, como el que se produjo en el año 1953 con la crisis de Suez, sino que Europa dejará de ser un actor de referencia e influyente en la escena internacional para convertirse en uno secundario e irrelevante.

En cada vez más patente que el Norte de África y Oriente Próximo miran más hacia el Este o el Sur y que se preocupan menos de alzar su mirada hacia el Norte, del que

sólo reciben señales de crisis y de distanciamiento incompresibles, sobre todo, si se toma en cuenta la historia y la geografía de la región. Espero y deseo que los dirigentes

europeos lean con coraje y decisión la realidad del Mediterráneo y de Oriente Próximo, y afronten con visión estratégica los retos actuales y futuros de Oriente Próximo.

Proyección internacional de España: su impacto en las relaciones con América Latina

Raynier Pellón Azopardo

Investigador
del Centro de Investigaciones
de Política Internacional (CIPI)

La proyección política de España hacia América Latina no puede instrumentarse al margen de su posición en el sistema de dominación global, y sus necesidades diplomáticas como estado comunitario, atlantista y capitalista.

Explicar el rol asumido por este país en las relaciones políticas internacionales y específicamente en su proyección hacia la región implica considerar, en nuestro análisis, el contexto económico y sociopolítico en que se instrumentó el proceso de adhesión español a la Comunidad Económica Europea (CEE); así como, su comportamiento en el marco institucional.

En este período, coincidente con la conformación de un nuevo sistema sociopolítico en España (1977-1985), la conjugación de variables esenciales terminó constituyendo un catalizador de los rasgos que distinguen a este país actualmente en el escenario internacional.

Durante el proceso de transición, diversos actores políticos asumieron el ingreso a la CEE como garante de

una genuina democratización del sistema político, progreso económico y fortalecimiento de la proyección exterior del país.

Este elemento, visto en su evolución, incidió en que el ejecutivo español se caracterizara en los marcos de la CEE por una continua asimilación de los cánones democráticos, y de seguridad euro occidental; identificándose con políticas que han estado dirigidas a garantizar, en primera instancia, la competitividad e intereses geoestratégicos del gran capital.

Desde América Latina (AL) la total inserción de España en organismos de poder internacional como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha tenido un impacto significativo en el carácter de sus relaciones con la región, estructuradas fundamentalmente en tres dimensiones: la bilateral, las específicamente euro-latinoamericana y las estrictamente iberoamericana.

En las condiciones del mundo contemporáneo, donde el imperalismo pretende segar por la fuerza de la más moderna tecnología armamentista el mínimo intento de divergencia política y hasta cultural, con este artículo pretendemos desentrañar el rol asumido por España en el sistema internacional, un país que ante los gobiernos progresistas de Nuestra América, se pretende presentar como un modelo a seguir en términos democráticos; y

por consiguiente, paradigma del modelo neoliberal.

**Contexto en que se produce
el proceso de adhesión español a la UE:
condicionantes externos e internos
y sus impactos en la proyección
internacional de España**

Conocer el contexto económico y sociopolítico en que se instrumentó el proceso de adhesión a las Comunidades Europeas (1977-1985),¹ y los elementos que condicionaron su evolución, es esencial para analizar los derroteros de la España contemporánea y en particular su proyección exterior.

La conjugación de un grupo de factores, entre los que se encuentran las confrontaciones propias del período de guerra fría, los paulatinos cambios estructurales que se dieron dentro del sistema capitalista en el orden económico, político y social; así como las profundas transformaciones internas emanadas del proceso de transición español, constituyeron un catalizador de los rasgos que hoy distinguen a España y por tanto, objeto de análisis imprescindible.

La génesis y causa esencial de los mencionados cambios estructurales, podría ubicarse en el proceso de reconversión industrial. La revolución científico técnica y los avances de la informática aplicados al sistema productivo aceleraron la transnacionalización de este trayendo con-

¹ El 28 de julio de 1977, el Gobierno español presenta la solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas. No es hasta el 12 de junio de 1984 que son firmados en Madrid los instrumentos de adhesión, Tratado y Acta de adhesión.

secuencias trascendentales en los órdenes mencionados anteriormente a escala planetaria.²

En este sentido, la crisis global de energéticos (1973) ha sido reconocida por varios autores como el detonante que evidenció, con mayor claridad, las consecuencias socioeconómicas y políticas de la transnacionalización de la economía mundial. En el orden institucional, por ejemplo, se puede afirmar que el citado proceso minó los poderes económicos del estado-nación y su capacidad de influir en las fluctuaciones económicas. Muchas de las competencias que fueron exclusivas del Estado, pasaron a manos de organizaciones transnacionales, cuyo radio de acción superaba las fronteras territoriales y a su vez no tenían mayor compromiso social que ser fiel a las inhumanas leyes del mercado.

Al respecto, dos elementos se tornaron incuestionables durante los años setenta y ochenta: primero, las operaciones capitalistas se encontraban, en gran medida, fuera del control estatal y, segundo, el Estado de Bienestar³ como modelo comenzó a percibirse debilitado ante las nuevas condiciones de la economía mundial. Resulta ilustrativo que en los Estados occidentales crecieron los gastos sociales con mayor rapidez que sus ingresos, lo cual condicionó entre otros factores, el paulatino desmontaje de los amplios sistemas de

seguridad y asistencia social que caracterizaron a la economía de posguerra. Consecuentemente aumentaron los índices de pobreza y miseria incluso en los países más desarrollados, y trajeron consigo las desigualdades sociales y económicas de la nueva era.⁴

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de reconversión industrial también propició importantes transformaciones en la estratificación social euro occidental, particularmente vinculada con la fragmentación de la clase obrera en su conjunto. Durante las últimas tres décadas de la pasada centuria, aumentó el número de trabajadores altamente calificados en el ámbito industrial (ingenieros, profesionales); también se incrementó el personal administrativo, comercial y técnico, conocido como la “nueva clase media”, siendo este uno de los sectores que creció con mayor rapidez, mientras que el agrícola comenzó a mostrar los índices más bajos.

En el caso específico de España, aunque a un ritmo menos acelerado que en las primeras economías europeas, la modernización de la industria determinó el tránsito de una típica estratificación social rural, semiestamental y semindustrializada a una industrial. Ello implicó que las fuerzas políticas supervivientes del período prefranquista tuvieran que afrontar la transformación de sus

² Eric Hobsbawm: *Historia del siglo XX*, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2003, p. 412.

³ El modelo se basó en un amplio sistema de seguridad y asistencia social, unido a una economía mixta en la cual el Estado tenía bajo control directo las industrias y ramas más importantes.

⁴ Eric Hobsbawm: *Ob. cit.*

bases sociales tradicionales y adaptar su proyección programática al nuevo contexto.⁵

Los partidos socialdemócratas eurooccidentales, en particular, ante la transformación de su base social, compuesta básicamente por trabajadores con disímiles niveles de calificación, diferenciación sustancial de su poder adquisitivo y estilos de vida, abogaron en su gran mayoría por la flexibilización de su base teórico-programática con el propósito cardinal de ampliar su base electoral.

No obstante, ante un panorama económico inestable, donde se detuvieron los ascendentes índices de crecimiento experimentados durante los años cincuenta y sesenta, los máximos perdedores del espectro político fueron los partidos socialdemócratas. Uno de sus principales instrumentos para satisfacer las necesidades de sus electores —la acción económica y social a través de los gobiernos nacionales—, perdió protagonismo ante las nuevas condiciones de la economía mundial, lo cual propició que los partidarios del nuevo liberalismo pasaran a la ofensiva.

El avance de la ideología neoliberal en el contexto euro occidental tuvo una lógica incidencia en la proyección gubernamental española. El ascenso de gobiernos conservadores en países de relevancia internacional como Estados Unidos, Gran Breta-

ña, Alemania y Japón proyectaron una lógica en el funcionamiento de la economía internacional que terminó estableciendo límites evidentes para los partidos socialdemócratas, máxime para el PSOE,⁶ fuerza de un país intermedio.⁷ A comienzos de los años ochenta, estar a la altura de transmutado contexto sociopolítico implicó la transformación o eliminación paulatina de importantes postulados y principios que identificaron históricamente a esa fuerza política.

Una nueva generación, en clara confrontación con la dirigencia histórica, se propuso transformar los métodos de lucha política y otorgar al partido una imagen renovada, entendida como el aumento de la militancia; lo cual se logró, entre otros factores, por el reagrupamiento de diferentes grupos socialistas y el establecimiento de una política de alianzas abiertas a todas las fuerzas activas.

La citada estrategia tuvo como finalidad convertir al Partido en la principal fuerza española. Sin embargo, el objetivo de incorporar nuevos miembros a toda costa propició la entrada de militantes con diferentes concepciones del socialismo, lo cual condicionó la flexibilización de la base teórico-programática y minó la permanencia de históricos principios políticos, como la lucha de clase que quedó al margen del ideario partidista. Eliminar de sus Estatutos la

⁵ Para mayor información sobre el tema consultar: José Felix Tezanos, *Estructura de clases y conflictos de poder en la España post franquista*, Edicusa, Madrid, 1978.

⁶ El PSOE es una de las fuerzas políticas que mayor participación ha tenido en la configuración del actual modelo socioeconómico español. En igual medida, su accionar político en los marcos del proceso de transición constituyó piedra angular en la aproximación de España a los predios comunitarios.

⁷ Alfonso Guerra y Jose Felix Tezano: *La década del cambio diez años después del Gobierno Socialista (1982-1992)*, Editorial Sistema, Madrid, 1992, p. 33.

definición de Partido Marxista, también fue uno de los pasos dados por el nuevo liderazgo en busca de mayor aceptación. Al respecto, resulta muy ilustrativa una declaración de Felipe González enunciada en el XXVIII Congreso: “Si queremos llegar a transformar la sociedad, hemos de llegar al poder y para ello necesitamos 8 millones de votos. No tenemos más remedio que ampliar nuestra base hacia la derecha en ya”⁸

Como consecuencia, los postulados históricos dejaron de ser el motor de las acciones del PSOE para convertirse en un recuerdo patrimonial. En lo adelante, el proyecto político principal se basó en la consolidación de la “democracia” que consagraba a su vez la economía de mercado. La nueva proyección se asemejó con los lineamientos de la socialdemocracia euro occidental, potenciándose desde entonces la introducción de un discurso político centrado en la modernización y europeización del país.

Para los comicios de 1982, el PSOE presentó un programa alejado de cualquier proyección que pudiera obstaculizar su capacidad de manobra. Este tuvo un carácter esencialmente reformista, cuyo fin no fue cambiar el sistema económico existente, sino “humanizarlo”.

Los acontecimientos desde el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, junto con la descomposición interna de Unión de Centro De-

mocrático (UCD) y la incapacidad de los grupos de derecha para hacer un partido de carácter nacional que permitiese asentar, aún más, las bases de la transición, terminaron por abrir las puertas del gobierno al PSOE, partido que gobernó ininterrumpidamente hasta el año 1996.

Esta es una de las fuerzas políticas que mayor participación ha tenido en la configuración y evolución del actual sistema sociopolítico. Luego de las primeras elecciones generales celebradas en la España posfranquista (1977), este partido gobernó con mayoría absoluta durante diez años consecutivos (1982-1993) y ha resultado vencedor en 6 de los 12 comicios legislativos desarrollados hasta el momento (1982, 1986, 1989, 1993, 2004, y 2008).⁹

En cuanto al espectro político, resulta significativo destacar que las elecciones generales de 1982 marcaron una tendencia en la historia electoral de España. Los partidos parlamentarios con capacidad gubernamental quedaron reducidos a dos: PSOE y Alianza Popular, más tarde transformado en Partido Popular (PP). Los tecnicismos del sistema electoral creado durante la transición; así como las reformas implementadas hasta el momento, han consolidado la alternancia política de dos únicas fuerzas, recayendo en las mismas la responsabilidad de programar y ejecutar la política interna y externa de este país.

⁸ Biescas Gálvez y Gustavo Muñoz Barrutia: *Las contradicciones del socialismo: una aproximación a la historia política del PSOE en la transición (1972-1986)*, en <http://biblioteca2.uclm.es>, p. 11.

⁹ Le siguen Unión de Centro Democrático (UCD) con dos victorias y el Partido Popular (PP) con tres. En <http://www.parties-and-elections.de/countries.html>.

Sobre el accionar político del PSOE desde el poder, vale destacar que este constituyó una pieza clave para el definitivo anclaje español en la CEE. Podemos aseverar que bajo el discurso justificativo de la necesaria europeización, se instrumentaron las medidas económicas y socio-políticas, promovidas por la UE, y que propiciaron la adhesión de España. El resultado fue una legitimación política de apoyo a la desregulación del mercado y a los intereses del gran capital, evidenciándose una proyección análoga entre una fuerza de orientación socialdemócrata y una conservadora.

En sentido general, la llamada década socialista se caracterizó por la conjugación de políticas socioeconómicas de corte neoliberal y la instrumentación de programas cuyo objetivo principal fue la construcción de un incipiente Estado de Bienestar de orientación socialdemócrata.¹⁰ En el orden económico, el PSOE se propuso instrumentar una dinámica acorde con los rigurosos condicionamientos comunitarios. En este sentido se logró una reducción de la inflación, mayor equilibrio en la balanza de pago, aumento de las reservas de divisas, el saneamiento de las empresas públicas y una disminución del déficit público. Ello permitió contar con una economía razonablemente saneada.¹¹

Sin embargo, las medidas de ajuste instrumentadas con el fin de alcanzar el tan mencionado proceso de

modernización, como fueron la reestructuración del sistema productivo, junto con políticas de altas consecuencias sociales como la liberalización de los mercados, la moderación salarial, siguieron a nuestro juicio, una política de corte neoliberal. Estas fueron aplicadas bajo el discutible discurso de la “necesidad” casi obligatoria de consolidar la democracia y europeización del país, discurso repetido hasta establecer la dicotomía simplista de España como problema y atraso, y Europa como progreso y valores positivos.

La vocación atlantista evidenciada por importantes grupos de poder fue otro de los factores internos que propició el acercamiento español al bloque comunitario. Desde finales de los setenta la elite política española no tuvo reticencias en presentar el ingreso a la OTAN como un paso necesario para adherirse a la CEE; hecho que no tenía, ni tiene en la actualidad alguna vinculación jurídica.

El gobierno español no tardó en evidenciar que en el ámbito político militar optaba por constituir una pieza efectiva dentro de la estrategia defensiva de occidente,¹² posición que fue apoyada abiertamente por el PSOE, una vez obtuvo el poder político.

En lo adelante España estuvo abocada a corresponder los intereses geoestratégicos de las potencias occidentales. En el contexto de la gue-

¹⁰ Biescas Gálvez y Gustavo Muñoz Barrutia: Ob. cit.

¹¹ Alfonso Guerra y Jose Felix Tezano: Ob. cit., p 33.

¹² El 30 de mayo de 1982 España pasó a ser el decimosexto miembro de la OTAN.

rra fría, caracterizado en gran medida por la confrontación directa o no de bloques militares y la consolidación de zonas de influencia, su ingreso al esquema de seguridad noratlántico fue asumido como un paso a favor de las potencias occidentales y contra la alternativa sociopolítica que representaba la URSS.

Así también se logró atenuar el posible fortalecimiento de tendencias tercermundistas en sectores políticos y sociales españoles. A partir de entonces, su proyección ha estado en sintonía con los lineamientos de la OTAN, dejando en segundo plano a Hispanoamérica y a las causas genuinas de países árabes.

Culminado el proceso de transición español (1975-1985) quedó zanjada una nueva legitimidad constitucional, que instituyó un régimen democrático representativo a la usanza occidental y la implementación de una economía de mercado. El ingreso a la OTAN y a la CEE cerraba el conjunto de variables que hicieron a España, ante los ojos de las potencias occidentales, un paradigma a seguir por las repúblicas socialistas del Este europeo y los gobiernos progresistas de Nuestra América.

La España atlantista y comunitaria: ¿POSE vs PP?

Los conceptos ideológicos en que se fundamenta la proyección comunitaria de España, independientemente de la fuerza gubernamental, son en esencia armónicos. Sus posicio-

namientos ante elementos prioritarios de la actividad socioeconómica, política y de seguridad, en dicho contexto, así lo demuestran.

El creciente gasto militar, las intervenciones en diferentes conflictos bélicos, el uso de aeropuertos y bases españolas para las aventuras bélicas estadounidenses, el incremento de políticas neoliberales en detrimento del bienestar social español son fenómenos que han sido asumidos y promovidos por los gobiernos del PSOE, evolucionaron con el Partido Popular (PP) y permanecen en la actualidad.

Las diferencias que han existido en la proyección de ambas fuerzas hacia la Unión, aunque nada desdeñables, no han desvirtuado la coherencia preponderante de sus políticas, sosteniendo de forma permanente en la agenda gubernamental la profundización del proceso integracionista como una de sus principales prioridades.

Su incorporación al entramado institucional de la CEE en el año 1985 le permitió formar parte de un proceso en construcción. Así, ante objetivos prioritarios de la Unión como la creación de un mercado interior único, la unión monetaria o el objetivo de instrumentar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), España se ha identificado con mecanismos cuya finalidad ha sido garantizar, en primera instancia, la competitividad y los intereses geoestratégicos del Gran Capital.

En sentido general, el acatamiento de las directrices comunitarias

para diversos ámbitos de la actividad económica, política y social española, figuran entre los elementos que han condicionado el descrédito e ilegitimidad de la política gubernamental ante los ciudadanos; tanto durante los mandatos del PSOE como los del PP. Con la alternancia de ambas fuerzas, la política socioeconómica más que un cambio de proyección ha experimentado una evolución natural hacia posturas cada vez más reaccionarias, radicalizándose las tendencias propias de la globalización neoliberal.

En pos de cumplir los criterios de convergencia¹³ y las directrices comunitarias ambas fuerzas han instrumentado políticas fiscales regresivas, lo cual ha favorecido que las grandes empresas obtengan cada vez más beneficios a costa del control salarial y del trabajo precario.

Al respecto, resulta ilustrativo que en el año 1993, cuando se iniciaron los pasos más importantes para alcanzar la integración monetaria en la UE, España ostentó el gasto público (como porcentaje del PIB) más bajo del bloque, lo cual se mantuvo como tendencia, puesto que en el año 2006 no sólo continuó siendo el país con menor gasto público (38,5% del PIB) sino que este como porcentaje del PIB fue mucho más bajo que en 2005.¹⁴

En el año 2007, con el inicio de la crisis inmobiliaria en EE.UU. y el

posterior estallido de la crisis económica mundial, se vio interrumpida claramente la etapa expansiva de la economía española, comenzando a disminuir considerablemente sus índices macroeconómicos, dando paso a un período de recesión técnica.

Ante las consecuencias sociales desatadas, la proyección gubernamental ha mostrado total apego a las directrices o medidas anticrisis acordadas en el seno de la Unión; donde los gastos no han estado dirigidos en lo fundamental a socorrer a los ciudadanos, lo que equivaldría a estimular el consumo, sino que fueron destinados a emitir significativos paquetes de rescates a las entidades financieras.

En este contexto, tanto el PSOE como el PP han mostrado importantes niveles de consenso, tal como demostraron con la reforma constitucional de 2011, la cual instituyó los límites del gasto público español y en los propios recortes sociales aplicados por ambas fuerzas.

En el ámbito de la seguridad han evidenciado el propósito de avanzar en el desarrollo de una identidad Europea de Seguridad y Defensa. Sin embargo, ante dicho objetivo nunca han pretendido desmarcarse de las directrices de la OTAN. En ese terreno Madrid ha promovido, desde el entramado institucional, la protección de los vínculos trasatlánticos, concibiendo los mecanismos de se-

¹³ La tasa de inflación media del país no puede sobrepasar en un 1,5% la media de los tres Estados miembros con la inflación más baja. El déficit de la administración pública y la deuda pública no pueden sobrepasar el 3% y 60% del PIB, respectivamente. Los tipos de interés, por su parte, no pueden superar en más del 2% el de los tres Estados miembros con mayor estabilidad de precios.

¹⁴ Vicenc Navarro: "Los costes de la integración de España a la UE", *El País*, Madrid, en <http://www.El país.es>.

guridad comunitarios, como complemento y no como una alternativa a la OTAN.

En este terreno los niveles de consenso también han sido importantes entre ambas fuerzas. Diversos hechos lo ilustran, entre los que podríamos destacar la ambigüedad calculada del PSOE durante el referéndum de 1986 y en el que cambió su posición inicial para terminar promoviendo la permanencia de España en la OTAN; el posterior consenso con el PP para integrarse plenamente en las estructuras de mandos atlánticas en 1996; y como elemento de mayor actualidad, la posición consensuada de participar en el escudo antimisiles estadounidense.

Sin embargo, destacar los rasgos que han distinguido a España en el contexto comunitario y atlantista; así como, sus implicaciones para América Latina, requiere subrayar diferencias, nada desdeñables para la región, entre las fuerzas gubernamentales españolas.

Al respecto no puede ignorarse que el PP, ante los mencionados organismos de poder internacional, ha favorecido una orientación atlantistas con una relativa pérdida del europeísmo, contribuyendo a una visión de la UE subordinada a la hegemonía global de los Estados Unidos (EE.UU.), mientras que el PSOE se ha propuesto establecer un equilibrio entre la prioritaria construcción comunitaria y el mantenimiento de una alianza estratégica con EE.UU.¹⁵

En este sentido pudiéramos concluir que el PSOE se ha alineado con una visión de la UE como elemento moderador de la hegemonía unilateral de Estados Unidos. Apoya pues un neoliberalismo global regulado multilateralmente, en el que se logre un equilibrio de los distintos intereses y contradicciones de tipo imperialista. En pocas palabras, el PSOE, ideológicamente identificado con los intereses y leyes de la formación social capitalista, solo viene a constituir una figurada alternativa dentro del sistema de la democracia representativa.

Considerar este importante matiz resulta esencial para comprender el comportamiento de ambas fuerzas en el escenario latinoamericano, y específicamente su proyección ante los intereses estadounidenses en la región.

España: referente y mediador en la proyección comunitaria hacia América Latina

En los marcos de la Política Exterior y de Seguridad Comunitaria (PESC), España se ha distinguido por ser el punto principal de referencia, y mediador para la proyección de la UE hacia América Latina.

Una serie de objetivos explícitos han resultado prácticamente una constante en el discurso gubernamental: instrumentar un esquema de relaciones con América Latina que se corresponda con la comuni-

¹⁵ Edmundo Fayánas: "La nueva política exterior española", en <http://www.elinconformistadigital.com>

dad de tradiciones, historia y convicciones democráticas; propiciar desde los marcos de la Cooperación Comunitaria una acción homogénea que apoye económica y políticamente el desarrollo de modelos democráticos y la solución de conflictos. En un sentido general, acercar a la UE a los problemas dimanantes de la región latinoamericana con el fin de favorecer la seguridad, y desarrollo sostenido.

Sin embargo, el ingreso de España en la UE despertó expectativas en América Latina (AL) que a nuestro juicio superaron la capacidad y voluntad política de Madrid. Dos elementos han relativizado particularmente su capacidad de influencia y vulnerado el rol asumido como interlocutor del Bloque en sus relaciones hacia la región.

En primer lugar se destaca la capacidad de influir en las directrices de la Unión en términos de política exterior. La voz de España, aunque ha sido influyente en casi todas las decisiones que conciernen a AL, no puede determinar la proyección de la UE.

En el ámbito de la PESC son los Estados miembros agrupados en el Consejo los que disponen del monopolio de la iniciativa, las decisiones y puestas en práctica de la política exterior comunitaria. El sistema de votación contempla la unanimidad como requisito en la toma de decisiones, lo cual relativiza considerablemente los niveles de influencia de

España, e impiden considerar que sus posiciones puedan determinar unilateralmente la proyección de la Unión hacia la región.

En segundo orden y no menos importante debemos considerar el lugar que ha ocupado AL en la escala de prioridades euro comunitaria. Desde un punto de vista geoestratégico los cambios sociopolíticos y económicos que comienzan a evidenciarse en el Este europeo a finales de los años 80, terminan acaparando la atención del liderazgo comunitario.

Desde entonces, la UE se convierte en un catalizador del desmantelamiento del sistema socialista en las repúblicas del Este europeo, propiciando su transición hacia un nuevo modelo de relaciones productivas. Dicho proceso solo culmina, a nuestro juicio, con la quinta ampliación de la Unión iniciada en el 2004 y culminada en el 2007 con el ingreso de Bulgaria y Rumanía.¹⁶

De esta manera quedaba zanjado el propósito de imponer los derroteros de la economía de mercado en el Este; lo cual, a pesar de los costos trabajo enormes dividendos para el gran capital euro occidental, expresado en la flexibilización del mercado, la privatización a gran escala de empresas públicas, y la explotación de mano de obra barata y altamente calificada proveniente de las extintas repúblicas socialistas.

Sin embargo, el acelerado ingreso de dichas repúblicas a la UE aún sin

¹⁶ Como resultado de este proceso ingresaron al bloque en 2004 Estonia, Letonia, Lituania, Polonia República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre. A estos se sumaron en 2007 Bulgaria y Rumanía.

haber establecido los soportes institucionales necesarios para amortiguar el choque económico, político, social y cultural que se derivaría de ella terminaron agudizando grandes problemas que venía experimentando la Unión; entre ellos podríamos destacar la ineficacia de sus estructuras a partir de un excesiva burocracia, la ralentización de los procesos decisivos, la escasa legitimidad y credibilidad de las instituciones ante los ciudadanos europeos, la preponderancia de intereses nacionales ante puntos sensibles de la agenda comunitaria y la existencia de fuertes contrastes en cuanto a los niveles de desarrollo económico de sus miembros.

En sentido general, el fin de la Guerra Fría coloca entre las prioridades de la UE la incorporación de los antiguos países socialistas de Europa del Este. Dicho proceso; así como sus consecuencias, se encuentra entre las variables que han exigido del liderazgo comunitario una mayor atención tanto de sus asuntos internos, como de los problemas procedentes de su área de influencia inmediata.

No obstante, el rol asumido por Madrid como interlocutor en la proyección de la UE hacia la región no debe desestimarse. Al respecto, varios autores consideran que la atención prestada por la Unión a los procesos políticos y económicos latinoamericanos, en las postrimerías de los años 80, es un mérito acuñado a las

posiciones defendidas por España en los principales órganos decisivos del bloque.

A esta época correspondió la institucionalización de dos diálogos: el de San José y el del Grupo Río, los cuales renovaron el apoyo al plan de contadora.¹⁷ Ambos pasaron a ser una iniciativa puntual que simbolizó la génesis de futuros mecanismos de cooperación política. Sin embargo, la proyección del bloque y particularmente la de España hacia AL se ha encontrado condicionada por los fuertes y trascendentales vínculos trasatlánticos.

Las presiones solapadas o no de EE.UU.; así como, la comunidad de intereses existentes entre ambos polos de poder, ha sido históricamente un factor que establece límites a la cooperación política de la UE, mientras que en el caso de España esta ha adquirido importantes matices en correspondencia con la naturaleza ideológica de la fuerza gobernante y las particularidades de su liderazgo.

Visto en su evolución, los elementos descritos han relativizado la capacidad española de alterar de forma sustancial el lugar periférico que AL ha ocupado en el conjunto de la política exterior comunitaria. Manteniéndose la baja prioridad del componente birregional, en el que la proclamada "Asociación Estratégica UE-América Latina" y las Cumbres que le sirven de sostén no pasan de superar el nivel de la retórica, lo cual contrasta con el interés por la firma

¹⁷ Formado en 1983 por los representantes de México, Panamá, Venezuela y Colombia, cuyo objetivo fue mediar en los conflictos centroamericanos.

de Acuerdos de Asociación a escala subregional y la focalización de la atención en actores individuales entre los que se encuentran Brasil, México, Argentina, y Chile.¹⁸

Balance de la proyección económica y política de España hacia América Latina

En un contexto global condicionado por la internacionalización de los procesos productivos, el capitalismo español ha requerido tanto en sus relaciones bilaterales como en su rol comunitario, crear condiciones favorables para la necesaria expansión de sus capitales. Ante tal objetivo, Latinoamérica se ha presentado como un área casi natural para sus empresas, cuyo vínculo histórico y cultural con el área ha terminado constituyendo un facilitador de sus pretensiones.

Fuera del ámbito europeo, América Latina ha ocupado un protagonismo indiscutible en la política exterior española. Así como sucedió en Europa, en esta región Madrid ha diversificado sus instrumentos políticos, económicos y de cooperación.

Coincidente con su ingreso en la UE (1985), el contexto sociopolítico y económico latinoamericano fue un terreno fértil para el capital privado y público español. Los profundos cambios que tuvieron lugar en los últimos años de la década, expresados en el remplazo de modelos económicos estatistas por otros de corte liberal, y las consecuentes rebajas arancelarias, privatización a gran

escala de sectores públicos; así como, la desregulación del mercado laboral, constituyeron un catalizador de dicho proceso.

En lo adelante, la denominada cooperación al desarrollo ha sido el instrumento por excelencia sobre el cual se han sustentado las diferentes dimensiones de su política exterior hacia la región. En su evolución, la condicionalidad política ha permanecido como un elemento central de los acuerdos, cuyo objetivo implícito ha sido propiciar la descentralización de los poderes estatales, la liberalización del mercado latinoamericano y consecuentemente el fortalecimiento de la iniciativa privada. Modelos que han vendido las potencias occidentales al Sur como vías de desarrollo, y que solo sirvieron para empobrecer a las naciones en favor de las transnacionales extranjeras.

Bajo el ropaje de interlocutor para las relaciones de la UE hacia la región, España ha sido un actor esencial en la promoción de acuerdos interregionales de cooperación económica y comercial, cuyos contenidos no han resuelto las asimetrías existentes entre la UE y AL.

La propuesta e instrumentación de acuerdos comerciales y financieros ajenos a las verdaderas necesidades de nuestra región, también han evidenciado falta de voluntad para ofrecer reales soluciones a los problemas del denominado Tercer Mundo. De esta manera, a fines de los ochenta y principios de los noventa, una proporción

¹⁸ Colectivo de autores. Escenario de Política Internacional de la Unión Europea. Obra inédita del Centro de Investigaciones de Política Internacional.

significativa de la cooperación se canalizó a través de créditos que tuvieron poco que ver con las necesidades de desarrollo en la región, y si con el propósito de ocupar un papel destacado en el mercado latinoamericano.

Sin embargo, la acción unilateral de España (Agencia Española de Cooperación Internacional) podía atender mínimamente los enormes problemas económicos y políticos, de manera que resultó de vital importancia motivar la cooperación de la UE en dichos términos; lo cual constituía un elemento clave para paliar el enorme esfuerzo presupuestario que implicaba una mayor presencia económica en la zona. El propósito de crear un Fondo Europeo de Garantía y avances como la apertura de una línea de crédito en el Banco Europeo de Inversiones persiguieron tal objetivo.¹⁹

Fomentar las relaciones entre la UE y AL también respondió al propósito de marcar sus propias áreas de influencia, dentro de una Comunidad donde las relaciones con algunos socios externos, como África, Estados Unidos, en cierta forma el Mediterráneo, ya contaban con estados miembros que las lideraban.

En las postrimerías de los años 80, el debate interregional comenzó a girar en torno a la operatividad de una relación triangular entre España, la UE y AL. En este contexto

preocupó particularmente, desde Nuestra América, las pérdidas que en términos comerciales implicaría el ingreso de Madrid a la Unión.

La UE pasó a ser el destino del 67% de las exportaciones españolas, la cuota de intercambios globales que correspondió a Latinoamérica cayó hasta constituir sólo un 3,6% de las exportaciones y 2,6% de las importaciones entre 1985 y 1990. Desde ese momento no ha dejado de progresar la importancia del mercado comunitario para Madrid, el cual en 1995 ya representaba el 73,35% del total de las exportaciones y el 65,38% de las importaciones.

Mientras el ingreso de España perjudicó las relaciones comerciales con la región, el compromiso de incrementar la cooperación proveniente de la UE fue notoriamente vago.²⁰

En los años 90 la relación con AL se caracterizó por un trato cargado de elementos político-declaratorios y más selectivos en los aspectos relacionados con el contenido económico. A pesar del indiscutible acercamiento del PSOE al acontecer político latinoamericano, su proyección se basó en actuaciones muy puntuales, dirigidas hacia una solución, no de los problemas económicos y sociales de largo plazo y de difícil salida, sino a encontrar una respuesta negociada al conflicto armado en que se hallaba Centro América.

¹⁹ Las capacidades de la Agencia Española de Cooperación Internacional eran limitadas. Por ejemplo: finales de los ochenta ejecutó aproximadamente 750 proyectos de cooperación en 55 países de América, pero todos ellos de recursos limitados y de impacto reducido. R. Cristino: Las inversiones españolas directas e inmobiliarias en el exterior durante el primer semestre de 1990, en *Boletín de Información Comercial Española*, Madrid, N 2259, diciembre 1990, p.16.

²⁰M. Buisan García, "La exportación de España a la CE en el último quinquenio (1985-1989)", en *Boletín de Información Comercial Española*, N 258, Madrid, noviembre-diciembre 1990, p. 37.

Más bien su política se dirigió a promover un interés explícito, tanto del Consejo de Europa como de la UE respecto a Centro América, en contra de las presiones directas e indirectas de la administración estadounidense. Sin embargo, sus diferencias con Washington nunca fueron antagónicas. Su disposición inicial a comprometer a la CEE en mediaciones en el área, se vio paulatinamente atemperada por la búsqueda de una solución democrática, con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, enmarcadas en una visión liberal clásica y se realizó en busca de una buena imagen de liderazgo, con pocos costos de enfrentamiento.²¹

En el orden político no debe desestimarse el papel del proyecto iberoamericano, una de las iniciativas más ambiciosas desarrolladas por España, a través de la cual ha pretendido dar coherencia a las relaciones con Latinoamérica y cuyo eje central han sido las Cumbres Iberoamericanas (CI).

Desde su génesis en 1991, el cónclave se ha convertido en un foro de consulta y concertación política de los Jefes de Estado y de Gobierno. El propio liderazgo latinoamericano, en este contexto, ha estrechado sus relaciones, identificado problemas comunes e impulsando actividades integracionistas.

Visto en su evolución, España ha perseguido, y en gran medida logra-

do, convertirse en puente del proceso integracionista europeo con el área. Sin embargo, en las Cumbres ha reproducido los rasgos de su proyección exterior, evidenciando una mayor sintonía con las directrices establecidas por occidente y vulnerado, no pocas veces, la posibilidad de establecer un diálogo respetuoso y fructífero con la región. En otro orden, las deficiencias estructurales y carente voluntad política han contribuido a que los resultados de las (CI) consistan fundamentalmente en posiciones declaratorias.

Desde la octava Conferencia Iberoamericana, Oporto 1998, se percibió un incremento del perfil economicista en la proyección española, lo cual tuvo una orgánica coherencia en su proyección bilateral. Este rasgo se tornó particularmente evidente con el ascenso del PP; cuyas alianzas políticas respondieron, en primera instancia, al propósito de mantener condiciones favorables al capital español.

En 1996 España invirtió más de 90 000 millones de dólares en AL. El 30% del valor de la Bolsa de Madrid dependió de ello, siendo determinantes para los beneficios de las grandes multinacionales españolas.²² Según la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), para el año 1999 España se convirtió en el sexto país en inversiones directas extranjeras, con una cifra superior a los 8 billones de

²¹ Joan Piñol Rull: "Las relaciones españolas con Centroamérica. El período de los gobiernos socialistas (1982-1988)", en *Afers Internacionals*, Barcelona, No. 14 y 15 de 1988, p. 6.

²² Las inversiones directas en AL experimentaron un aumento del 60% en los primeros ocho meses de 1990. En <http://www.eumed.net>.

pesetas.²³ Y en el año 2000, esa cifra superó los 10,5 billones. Gran parte de esa inversión, más de 4 billones, se dirigió hacia países iberoamericanos.

En un sentido comparativo lo sucedido entre 1998 y el 2000 supuso un vuelco en la actuación de las empresas españolas en el exterior. Si bien el fenómeno se gestó entre 1994 y 1997, el gran salto se manifestó a partir de 1998, no tanto por el monto global en esos años,²⁴ sino por el cambio paulatino del destino de sus inversiones.

En 1996 estas fueron mayoritariamente a Europa (52%), para pasar en 1997 al 44%, y estabilizarse en los años siguientes entre un 22% y un 28%; por su parte, AL pasó del 27% del total de inversiones en el exterior en 1996, al 37% en 1997, y situarse en los años posteriores en torno a cifras del 62% al 68%.²⁵ Esta concentración supuso que las empresas españolas llegaran a totalizar alrededor del 50% de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Colocándose en países de importancia estratégica como Argentina, Chile, Brasil y en sectores tales como la banca, el transporte, la energía eléctrica y las telecomunicaciones, con un papel clave de Telefónica.

Grandes empresas públicas lideraron la inversión española en el continente. Comunicaciones y transporte fueron áreas prioritarias. La Telefónica participó en las dos com-

pañías de teléfonos de Chile (CTC y ENTEL) y dos de Argentina (Telco Sur y ENTEL). Iberia participó con el 85% de las Aerolíneas Argentinas desde 1991, adquirió acciones en LADECO de Chile y compró el 60% de VIASA de Venezuela. Otras compañías públicas con intereses en el continente incluyen a Repsol, la empresa petrolera que llevó a cabo exploraciones conjuntas en México, Venezuela y Argentina con empresas locales.

Del sector privado, particularmente las compañías más grandes mostraron mayor interés. Entre ellas se destacaron Unión Fenosa, que realizó contratos para los servicios eléctricos en varias ciudades del continente, la empresa Torres, con intereses en vinos chilenos, Dragados y Construcciones que realizó proyectos en hospitales argentinos por un valor de 58 millones de dólares, y el suministro de equipos hospitalarios en Venezuela, con un contrato valorado en 33 millones de dólares aproximadamente.

No es de sorprender que los bancos españoles se hayan mostrado entusiastas a la hora de invertir en América Latina, dado que algunos de ellos se encontraban en un proceso de fusión y de internacionalización. El Santander llegó a tener oficinas de representación en casi todos los países, operaciones mercantiles en Venezuela, Chile, Argentina y Brasil, seguros en México, y un Banco Co-

²³ Tras Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y los Países Bajos.

²⁴ Las inversiones directas no llegaron a los 2,8 billones, por lo que el salto espectacular fue en el año 1999.

²⁵ Comisión de Asuntos Iberoamericanos. En <http://www.mae.es/>.

mercial en Chile. La estrategia planteada fue la implantación de su negocio tradicional en el mayor número de mercados posibles, a través de su participación creciente en entidades locales destacadas. Pero también diversificaron sus posiciones hacia nuevos sectores de actividad, tales como el de seguros, salud, los mercados de previsión social o pensiones.²⁶

En el orden político la proyección del PP hacia AL da continuidad a las directrices trazadas por el PSOE; compartiendo así, tanto los instrumentos de política exterior como sus dimensiones. Sin embargo, el Plan Estratégico de Acción Exterior concebido por el PP, aunque persiste en el objetivo de crear un auténtico espacio iberoamericano, adoleció de importantes fallas.

El PP, y particularmente la figura de Aznar, percibieron la relación con AL desde una visión esencialmente atlantista y como una dimensión de sus relaciones con los EE.UU. En este sentido, renunció a la posibilidad de articular acciones políticas, económicas y culturales, con instrumentos y recursos bien diseñados e identificados, que permitiera homogenizar la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales bajo los principios y objetivos de la política exterior española hacia la región.

Ante el Congreso de los EE.UU. Aznar se identificó con el intervencionismo histórico de Washington,

sin el menor asomo de crítica, matización o reparo. El aliado más fiel mostró un desprecio absoluto ante la memoria histórica y la sensibilidad de los pueblos ocupados, violentados, intervenidos o presionados por los estadounidenses.²⁷ Su proyección política hacia AL estuvo lastrada por consideraciones ideológicas, y su incondicional alianza con EE.UU., adoptando posiciones que a corto plazo se tornaron inconciliables ante los gobiernos progresistas y procesos de izquierda existentes en la región.

Al respecto, mención especial mereció Venezuela y Cuba, núcleos dentro de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Bajo el justificativo de pretender preservar los derechos humanos, la gobernabilidad y el Estado de Derecho, el PP instrumentó una política abiertamente intervencionista, ilegal y de doble estándar. En el caso particular de Cuba, tales posiciones no solo afectaron las relaciones bilaterales con España, sino que tuvieron una repercusión significativa en el ámbito comunitario.

El ascenso del PP al poder en 1996, cuyos vínculos con la mafia anticubana de Miami también eran conocidos, el recrudecimiento del Bloqueo Económico, Comercial y Financiero estadounidense expresado en la Ley Helms Burton, y la utilización de campañas difamatorias sobre la coyuntura sociopolítica interna en Cuba, constituyeron el contexto sobre el cual se erigió la Posición

²⁶ <http://www.eumed.net>.

²⁷ Antonio Maira: "Aznar o la unidad de destino", en <http://www.Cádizrebelde.com>.

Común de la UE contra Cuba.

Basada en el “catálogo de medidas” presentado por el enviado especial de los Estados Unidos, Stuart Eisenstadt, y promovida por José María Aznar en los marcos del Consejo de la UE, la Posición Común dejó expresado los términos de un condicionamiento netamente político y marcadamente injerencista en sus relaciones con la Isla; cuya finalidad es promover la modificación de las bases del sistema político y económico cubano.

Con más o menos matices en cuanto a los medios para lograrlo, la UE con este paso evidenció la sintonía existente ante las políticas estadounidenses. También demostraba el doble rasero de su proyección hacia la Isla, cuyos referentes son los intereses y alianzas geoestratégicas del bloque, en este caso la existente con EE.UU., y no precisamente la defensa de modelos democráticos o de los derechos humanos en Cuba.

Múltiples hechos evidencian el carácter discriminatorio y el doble estándar de la UE en sus relaciones con la Isla. Cuba es el único país de América Latina y el Caribe y uno de los pocos en el mundo no vinculado a la UE por un acuerdo, el único de la región objeto de una Posición Común; lo cual contrasta con la relación existente con países cuya actuación democrática y en materia de derechos humanos es deplorable.²⁸

La Posición Común promovida por España en la UE, y cuyo contenido también es expresión del consenso ideológico existente en el bloque respecto al sistema político cubano, pretende ignorar que en Cuba existe un sistema democrático, legítimamente escogido por su pueblo de forma libre y soberana. Por cuanto, cualquier intento de revertir el orden existente es ilegal y viola las propias normas establecidas por el derecho internacional.

El Gobierno del PP también proyectó, en nombre de la democracia, una política injerencista y cómplice de los intereses hegemónicos de EE.UU. ante el incuestionable progreso de la Revolución Bolivariana. España no condenó el Golpe de Estado perpetrado en 2002 contra el Gobierno de Hugo Chávez, elegido limpia y holgadamente por su población, y pretendió dar pronta legitimidad al mismo. Al respecto, posteriores investigaciones han ilustrado su ayuda a la oposición en colaboración con EE.UU., cuyo único fin fue desestabilizar y derrocar al Gobierno venezolano, un acto que por mucho, resultaría condenable desde occidente, en caso de que un aliado fuese el afectado.²⁹

La herencia recibida por el PSOE en 2004, de los gobiernos del PP, fue de rompimiento y enfrentamiento. A lo largo de sus mandatos (2004-2011) enfrentó serias dificultades

²⁸ Eduardo Perera Gómez: “La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba”, en *Temas*, No. 62-63, La Habana, abril-septiembre de 2010.

²⁹ Para una mayor profundidad en el tema consultar denuncia realizada por Hugo Chávez en el contexto de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y el debate efectuado en el Congreso de los Diputados de España al respecto. En Amaranta Süss www.sinpermiso.info.

ante el propósito de restablecer los vínculos con Latinoamérica.

Ante la gestión de Zapatero, se evidenció la heterogeneidad de una región que cada vez más requiere de políticas diferenciadas y donde el surgimiento o consolidación de gobiernos de izquierda, promueven una relación entre iguales y reivindicativa de los derechos sociales en América Latina.

Ante el citado contexto, el POSE se comprometió a instrumentar un nuevo compromiso con la región y desmarcarse de las proyecciones básicamente economicistas del PP; así como, iniciar la reconstrucción de un diálogo político autónomo e independiente de los designios estadounidenses. También promovió el rescate de España como interlocutor privilegiado entre América Latina y la UE.

Sin embargo, el pragmatismo instrumentado por el PSOE en defensa de los intereses económicos y políticos de España, condujeron al pronto establecimiento de alianzas con gobiernos conservadores en la región: garantes de los intereses transnacionales de España. Contexto sobre el cual algunas multinacionales españolas mantuvieron prácticas laborales, corporativas, estándares de servicio y respeto del medioambiente verdaderamente distante de los comportamientos que tienen en España y otras partes de Europa.³⁰

El nuevo panorama político latinoamericano, cuyo auge de la izquierda y espíritu integracionista es notorio, ha limitado las citadas prácticas empresariales y catalizado el rechazo de diversos actores sociales en la región; particularmente cuando el capital español ha incursionado en sectores considerados estratégicos por los nuevos gobiernos, tales son los casos del gas, el petróleo, la electricidad, el agua, o aquellos que tienen un fuerte impacto en la orientación del crecimiento económico como el sector financiero.

En otro orden, el compromiso gubernamental (PSOE) de facilitar la inversión y cooperación española hacia la región sufrió un significativo desgaste en el contexto de la crisis económica global. Los enormes recortes presupuestarios implementados por el PSOE, implicaron una reducción del 20% en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) entre el 2009 y 2011. Específicamente en el 2011 los países receptores dejaron de percibir 600 millones de euros de la cooperación española. En lo que se refiere a la distribución geográfica, los fondos destinados a AL cayeron casi un 19%.

La inversión de capital también ha experimentado, como tendencia, una paulatina reducción. En el año 2000 las inversiones directas cayeron un 13% frente a las de 1999, y durante el 2001 los países latinoamericanos

³⁰ Entre los que sobresalió Colombia y México. En este último caso, la evidente apuesta por el candidato de la derecha, Felipe Calderón, durante el proceso electoral de 2006, constató la continuidad de una política exterior economicista y excesivamente pragmática hacia la región. En Juan Pablo Soriano: "España y América Latina durante el gobierno Zapatero: La difícil reconstrucción de los puentes", *Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, No. 4, Bellaterra Barcelona, febrero 2008.

recibieron un 11% menos que en el 2000. Durante el mandato de Zapatero se apreció una continuidad de la tendencia descrita: la inversión acumulada entre 1996 y 2007, hasta septiembre, ascendió a 110 mil millones de euros, de los cuales 93 mil millones se invirtieron entre 1996 y 2003; evidenciándose una disminución paulatina que llegó a un ritmo de 2 200 y 2 600 millones durante los años 2006 y 2007, respectivamente.

En otro orden, el papel de España como interlocutor entre América Latina y la UE obtuvo sobrios resultados durante la gestión del PSOE. Las condiciones para un avance significativo en las relaciones euro latinoamericanas eran discretas, tal como fuera reconocido por el propio liderazgo español: “Desgraciadamente, y hay que decirlo a nuestros socios iberoamericanos, Iberoamérica no está en la agenda europea”.³¹

Nuevamente el componente bi-regional y la promulgada Asociación Estratégica quedaban rezagados ante el avance de asociaciones a escala sub-regional y la mayor atención de actores individuales. Entre estos se destacaron Brasil y México, oficialmente reconocidos como socios estratégicos de la UE.

Sin embargo, esta no es una situación que pueda atribuirse a la falta de ímpetu por parte de España, las causas más profundas se hallan en el lugar periférico que ocupa la región ante el conjunto de prioridades

externas del bloque, y particularmente la conjugación de problemas internos que ha debido enfrentar la UE, entre los que aparecen la crisis institucional y las consecuencias de la crisis económica mundial para el bloque.

Al respecto, la presidencia de España del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, fue un contexto propicio para medir sus fuerzas en el ámbito comunitario, y particularmente la capacidad de reforzar el papel de la Unión en América Latina.

La presidencia estuvo condicionada por los impactos de la crisis global, mientras que en el orden institucional, Madrid asumió la puesta en marcha de una nueva arquitectura presentada en el Tratado de Lisboa. En este sentido, el carácter de transición y la existencia de nuevos actores políticos; así como las competencias conferidas a los mismos, implicaron un importante reto organizativo durante el semestre, en un contexto sumamente complejo tanto a nivel nacional como europeo.

Siguiendo el patrón descrito anteriormente, durante la presidencia española los socios comunitarios avanzaron particularmente en asociaciones sub-regionales y en sus relaciones con actores de interés.

En dicho contexto, correspondió a Madrid ser anfitriona de la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe, cónclave al que varios Estados le otorgaron un bajo perfil, dejando

³¹ Miguel Ángel Moratinos: (título) *Europa Press*, 13 de octubre de 2005.

entre dicho el escaso nivel de convocatoria español. Particularmente llamó la atención, por la parte europea, la ausencia de primeros ministros como David Cameron, de Reino Unido, y Silvio Berlusconi de Italia; de los presidentes latinoamericanos Hugo Chávez, de Venezuela; Raúl Castro, de Cuba, y José Mujica, de Uruguay. En el caso de Honduras, la no presencia del presidente golpista Porfirio Lobo constituyó un triunfo de los principales líderes de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que condicionaron su asistencia a la exclusión del mencionado gobernante.

Entre los resultados del encuentro aparece la firma de un nuevo tipo de convenio con Perú y Colombia, llamado Acuerdo Comercial Tripartito, el cual constituyó, en esencia, un tratado de libre comercio de amplio alcance. En el marco de la cumbre UE-Centroamérica fue rubricado el Acuerdo de Asociación con esta región; paralelamente, se efectuaron encuentros bilaterales con Chile y México. En la cumbre bilateral UE-CARIFORUM se concretó la firma del Acuerdo Cotonou II. En un contexto similar, engrosó los resultados de la gestión española el anuncio del reinicio de las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) paralizadas desde 2004.³²

Otra de las prioridades declaradas por la Presidencia española, aunque no plasmada explícitamente en su

programa, se dirigió a lograr cambios en los vínculos Unión Europea-Cuba, encaminados en lo esencial a sustituir la Posición Común por un nuevo marco bilateral de relaciones.

Sin embargo, la Presidencia española y especialmente la gestión del canciller Miguel Ángel Moratinos no pudieron vencer los obstáculos que se les presentaron durante el semestre. En ello influyó particularmente la fuerte campaña anticubana orquestada por varios actores europeos, entre los que se destacaron el Partido Popular, y Estados miembros como es el caso de Suecia y la República Checa; y en sentido general, la oposición de fuerzas conservadoras que hoy condicionan e incluso pueden llegar a determinar la proyección política del bloque.

No obstante, la decisión comunitaria de posponer la revisión de la Posición Común, hecho que estuvo condicionado por la falta de consenso al interior de la UE y las expectativas que levantarían las conversaciones entre el Estado cubano y la Iglesia Católica, abrieron nuevas posibilidades en el contexto del diálogo político propuesto por la UE a Cuba en 2008 e iniciado en el 2009. Las posiciones defendidas por el PSOE, en el marco de la UE, evidenciaron el abandono de una alianza incondicional con los EE.UU., que había constituido el núcleo de la política exterior del PP. Con su ascenso al poder en 2004 también fue rectificada la

³² Para una mayor profundidad sobre el tema consultar: Colectivo de Autores. Balance de la presidencia española del Consejo de la UE y perspectivas de la belga. Departamento de Asuntos Regionales y Globales del Centro de Estudios Europeos. Documento inédito.

proyección bilateral hacia Cuba, y trasladada a la UE sus consideraciones sobre la ineficacia de las sanciones adoptadas contra la Isla en el 2003; así como la necesidad de restablecer un diálogo político.

Como resultado de dicho proceso; y en un marco de fuertes presiones estadounidenses, se introdujo la eliminación de las sanciones de 2003 y la oferta de iniciar un diálogo político.³³ Cuba reaccionó aceptando sobre bases recíprocas, sin condicionamientos, con pleno respeto a la igualdad soberana de los Estados y del marco jurídico y el ordenamiento institucional de las partes, así como en total apego al principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Acerca del hecho vale destacar que el cambio de orientación comunitario en sus relaciones con Cuba, evidenciado en la eliminación de las sanciones y la oferta de diálogo político; no responde a un cambio esencial en el consenso ideológico existente en la UE respecto al sistema político cubano. Sus proyecciones siguen respondiendo al propósito de favorecer una transición en la Isla similar a la esteuropea.

Sin embargo, ante las proyecciones de fuerza del bloque se ha impuesto la posición inquebrantable del pueblo cubano y su Estado de no aceptar condicionamientos e injerencias en sus relaciones bilaterales. La ineficiencia y escasa incidencia

que en el contexto sociopolítico tuvieron las sanciones y la propia Posición Común, aún vigente, ha sido el catalizador esencial de la reconsideraciones comunitarias.

No obstante, las relaciones políticas promovidas por el PSOE hacia la Isla desataron una nueva dinámica tanto en las relaciones bilaterales como en el tratamiento del tema Cuba en distintas instancias de la UE. En este contexto se restableció la cooperación y el diálogo político bilateral. También se reanudó la cooperación parte importante de los Estados comunitarios, lo cual evidenció el estrecho marco de la posición común y su inoperatividad en términos prácticos.

Consideraciones finales

El propósito de dilucidar el rol asumido por España en las relaciones políticas internacionales y específicamente en su proyección hacia América Latina, implicó estudiar las variables que condicionaron su comportamiento en el marco de la UE.

Yendo de lo general a lo particular, uno de los elementos a destacar es la acelerada transnacionalización de la economía mundial y sus consecuencias. Ante un proceso objetivo e irreversible como este, expresado en una creciente interdependencia e interconexión de los mercados, los capitales y las naciones, la incorporación al modelo de integración

³³ Representantes el Departamento de Estado Norteamericano realizaron recorridos por Europa en días previos al inicio del proceso de discusión. Intercambios con las cancillerías de importantes países miembros y acciones directas en Bruselas persiguieron incidir en el resultado de las negociaciones.

europeo fue apreciado por la elite política española como un paso indispensable para su desarrollo económico.

Asimismo, la confrontación suscitada a raíz de la muerte de Franco entre los partidarios del continuismo y de aquellos sectores favorables a una democratización del sistema, mantuvo latente durante el proceso de transición español la posibilidad de una reedición del militarismo franquista. Este ambiente de incertidumbre condicionó las posiciones de amplios sectores de la sociedad en los marcos del proceso integracionista, visto en este caso, como el posible garante de la democratización del sistema político español.

Acerca de la inserción de España en el ámbito de las relaciones internacionales, si bien se dieron los primeros pasos durante el preludio de la guerra fría, la entrada en la CEE se interpretó como la definitiva eliminación del aislamiento vivido por esta nación, como resultado de su alianza con el bloque nazi fascista durante la Segunda Guerra Mundial.³⁴

Podríamos concluir que estos elementos, además de condicionar la proyección de España en los marcos del proceso integracionista, constituyeron variables objetivas que a corto y mediano plazos, determinaron que este país se distinguiera, en el marco de la UE, por ser un país euro optimista y por tanto, favorable a la

profundización de la Unión tanto en el ámbito económico como político. Este elemento puede considerarse un rasgo esencial. Si bien los Estados miembros han logrado avanzar en la formulación e instrumentación de importantes mecanismos integracionista de carácter económico; por el contrario, en el orden político han existido dificultades para alcanzar una mayor coordinación.

En sentido general, el marcado activismo evidenciado por España en un contexto caracterizado por la paulatina derechización del espectro político euro occidental, y la instrumentación de políticas socioeconómicas de corte neoliberal; condujeron a que asumiera y promoviera desde los marcos de la UE, mecanismos que estuvieron dirigidos a garantizar, en primera instancia, la competitividad e intereses geoestratégicos del bloque.

Con el fiel propósito de alcanzar los criterios de convergencia económica exigidos por la UE, el Gobierno español ha implementado políticas socioeconómicas restrictivas; expresadas en la privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado laboral y la reducción de los gastos sociales. Mientras se aplicaron estas políticas, la proyección gubernamental se ha dirigido a legitimar y a profundizar el modelo integracionista de la UE, lo cual evidencia las dicotomías existentes entre las posiciones asumidas por la elite polí-

³⁴ El reconocimiento de España dentro del bloque occidental tuvo a los EE.UU. como máximo velador. Las negociaciones hispano-norteamericanas llegaron hasta un acuerdo militar en 1953; en 1955 España fue admitida en la ONU, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

tica en los marcos del proceso de integración, y alguno de los intereses prioritarios de los ciudadanos.

Otro de los elementos que ha distinguido la proyección de España en los marcos de la UE, particularmente durante los gobiernos del PSOE, ha sido el propósito de fomentar posiciones comunes en el contexto internacional. Entre sus fines implícitos estuvo mitigar las deficiencias de la Unión como actor regional y global, y acentuar alguno de los campos tradicionalmente prioritarios de la acción exterior española.

Este rasgo adquirió una connotación especial a partir del colapso del campo socialista y la inminente configuración de un mundo unipolar. En este escenario España fue promovida por el liderazgo comunitario como un ejemplo a seguir por parte de las exrepúblicas socialistas y el liderazgo de izquierda en América Latina. Su asimilación "pacífica" de los cánones de la democracia occidental e incorporación a la OTAN, avalaron el citado rol.

Así, este país apoyó un grupo de iniciativas que tuvieron como objetivo instrumentar en las repúblicas de Europa del Este; y AL, las pautas de la economía de mercado y por ende, colocar a sus pueblos a merced del gran capital.

En el orden de la defensa, España también ha actuado consecuentemente con su condición atlantista. Nada tuvo de casual que presidiera en el año 1991 la primera reunión conjunta de ministros de asuntos exteriores de la OTAN y de los anti-

guos miembros del Pacto de Varsovia. Su objetivo implícito fue facilitar la captación de los países anteriormente vinculados a la órbita soviética, garantizando así los intereses geoestratégicos de las potencias occidentales. Ha participado en varias contiendas militares, destacándose entre las contemporáneas las agresiones imperialistas contra Irak y Afganistán. Asimismo, ha concedido el desarrollo de la identidad comunitaria en el orden de la seguridad como un complemento de la OTAN y no como una alternativa de esta.

En los marcos de la política exterior comunitaria, España también se ha distinguido por ser el punto principal de referencia y mediador para la proyección de la UE hacia América Latina. Este rasgo guarda relación con los lazos históricos y culturales que unen a este país con la región, pero su móvil esencial ha sido la imperiosa necesidad de establecer sus propias aéreas de influencia.

En este sentido, el rol desempeñado por España se caracteriza por el marcado propósito de instrumentar una proyección homogénea y cohesionada del bloque hacia América Latina. Según el discurso político promulgado ante los principales órganos decisorios de la Comunidad, la UE debía contribuir al establecimiento de la paz, la democracia, y fomentar el crecimiento y bienestar económico de la región.

Sin embargo, en su papel como interlocutor para las relaciones de occidente con Latinoamérica, el Es-

tado español ha asumido, en lo fundamental; un papel de socio útil, en una división del trabajo dirigida a defender los intereses del capital español. En el orden bilateral, las alianzas políticas también han estado condicionadas por el propósito de transnacionalizar sus capitales; ante lo cual el mercado latinoamericano ha constituido una estructura necesaria para su desarrollo empresarial, tanto dentro como fuera de las fronteras españolas.

Es necesario insistir en el carácter imperialista del proyecto europeo: la participación de sus miembros en invasiones militares, la injerencia en los asuntos internos de terceros Estados, el acrecentado papel del capital financiero, la ayuda al desarrollo cada vez más vinculada a intereses de política exterior, el progresivo desmontaje del denominado Estado de Bienestar Social, la precarización del

empleo, el aumento de la diferenciación entre pobres y ricos, y la privatización de los servicios públicos, son algunos de los ejemplos que lo evidencian.

Toda esta situación sustentada en el auge del conservadurismo, la división y debilidad de las fuerzas denominadas de izquierda, y el ascenso de los nacionalismos, el racismo y la xenofobia

En las condiciones del mundo contemporáneo, dónde el fracaso de las políticas neoliberales son una realidad; se impone pues, consolidar nuestras propias fórmulas de concertación política e integración económica. Nuestra América ha dado pasos importantes en pos de su verdadera emancipación, la constitución del ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son un exponente de ello.

Pensamiento estratégico estadounidense¹

Atilio A. Boron

Director del Programa
Latinoamericano de Educación
a Distancia en Ciencias Sociales
(PLED)

Alexia Massholder

Facultad de Ciencias Sociales
de la UBA Universidad de Buenos
Aires, Argentina

El objeto de estas páginas es reflexionar sobre las ideas de algunos de los más influyentes pensadores en la política exterior norteamericana, convencidos de que una lectura crítica y atenta de sus principales trabajos, nos permitirá identificar posibles fisuras y contradicciones en los planes del imperio y, en consecuencia, contribuir al diseño de políticas efectivas para la lucha antimperialista.

Sin dudas, la primera referencia obligada es Zbigniew Brzezinski.² Consejero de Seguridad Nacional en la época de James Carter, este personaje ha circulado por los pasillos de la Casa Blanca ininterrumpidamente desde mediados de los años setenta. En la actualidad se ha convertido en un asesor informal del propio Barack Obama, y sus obras han gozado de una gran repercusión internacional. En ellas se ponen de manifiesto algunos de los problemas que los EE.UU. enfrentan en su estrategia de dominación global.³

¹ Este trabajo se basa en la transcripción de la conferencia que Atilio Boron y Alexia Massholder ofrecieron en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), en septiembre de 2014, en La Habana, Cuba.

² La gravitación de los pensadores que mencionaremos en el presente artículo, puede equipararse en influencia a la de Henry Kissinger y Samuel Huntington,

³ En una presentación del libro en el año 1997 en la Universidad de Columbia, Brzezinski comentó que no se refería a América Latina en su libro, porque no representaba un tema de política internacional, sino de política doméstica de Estados Unidos.

En el libro de 1997, *El gran tablero mundial*, se percibe todavía una confianza en la continuidad de la primacía norteamericana a nivel planetario, y una ausencia de cualquier referencia a la eventual “declinación” o “decadencia” de Estados Unidos. Indudablemente, ese texto se originó en el “clima” del entonces reciente derrumbe de la Unión Soviética, que contribuyó a presentar a EE.UU. como “ganador” de la Guerra Fría. Eran tiempos de un sistema internacional caracterizado por el auge del “unipolarismo”, en donde la primacía de los EE.UU. se suponía perduraría inalterada a lo largo de todo el siglo veintiuno. Puede leerse allí una evaluación del autor sobre el “resultado final” del enfrentamiento con la Unión Soviética:

“El resultado final estuvo también influenciado de manera significativa por consideraciones culturales. La coalición liderada por los Estados Unidos aceptaba en general como positivos muchos de los atributos de la cultura política y social estadounidense. Los dos aliados más importantes de los Estados Unidos en las periferias occidental y oriental del continente euroasiático, Alemania y Japón, recuperaron su salud económica en el contexto de una admiración casi ilimitada por todo lo estadounidense. Los Estados Unidos eran percibidos, en sentido amplio, como una representación del futuro, como una sociedad digna de admiración y que merecía ser emulada.”⁴

En contraste con esta mirada sobre los Estados Unidos, Rusia, centro del bloque comunista, “era culturalmente menospreciada por sus vasallos centroeuropeos y más aún por su principal aliado oriental, cada vez más activo: China”. Todos los índices analizados por el autor en este libro, tienden a mostrar la inexorable superioridad estadounidense sobre la soviética.

El segundo libro, *Visión Estratégica* (aún no publicado en lengua castellana), apareció quince años después y es una sutil y muy informada reflexión en torno a la ya evidente decadencia y declive del poder norteamericano, y aunque en reiterados pasajes se extremen argumentos para demostrar que se trata de fenómenos graduales, se puede allí corroborar la radicalidad de los cambios que tuvieron lugar en los últimos 15 años. Veamos entonces algunos de los planteos centrales de ambos trabajos.

En *El gran tablero mundial*, Brzezinski plantea los tres principios estratégicos fundamentales, que deben ser seguidos por los EE.UU. en su relación con los demás países. Escribe nuestro autor que:

“Para usar una terminología propia de la era más brutal de los antiguos imperios, los tres grandes imperativos de la geoestrategia imperial son los de impedir coaliciones entre los vasallos y mantener su dependencia en términos de seguridad, mantener a los tributarios obedien-

⁴ Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, México, 1997, p. 18.

tes y protegidos, e impedir la unión de los bárbaros”.⁵

El primero de los principios, impedir coaliciones o acuerdos entre los vasallos, y mantener su dependencia en términos de seguridad, se refiere fundamentalmente a Europa y Japón. El segundo, mantener a los tributarios obedientes y protegidos, alude básicamente a los países de América Latina y a unos cuantos países de África y Asia. Y el tercer principio, impedir la unión de los bárbaros, que en el caso de América Latina, aunque no lo explicita, implicó la concepción de reagrupamientos estratégicos como UNASUR, ALBA o CELAC, que buscan ser bloqueados, por ejemplo, con el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico. La “rebelión de los tributarios” responde además a un fenómeno que Brzezinski menciona repetidamente a lo largo de su obra, esto es, el despertar político de vastos sectores sociales previamente inmersos en la pasividad, como uno de los fenómenos centrales de la época actual, en el que el poder global, para el autor, se encuentra mucho más disperso. Este despertar se produce a partir de la masificación del acceso a la televisión y a Internet, que permitió que poblaciones anteriormente aisladas del acontecer político internacional, lograran un mayor acceso a esa realidad y una mayor tendencia a la agitación política. Es más que interesante detenernos en una de las

afirmaciones más contundentes de Brzezinski al respecto:

“La generación más joven responde particularmente a este despertar político dado que Internet y los teléfonos celulares les han permitido liberarse del marco limitado de la realidad política local. Son asimismo la masa política más inclinada a la militancia. En buena parte del mundo actual, los millones de estudiantes universitarios son el equivalente de lo que Marx denominaba “proletariado”: el inquieto trabajador de la temprana edad industrial propenso a la agitación ideológica y a la movilización revolucionaria.”⁶

Despertar político que adquiere además un tono contestatario en relación con EE.UU. Recordar que un año antes de la publicación de *Visión Estratégica*, comenzaron los acontecimientos en el norte de África (la así llamada “primavera árabe” en Túnez, Egipto y otros países del área) que tomaron por sorpresa a la Casa Blanca. Y esto, el despertar político, es para Brzezinski un dato novedoso, muy importante y también preocupante de la escena internacional.

Respecto a las grandes transformaciones en el terreno internacional, Brzezinski plantea que además de EE.UU. existían en 1997 cinco jugadores clave: Francia, Alemania, Rusia, China y la India. Y este es uno de los grandes cambios registrados entre fines de la década de 1990 y la publicación de *Visión Estratégica* en

⁵ Zbigniew Brzezinski: Ob. cit., p. 48. En esta traducción *collisions* fue traducido como *choques*, cuando en realidad se refiere a *coaliciones*.

⁶ Zbigniew Brzezinski: *Strategic Vision*, Basic Books, New York, 2012, p. 31. La traducción nos pertenece.

el 2012, año en que, por ejemplo, los países europeos en su conjunto no revestían una importancia gravitante. El fracaso de la unión política y económica de Europa restó importancia al viejo continente como actor político. El único factor de unidad de los países europeos es la OTAN, y esto solo representa una unidad subordinada por su dependencia del Pentágono. Incluso Gran Bretaña es caracterizada, no sin crueldad, como un “actor geoestratégico jubilado que descansa en sus espléndidos laureles”.⁷

En ese contexto de 1997, como anticipamos, Brzezinski descartaba la posibilidad de un debilitamiento de EE.UU., que se presentaba, luego de la caída de la Unión Soviética, como “la única e, indudablemente, como la primera potencia realmente global”. Partiendo de esa base, el objetivo de *El gran tablero* era formular una geoestrategia global e integrada, para preservar el papel central de Estados Unidos como “arbitro político” en todo el mundo, pero prestando especial atención a Eurasia que, como exponía el autor, “es el tablero en el que la lucha por la primacía global sigue jugándose”. Un continente fundamental que contaba, para 1997, con el 75% de la población mundial, el 60% del PNB mundial y las ¾ partes de los recursos estratégicos conocidos. Dicha estrategia global debía apoyarse en la construcción de “una comunidad global basada en las relaciones de

cooperación”. Por supuesto, cuidando que ninguna otra potencia hiciera sombra a este diseño, y entendiendo cooperación en los términos definidos por los Estados Unidos. Frente a un continente tan densamente poblado, tan diverso culturalmente, y compuesto por estados que tienen sus propios planes de proyección geopolítica como los que integran Eurasia, hace falta “un despliegue cuidadoso utilizando maniobras, diplomacia, coaliciones, cooptación y otros recursos políticos”. Y dentro de esa estrategia nos interesa subrayar lo que Brzezinski plantea como “flexibilidad ideológica y dinamismo económico”, pero sobre todo como “atractivo cultural”. Y eso lo destacamos no porque el autor lo resalte como estrategia principal, sino porque es algo que se desprende de la lectura de la totalidad del libro, e incluso de *Visión Estratégica*, pero que también se vincula al concepto de “poder blando” propuesto por otro teórico del imperio, Joseph Nye, al que nos referiremos más adelante.

Dentro de ese continente estratégico, Eurasia, Brzezinski alertaba sobre potenciales “contingencias relacionadas con los futuros alineamientos políticos (...) que intenten empujarlos [a los Estados Unidos] fuera de Eurasia”. Entre esas contingencias, continuaba, “el escenario potencialmente más peligroso (pero, también el menos probable) sería el de una gran coalición entre China, Rusia y quizás Irán, una coalición

⁷ Zbigniew Brzezinski: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Ob. cit., p. 52.

antihegemónica unida no por una ideología sino por agravios complementarios”.⁸ Quince años después, si hay un cuadro internacional en el que se redefine la interrelación entre las potencias es justamente el que se precipita por la alianza de Rusia, China e Irán, esto es, el peor de los escenarios posibles imaginados por el autor. El peor y, se decía en 1997, el menos probable. Pero fue el que, a la postre, se concretó para desgracia de Washington. Escenario que en septiembre del 2014 se agravó cuando inesperadamente la India comunicó que había solicitado su incorporación a la Organización de Cooperación de Shanghai, forjada por Beijing y Moscú, y al cual ya se habían adherido Irán y varias otras potencias asiáticas.

Estos cambios fueron una de las principales motivaciones para publicar el segundo de sus trabajos que comentaremos: *Visión Estratégica*. En este libro, se afirma que uno de los objetivos centrales que debe trazarse la dirigencia política de EE.UU. es profundizar acciones orientadas a algo que la URSS fue incapaz de lograr cuando era una potencia con proyecciones de dominación similares: esto es, hacer que los países de su bloque adopten los patrones culturales, mentales y políticos propios del centro imperial. Brzezinski, al igual que Nye, reconocen que en el terreno ideológico y cultural, los avances hechos por EE.UU. en la exaltación de la sociedad americana como un modelo insuperable han

sido extraordinarios, cosa que del otro lado de la trinchera fue reconocido por Fidel cuando, precisamente a causa de ello, convocó a librar la “batalla de ideas.”

Y aquí aparece uno de los problemas que en el libro de 1997 no pudo ser abordado, porque la caída de la URSS se había producido apenas unos pocos años antes, y es el que alude al papel que debía jugar EE.UU. luego de la desintegración del sistema soviético. Esta cuestión es retomada en el libro de 2012, donde su autor se lamenta por no haber aprovechado aquel momento histórico excepcional para construir una dominación global apelando a las múltiples tácticas mencionadas más arriba. En efecto, a partir de la caída de la URSS, EE.UU. queda en posición de única superpotencia realmente global, cuyo poder no residía solamente en la capacidad de movilizar recursos económicos y militares, sino en la posibilidad de difundir masivamente el *american way of life*, es decir, el conjunto de elementos vinculados a los patrones de consumo, valores, mentalidades y de identidades políticas construidas en EE.UU. Fue, sostiene Brzezinski, una preciosa oportunidad lamentablemente desaprovechada.

Otro tema que Brzezinski retoma de su trabajo anterior es el análisis de la caída de los grandes imperios (Romano, Chino, Mongol, Británico, Español, para concluir que el factor determinante de ese desenlace fue la imposibilidad de generar una cul-

⁸ Ibid., p. 63.

tura política dominante en todos los territorios sometidos a la órbita imperial. El poder imperial de Roma, por ejemplo, se hizo insostenible cuando “el imperio creció demasiado para poder gobernarlo desde un único centro”.⁹ Sumado al hedonismo cultural de la dirigencia romana y a los serios problemas inflacionarios de su época, el Imperio Romano terminó cayendo corroído por factores internos. Lo mismo ocurrió con el Imperio Chino en sus diversas épocas, aunque no puede negarse la incidencia de ciertas potencias europeas que supieron explotar el malestar chino, como Gran Bretaña con la Guerra del Opio, de 1839 a 1842. También el Imperio Mongol enfrentó problemas por su expansión territorial. Sus gobernantes procuraron solucionarlos a través de la división en partes autónomas, pero esto terminó contribuyendo en definitiva a la desintegración de la unidad imperial.

Con todo, Brzezinski considera que los imperios anteriores no llegaron a tener la dimensión global que representa la dominación de los EE.UU., basada en cuatro pilares: la supremacía militar, económica, tecnológica y cultural. Y es en estas bases en las que podemos encontrar amplias diferencias entre las afirmaciones de 1997 y la realidad imperante en 2012. Detengámonos entonces en algunos de los contrastes.

Brzezinski pone mucho énfasis, en 1997, en el dinamismo económico de EE.UU., que le permitió, a la salida

de la Segunda Guerra Mundial, representar el 50% del PNB mundial. Hoy, aquella cifra se ha reducido a poco menos de la mitad, y todo indicaría que seguirá disminuyendo.

En el plano tecnológico y de la innovación, el fenómeno que se produce en el siglo XXI es que la ciencia ya no es aprovechada solo por los americanos, sino también por los que pueden asistir a las universidades de elite, en donde se producen los grandes desarrollos tecnológicos. Son principalmente orientales: chinos, japoneses, surcoreanos, malasio, etc, dado que la situación económica imperante en EE.UU., priva de posibilidades a una familia tipo norteamericana de enviar a sus hijos a la universidad. Se produce entonces, un traslado de esta capacidad tecnológica hacia países asiáticos, cuyos jóvenes, van a estudiar a Estados Unidos o Europa, conocen lo más avanzado de la tecnología contemporánea y luego regresan a sus países de origen.

En el plano militar, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial. Pero tanto en 1997 como en 2012, puede observarse una inquietante preocupación, porque esta clara supremacía no ha logrado traducirse en la posibilidad de una dominación efectiva. Guerras como las desatadas por los Estados Unidos contra Afganistán o Irak, sostiene el autor, terminan generando un efecto negativo en varios aspectos fundamentales para el manejo de la opinión pública. Luego del 9/11, se exa-

⁹ *Ibid.*, p. 19.

cerbó la idea de un terror amenazante para los Estados Unidos, como base de la movilización de la opinión pública en apoyo a la cruzada anti-terrorista, con epicentro en Irak. Incentivar este miedo, dice el autor, pudo haber representado una herramienta potente en el corto plazo, pero tuvo costos muy significativos en el largo plazo. La guerra contra el terrorismo, señalando al mismo tiempo motivaciones raciales o religiosas, deterioró las “credenciales democráticas” de los Estados Unidos, tanto en el plano local como en el internacional. Según reconoce Brzezinski

“La gran mayoría de los aliados de Estados Unidos vieron la guerra del 2003 contra Irak como una acción unilateral, dudosa, y que representaba una reacción desmedida frente al 9/11. Incluso en Afganistán, donde los Estados Unidos fue seguida por sus aliados en un primer momento para enfrentar a Al Qaeda, el apoyo fue oscilando y disminuyendo gradualmente. Antes que los propios norteamericanos, los aliados de la OTAN involucrados en la guerra en Afganistán se dieron cuenta de que el discurso de Bush articulando la guerra contra Al Qaeda con el objetivo de crear un Afganistán democrático y moderno era una contradicción en términos y en objetivos.”¹⁰

En efecto, una de las preocupaciones centrales desarrolladas a lo largo del libro del 2012, es el tema de la opinión pública. El autor llama la atención sobre el efecto negativo de

algunas políticas, influenciadas muchas veces por fuertes lobbies, que privilegian el interés económico o lucrativo inmediato, por sobre las verdaderas necesidades estratégicas de los EE.UU.

En el marco de estas preocupaciones, y de la comprobación de los cambios operados desde 1997, Brzezinski propone en *Visión Estratégica* una reformulación de los problemas que planteaba en su trabajo anterior. Hay cuatro preguntas centrales que desarrollarán en el libro, plausibles de convertirse en líneas de investigación y estudio para nosotros.

- 1) ¿Qué implicaciones tiene la cambiante distribución del poder global de Occidente a Oriente y del despertar político de la humanidad a través del desarrollo de comunicaciones y tecnologías?
- 2) ¿Por qué decayó el atractivo de los EE.UU. y se desperdició el desenlace pacífico de la Guerra Fría?
- 3) ¿Qué consecuencias tendría el declive del poder global de EE.UU.? ¿Puede China ocupar su lugar para el 2025?
- 4) ¿Cómo debería EE.UU. definir sus objetivos geopolíticos a largo plazo, y cómo atraer, apoyándose en su aliado europeo, a la idea de un “Occidente” más completo en lo político y lo cultural, un “Occidente” que no sea tan solo geográfico?

Todas estas interrogantes dan cuenta de una preocupación central respecto al emergente protagonismo

¹⁰ Zbigniew Brzezinski: *Strategic Vision*, . Ob cit., p. 70. La traducción nos pertenece.

de China en el tablero geopolítico mundial. Si bien la respuesta del libro a la tercera interrogante, sobre el posible reemplazo de Estados Unidos por China como potencia global, es negativa, una lectura atenta, y el hecho mismo de estudiar una proyección respecto a un año concreto, el año 2025, nos permiten inferir que el temor por el crecimiento del país asiático es mucho mayor al expresado en el libro. Sobre todo porque China no es ya un país aislado como podía pensarse en la década de 1990 desde una perspectiva occidental, sino porque hay unos lazos concretos (políticos, culturales y sobre todo económicos) que unen a la potencia asiática con numerosos países en el resto de los continentes.

Frente a este ascenso, la idea de construir un “Occidente más grande y vital” se presenta como un objetivo central para aglutinar países en torno a los valores y creencias de los Estados Unidos. Esto se torna más evidente aún, cuando el autor proporciona una definición de “Occidente”: “una combinación de creencias espirituales, principios filosóficos ligados a la satisfacción del individuo, los derechos civiles y el compromiso con las leyes de los estados democráticos”. Es decir, lo que están proyectando como la extensión de Occidente es sobre todo la dominación cultural. Volveremos sobre este punto central al final del trabajo.

La evidente declinación de los Estados Unidos, puede verse también en el análisis prolijo y minucioso de las debilidades y las fortalezas de este

país. inventariadas por nuestro autor. Brzezinski nos dice que hay seis elementos que demuestran las crecientes dificultades de ese país, para conservar la primacía mundial que había gozado durante tantos años:

- 1) *La deuda nacional.* Sabemos que la deuda pública de EE.UU. supera al producto bruto norteamericano. Primera anomalía. Los imperios del pasado tenían una constante: el centro imperial era el acreedor de las periferias. Ahora es al revés: China, Japón, Corea del Sur, Rusia, Brasil e India son algunos de los principales acreedores de la deuda pública de EE.UU., que crece a un ritmo desorbitado y ya excede el tamaño de su Producto Interno Bruto.
- 2) *Una brutal hipertrofia del sistema financiero, que está generando una política de estancamiento y recesión muy fuerte.* Comparte las críticas sobre los problemas causados por la financiarización del capitalismo contemporáneo.
- 3) *Un nivel de desigualdad social y económica creciente dentro de los EE.UU.* Obama se queja y se lamenta de eso, por la concentración de los ingresos a favor del 10% más rico, como si él no tuviera nada que ver o no pudiera hacer nada al respecto. Después del salvataje de los bancos hecho por Obama, algunos CEOs del sistema bancario recibieron pagos por compensaciones del orden de los 15 o 20 millones de dólares anuales. Esto contrasta con los 52 mil dólares anuales recibidos por una familia

tipo de los Estados Unidos según lo informa la oficina del censo de los EE.UU.

- 4) *Una infraestructura decadente.* Y hay un dato llamativo. EE.UU. tiene una superficie similar a la de China, casi 10 millones de km². Para el 2015, China va a tener una red de trenes de alta velocidad con una extensión de 15 mil km. Y quieren hacer uno de alta velocidad —de carga, no de pasajeros— desde Beijing hasta Lisboa. ¿Cuántos km de alta velocidad tiene EE.UU.? Cero. Este es uno de los muchos indicadores. Esto implica algo que señalan muchos economistas: la pérdida de competitividad económica de los EE.UU., por el uso de camiones para mover sus mercancías hasta los puertos y el enorme derroche de gasolina que esto significa.

- 5) *La fenomenal ignorancia del público norteamericano sobre cuestiones internacionales, que impide un proceso racional de elaboración de políticas públicas sobre esos asuntos y desafíos.* En 2006, una encuesta mostró que el 63% de los jóvenes adultos no podían señalar a Irak en el mapa, el 75% no podían encontrar Irán, y el 88% no localizaban Afganistán. Salvo los cinco periódicos principales, la prensa local y la TV muestran poco de los asuntos mundiales, excepto las catástrofes o noticias sensacionalistas.¹¹ Y no más. Y por supuesto un par de canales de

televisión. Eso dificulta una discusión racional sobre qué es lo mejor para los EE.UU. en materia de política exterior, que queda librada a lo que decidan unos pocos. Y Brzezinski es muy crítico de lo que pasó en años de Bush, de aquel delirio de hablar del “nuevo siglo americano”. Podíamos ser, y seguimos siendo, la potencia dominante, pero aquella ensoñación no tenía ningún fundamento.

- 6) *La parálisis política.* EE.UU. tiene un sistema partidario anquilosado que le impide tomar decisiones políticas racionales, no solo en la política doméstica, sino también en la política internacional. Pero nada dice Brzezinski del lobby del complejo militar industrial, ni del de Israel, que también son factores de debilidad sistémica.

Sobre las fortalezas, sus argumentos resultan más endebles. El más sólido es la afirmación de que Estados Unidos es la potencia que tiene fronteras más seguras y vecinos menos amenazantes. China y Rusia, en cambio, tienen problemas y cuentas pendientes con casi todos sus vecinos. EE.UU., a su vez, tiene una salida segura a los dos grandes océanos del mundo, y se ha anexado *de facto* a sus países de frontera. El ASPAN, Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (un simple acuerdo entre jefes de gobierno que no pasó por ningún legislativo ni de México ni de Canadá ni de EE.UU.) está funcionando y

¹¹ Zbigniew Brzezinski: *Strategic Vision*, Ob cit p. 52. Los cinco periódicos principales son *New York Times*, *Washington Post*, *Los Angeles Times*, el *San Francisco Chronicle* y el *Chicago Tribune*.

gracias a él, Estados Unidos ejerce un control directo, legal y abierto, visible a la luz del día, sobre temas sensibles (terrorismo, narcotráfico, migraciones, etcétera) dentro de México o Canadá.

A pesar de los intentos de matizar las preocupaciones con argumentos sobre el poderío norteamericano, minimizando la idea de un proceso de decadencia o de declinación, vuelve a plantear tres futuros escenarios posibles en la escena internacional. Ninguno de ellos supone el fortalecimiento de la hegemonía, ni siquiera de la estabilización de la hegemonía norteamericana.

El primero es que haya una crisis económica profunda que produzca el desplome de los EE.UU., lo cual generaría el inicio de lo que llama un escenario posimperial. Consecuencias: un caos internacional de vastas proporciones. El segundo es una decadencia más larga y gradual de los EE.UU. El tercero es que se recupere de sus problemas internos, logra recomponer la economía pero eso se hace a costa de una retirada de su involucramiento en asuntos internacionales, en un nuevo "aislacionismo".

Hacia el final del libro, afirma que es menos problemático el retroceso hegemónico que el desorden internacional. Y cuando uno mira la escena contemporánea los síntomas caóticos son evidentes. Porque aun cuando lo quisiera China, no puede ocupar el lugar de los EE.UU. Este

país es irremplazable no por sí mismo, sino porque el sistema internacional ha cambiado y mucho. No es que sale EE.UU. y entra China. Ahora hay otro sistema, multipolar, multicéntrico, y como tal es mucho más complejo. Ya no existe el sitio de primacía total que antes ocupaba EE.UU. China, además, no quiere ocupar ese lugar, en consonancia con la siguiente máxima que Deng Xiaoping aconsejó a los diplomáticos chinos y que Brzezinski dice que EE.UU. debe tener muy en cuenta: "Observe las cosas con calma, asegure su propia posición, trate los asuntos internacionales con mucha mesura, esconda nuestras capacidades y apueste al tiempo. Sea bueno en eso de mantener un perfil bajo, y jamás diga que usted quiere ser el líder".¹²

Frente a todos estos problemas, *Visión Estratégica* plantea la necesidad de un "rol dual" de los Estados Unidos, para mantener el equilibrio mundial y preservar su papel central. Este rol debe apuntar a ser el *promotor* y *garante* de la unidad de "Occidente", y debe ser al mismo tiempo quien garantice el *balance*, jugando el papel de *conciliador* entre los poderes centrales de Oriente.

Para este "rol dual", es imprescindible no sólo ganar a la opinión pública nacional e internacional, sino hacer prevalecer la idea de la conveniencia de los valores "occidentales" (definidos, como vimos, por los Estados Unidos) que le faciliten los

¹² *Ibid.*, p.81. La traducción nos pertenece.

vínculos con los gobiernos del Este. Y en este punto, la batalla cultural se nos presenta como central. Terminemos entonces con algunas referencias a otro de los pensadores que ha tratado este tema con particular detenimiento desarrollando la idea del “*smart power*” (“poder inteligente”): Joseph Nye.

En el año 2004, este otro influyente pensador en lo que respecta a las relaciones internacionales, publicó *Soft power and American foreign policy*, un trabajo en el que desarrolla lo central de sus reflexiones sobre el llamado “poder blando”, definido como “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas”.¹³ Este poder “blando” debe ser utilizado en combinación con el “poder duro” tradicional, para obtener como resultante un “poder inteligente”, que garantice la efectividad de la política exterior de los Estados Unidos.

Uno de los argumentos centrales de Nye es que luego del 9/11, lo decisivo en la política internacional no es “cuántos enemigos mato”, sino “cuántos aliados sumo”. Porque el poder tiene varias dimensiones, y la fortaleza militar es importante, pero es solo una de estas dimensiones.

El “poder blando”, dice Nye: “Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de

los demás, nuestro poder blando se realza. América ha tenido durante tiempo mucho poder blando. Pien- sen en el impacto de las Cuatro Libertades de Franklin Delano Roosevelt en Europa a finales de la II Guerra Mundial; en gente joven tras el Telón de Acero escuchando música americana y noticias en la Radio Europa Libre; en los estudiantes chinos simbolizando sus protestas en la plaza de Tiananmen con una réplica de la Estatua de la Libertad; en los recientemente liberados afganos pidiendo en 2001 una copia de la Carta de Derechos; en los jóvenes iraníes de hoy viendo subrepticiamente vídeos americanos prohibidos y programas de la televisión por satélite en la intimidad de sus casas. Todos estos son ejemplos de poder blando. Cuando puedes conseguir que otros admiren tus ideales y que quieran lo que tú quieres, no tienes que gastar mucho en palos y zanahorias para moverlos en tu dirección. La seducción es siempre más efectiva que la coerción, y muchos valores como la democracia, los derechos humanos y las oportunidades individuales son profundamente seductores”.¹⁴

O Parafraseando a Brzezinski, más allá de lo que piense acerca de sus valores estéticos, la cultura de masas estadounidense ejerce un atractivo magnético especialmente sobre la juventud del planeta. El autor afirma que si bien puede que esa

¹³ Nye desarrolló el concepto de *poder blando* por primera vez en 1990, en el libro *Bound to Lead*.

¹⁴ Joseph Nye: “El poder blando y la política exterior americana”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 14, junio de 2010, GERI-UAM, p. 119.

atracción se derive del hedonismo del estilo de vida que proyecta, su atractivo global es innegable, dato que se demuestra con el hecho de que los programas de televisión y las películas estadounidenses, representan alrededor de las tres cuartas partes del mercado global. También subraya que la música popular estadounidense es igualmente dominante, en tanto que las novedades, los hábitos alimenticios e incluso las vestimentas estadounidenses son cada vez más imitados en todo el mundo. La lengua de internet es el inglés, y una abrumadora proporción de las conversaciones globales a través del ordenador se origina también en los Estados Unidos, lo que influencia los contenidos de la conversación global.

Al igual que Brzezinski, también Nye ha estudiado detenidamente la historia de los imperios. En todos ellos, la acción de los “bárbaros” jugó un papel central en el hostigamiento y caída de los grandes poderes. En los tiempos actuales, por las características de la política moderna “Estados Unidos no puede cazar solo a todos los sospechosos de Al Qaeda que se esconden en remotas regiones del globo. Tampoco puede lanzar una guerra cuando lo desee sin distanciarse de otros países y perder la cooperación que necesita para ganar la paz”.¹⁵

Siguiendo en la línea de Brzezinski, hace una lectura negativa de las

consecuencias de la guerra de Irak en el 2003, que si bien se logró el derrocamiento del “tirano”, no solo no solucionó la vulnerabilidad frente al terrorismo, sino que deterioró la popularidad de Estados Unidos en países que incluso habían prestado su apoyo en la guerra. George W. Bush decidió atacar Irak sin una segunda resolución de Naciones Unidas y con una reducida coalición de estados, generando dudas sobre la legitimidad del accionar de Estados Unidos y un crecimiento del sentimiento “antiamericano” en varios países, sobre todo entre los jóvenes. El autor cita el caso de Alemania, actual aliado de los Estados Unidos,¹⁶ que si bien se unió a la cruzada contra Al Qaeda, al momento de la Guerra de Irak tuvo dudas sobre las razones del gobierno norteamericano para llevar adelante dichas acciones militares, fundadas en el 9/11 y en la supuesta existencia de armas de destrucción masiva en aquel país. En consecuencia, nuevamente las encuestas marcaron que en 2003 una tercera parte de los alemanes menores de treinta años, dijeron que pensaban que el gobierno americano incluso podría haber organizado los ataques del 11 de septiembre.

En consecuencia, dice Nye que fue un triunfo desde el punto de vista del “poder duro”, pero un fracaso en términos de “poder blando”.

¹⁵ *Ibid.*, p. 119.

¹⁶ Angela Merkel proclamó en 2009 su “apasionado” compromiso con el “sueño americano”, al cual definió como “la oportunidad para todos de ser exitoso, de lograr el éxito en vida a partir del esfuerzo personal”. Agregó luego que “no hay nada que me inspire más, que me estimule más, nada que me llene más de sentimientos positivos que el poder de la libertad” inherente al sistema americano.

En síntesis, las tensiones entre las naciones no pueden resolverse solo en el plano militar, o en el de la fortaleza económica. Ahí entra a jugar el poder de la ideología y de la atractiva imagen que un país, en este caso Estados Unidos, puede proyectar sobre el mundo. Y acá resurge el tema de la opinión pública y el dominio cultural para un mayor y más eficaz control de la población. Un claro ejemplo de esto, citado por Nye, es el caso de Pakistán. Escribe el autor: “El Presidente Pervez Musharraf afronta un complejo juego de cooperación con Estados Unidos en la guerra contra el terror mientras tiene que lidiar con un gran electorado antiamericano en casa. Establece equilibrios entre las concesiones y las retractaciones. Si Estados Unidos fuese más atractivo para el pueblo paquistaní, veríamos más concesiones en esa combinación”.¹⁷

Y lo mismo sucede en la proclamada “lucha contra el terrorismo”. Estados Unidos puede arrasar con un país completo haciendo uso de su poderío militar. Así sucedió, por ejemplo, con Afganistán. Pero resulta que Al Qaeda solo tenía una parte de sus adeptos en dicho territorio. La organización cuenta con células en más de sesenta países, y como bien afirma Nye, Estados Unidos no puede bombardear estos grupos en Hamburgo, Kuala Lumpur o Detroit. Se requiere entonces de una firme cooperación civil, y esta cooperación se fortalece si el atractivo y la legiti-

midad de la política exterior norteamericana se afirman en la sociedad. Porque en definitiva, escribe Nye, “Si estás en un juego tridimensional, perderás si te concentras únicamente en un tablero y no verás los demás tableros y las conexiones verticales entre ellos —no serás testigo de las conexiones en la guerra contra el terror entre las acciones militares del tablero superior, donde derribamos a un peligroso tirano en Irak, pero incrementamos al mismo tiempo la habilidad de la red de Al Qaeda para ganar nuevos reclutas en la base, en el tablero transnacional.”¹⁸

El desequilibrio entre el “poder blando” y el “poder duro” utilizado por los gobiernos de Estados Unidos desde el 9/11, se evidencia en la resistencia de sectores de las clases dominantes al empleo de estrategias diplomáticas o vinculadas a la “batalla de ideas”, considerándolas como signos de debilidad. Del mismo modo que Brzezinski, Nye plantea con preocupación esta desproporción que se refleja incluso en las partidas presupuestarias. Estados Unidos gasta casi diecisiete veces más en el ejército que en sus relaciones exteriores. A esto debe sumarse que en realidad, como señala Nye, el ejército estadounidense “está diseñado para combatir más que para controlar, y el Pentágono bajo el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld inicialmente recortó los entrenamientos para las misiones de mantenimiento de la paz. Estados Unidos ha formado un ejército que está me-

¹⁷ Joseph Nye: “El poder blando y la política exterior americana”, Ob. cit., p. 123.

¹⁸ Ibid., p. 130.

por preparado para echar la puerta abajo, derrocar a un dictador, y luego irse a casa que para hacer el trabajo duro imperial de construir un régimen democrático.”¹⁹

Esto indudablemente limita la capacidad de los Estados Unidos para mantener sus planes de dominación, porque no hay dudas de cuán costoso es sostener la ocupación militar de un país y, bajo esas condiciones, mantener a una población dispuesta a aceptar la primacía norteamericana.²⁰

Ponemos así fin a esta breve presentación, con la esperanza de que la misma pueda servir como estímulo para examinar la obra y los argumentos de los grandes pensadores del imperio. Como hizo en su tiempo Martí, que al habitar en las entrañas del monstruo llegó a conocerlo mejor que nadie. Hoy debemos reeditar la labor martiana internándonos en las entrañas del pensamiento de los grandes intelectuales del imperio.

¹⁹ *Ibid.*, p. 132.

²⁰ Los datos disponibles revelan que un soldado norteamericano cuesta cerca de un millón de dólares al año. El gasto militar de los EE.UU. representa el 50% del gasto militar mundial, alrededor de 1 500 millones de dólares al año. Y según Chalmers Johnson, en *Empire of basis*, entre las reconocidas y las no oficiales, EE.UU. cuenta con poco más de 1000 bases militares en todo el mundo.

Los avances y desafíos de los megacuerdos en negociaciones en Asia Pacífico: TPP y RCEP

Ruvislei González Sáez

Investigador del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)

Introducción

Desde comienzos de la primera década del siglo XXI, se vienen gestando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de gran envergadura conocidas como *megaproyectos* o *megacuerdos*. Este es el caso de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP), un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Japón, una Asociación Económica Integral Regional (RCEP en inglés) entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN),¹ Australia, India, Nueva Zelanda, China, Japón y la República de Corea, y un Acuerdo de Libre Comercio entre estos últimos tres países. Dichos procesos, iniciados formalmente en los últimos cinco años, se suman a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por sus siglas en inglés, TPP), que están en curso desde 2010 y reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía.²

¹ Brunei, Cambodia, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

² Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, EE.UU. y Vietnam.

Estas iniciativas, denominadas en la literatura académica como negociaciones *megarregionales* o *mega-bilaterales*, tendrán un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas. Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales de libre comercio es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes.

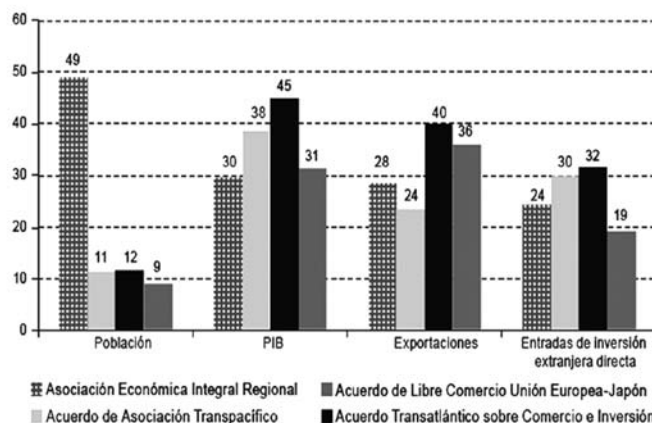
En primer lugar, se destacan el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera di-

recta mundiales (véase el gráfico 1). En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido tradicionalmente, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La irrupción del megarregionalismo está ligado estrechamente a las profundas transformaciones que han venido ocurriendo en las últimas tres décadas en la organización de la producción y del comercio mundiales.

Gráfico 1: Proporciones entre el RCEP, TPP y otros megacuerdos en el mundo.

Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

Desde fines de los años ochenta, la reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa (IED), junto con los menores costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han posibilitado el creciente desarrollo de redes de producción y abastecimiento del tipo Norte-Sur, Norte-Norte y Sur-Sur.

En dichos esquemas, también conocidos como cadenas de valor, las empresas multinacionales de los países desarrollados trasladan o subcontratan parte de sus procesos productivos a países subdesarrollados. Esta fragmentación geográfica de la producción tiene lugar, a través de diversos canales, como la IED, el comercio de bienes intermedios y la subcontratación de servicios. Puesto en términos simples, se busca combinar la tecnología, la innovación y el know-how de los países desarrollados, con los menores costos de mano de obra de los países en desarrollo.

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar pro-

cesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando existen grandes distancias. El comercio en las redes de producción, cuando un producto puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, incluidas las demoras en los plazos de entrega.

Es por ello, que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”) en el mundo: la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China y el Sudeste Asiático).

Las tres “fábricas” se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional, que a su vez tiene un importante componente de bienes intermedios, sobre todo en el caso de la “fábrica Asia” (véase el cuadro 1). Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción.

Cuadro 1: Participación de las exportaciones intragrupalas de TLCAN, UE y ASEAN+5^a en las exportaciones totales en 2012.

Bloque	Participación de las exportaciones (Xs)	Participación de los bienes intermedios
	intragrupales en las Xs totales en %	en las Xs intragrupalas en %.
Unión Europea	62,2	15,7
TLCAN	48,4	18,5
ASEAN+5 ^a	50,5	31,1

^a Este concepto de ASEAN+5 no es el tradicional abordado por la investigación. En este incluye a los 10 miembros de la ASEAN, más China, Japón, Corea del Sur, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Fuente: CEPAL, 2012.

La irrupción de los acuerdos megarregionales puede conducir a un nuevo diálogo en la Ronda de Doha, cuya agenda (definida hace más de una década) no incorpora varios aspectos importantes de la gobernanza de las cadenas de valor. Asimismo, debido a esta irrupción, la OMC podría dar mayor énfasis a la negociación de acuerdos plurilaterales. No obstante, hay que analizar lo acordado con posterioridad a la cumbre de Bali, Indonesia, a finales de 2013, y las recientes trabas de la India en agosto de 2014 al bloquear el Acuerdo para facilitar el comercio o “Paquete de Bali”.³

Con las negociaciones megarregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia Oriental, Sudeste Asiático y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica.

El RCEP es un medio para armonizar los actuales tratados de libre comercio de ASEAN con sus principales socios: China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Se dice armonizar, pues la mayoría de estos acuerdos de libre comercio abarcan bienes, servicios e inversiones, pero algunos no lo

hacen. El Tratado de Libre Comercio (TLC) ASEAN-India en particular solo abarca el comercio de mercancías, con un capítulo sobre servicios, habiendo tomado años para negociarlo, mientras la inversión no está cubierta en absoluto. Las normas específicas contenidas en estos acuerdos también varía considerablemente, como las normas de origen que determinan qué mercancías califican para tasas arancelarias preferenciales. El RCEP se centra principalmente en las medidas impuestas en las fronteras nacionales y la manera de armonizar esas medidas.

El TPP, por su parte, es una negociación mucho más ambiciosa en términos de alcance que lo negociado por ASEAN con sus seis socios, pues cubre cuestiones como trabajo, medio ambiente, propiedad intelectual entre otras. Por lo tanto, el TPP dota a los países miembros de un conjunto diferente de posibilidades que el RCEP no tiene. Además de estar concebido con un mayor nivel de agresividad, en el sentido de superponer a las transnacionales por encima de los Estados, lo que significa que las dos negociaciones son conceptualmente incompatibles a priori, lo que no niega que no lo sean en el futuro.

Las dinámicas de negociación y el calendario de TPP y RCEP también influyen en cómo los miembros de la ASEAN se acercan a las dos series de conversaciones. Los problemas de

³ Intenta liberalizar el comercio, pero se convierte en un problema para la seguridad alimentaria, pues Nueva Delhi aplica un subsidio a cereales por 22 mil millones de dólares, que de aplicarse el acuerdo tendría que eliminar y por tanto afectaría a sus productores nacionales.

fondo y de procedimiento relacionados con Japón en las negociaciones del TPP significan un retraso en la finalización de este, probablemente hasta el final de la administración Barack Obama en 2015-16. RCEP, por el contrario, se supone que esté concluido a finales de 2015, que coincide con el plazo inicial de la Comunidad ASEAN.

Antecedentes del TPP y RCEP

Las negociaciones del TPP son una iniciativa desarrollada por los países miembros que actualmente forman parte del Acuerdo de Asociación Transpacífico o P-4, a saber: Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Este tratado fue suscrito en el año 2005 y está en vigencia desde el 2006. El P-4 es un acuerdo abierto que contempla la posibilidad de la adhesión de terceros países, con el objeto de promover la creación de una alianza estratégica mayor para la liberalización del comercio en la región.

En este sentido, el 4 de febrero de 2008, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos anunció que dicho país participaría en las negociaciones. Posteriormente, Australia, Perú y Vietnam formalizaron su interés de ser parte de las discusiones del acuerdo durante la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) de noviembre de 2008, en Lima, Perú.

A partir de 2009 comienza un proceso de una veintena de rondas de negociación (cuadro 2). Ya en el 2010, Malasia presentó formalmente su solicitud de integrarse a las discusiones en curso. Posteriormente, Canadá (2012), México (2012) y Japón (2013), se integraron a las negociaciones del TPP. El avance de estas, a la vez fue mostrando, que mientras más rondas se efectuaban, más se demoraba la negociación final. La hoja de ruta comenzó a hacerse más difícil sin lograr consenso. Más miembros, pero a la vez más trabas y más demora para firmarse. En este sentido, Barack Obama, presidente de los Estados Unidos, expresó la necesidad de concretar el TPP antes que finalizara el 2013; no obstante, la fecha no pudo ser cumplida.

Según documentos no oficiales filtrados por Wikileaks,⁴ presumiblemente el nivel de acuerdos alcanzados hasta el momento es menor al previsto, a pesar de la propaganda mediática en torno a los avances en las rondas de negociación. En estos documentos se muestran las posiciones de los países en relación con los temas que se abordan en determinados capítulos, observándose, de manera general, un alto nivel de divergencias y en algunos casos, aun existiendo posiciones mayoritarias en una dirección, estas se contraponen a las de Estados Unidos.

En tanto se avanzaba en las negociaciones del TPP, al interior de

⁴ El contenido de estos documentos no ha sido contrastado, y probablemente no podrá serlo, dado el carácter confidencial de las negociaciones.

Asia Pacífico, a la vez se gestaba la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en inglés). RCEP fue planteada oficialmente en la cumbre de líderes de la ASEAN en noviembre de 2011 en Bali, Indonesia. Hay quienes la llaman ASEAN+6, aunque no debe asumirse con este nombre, pues las negociaciones que se están desarrollando son más profundas que lo acordado en los diferentes mecanismos ASEAN+1 (o sea ASEAN+ China, ASEAN+ Japón y hasta cierto punto, más que ASEAN+3,⁵ etc.).

Anteriormente, la propuesta había sido promovida por Japón como (Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA) en el 2004. Ya en el 2006, China le otorgó mayor prioridad a la iniciativa ante los cambios que se estaban emprendiendo en la zona y la propone involucrando a los miembros de la ASEAN, más China, Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda, a la que se incorpora, a petición de Tokio, la India. Es entonces, que avanza el proyecto transformado, tras años de discusión en la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en inglés). Hay que decir que este proceso comenzó a avanzar sin excesos publicitarios, teniendo como base fundamentalmente la ASEAN.

El propósito fundamental de RCEP es reconciliar dos propuestas de larga data en un gran acuerdo

comercial en toda la región: el TLC de Asia Oriental, que incluye la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur y la Asociación Económica Integral, unido a la participación de actores regionales importantes como Australia, India y Nueva Zelanda. Hay que decir, sin mayores niveles de optimismo, que RCEP se convertirá en un puente entre las dos propuestas presentadas, que coadyuvará a la adopción de un esquema de adhesión abierta. A la vez, que conduce a convertirse en uno de los megacuerdos de nuevo tipo no solo a escala regional, sino también global. Las negociaciones entre los 16 países comenzaron a principios de 2013 y está previsto que concluyan a finales de 2015.

¿Por qué la necesidad de RCEP y cuál es el alcance propuesto? La visión de la RCEP es ser un proyecto de nuevo tipo, lo más completo posible, de alta calidad, y un acuerdo de cooperación económica de beneficio mutuo entre los Estados miembros de la ASEAN y sus socios. RCEP ampliará y profundizará el compromiso actual, que ya se ha logrado a través de los tratados de libre comercio existentes en el marco de ASEAN+1.⁶ El RCEP abarcará el comercio de bienes, de servicios, inversión y la cooperación técnica, propiedad intelectual, competencia, solución de controversias y otras cuestiones. Estas negociaciones se llevarán a cabo en paralelo

⁵ Dígase ASEAN más China, Japón y Corea del Sur. En este mecanismo no debe dejar de tenerse en cuenta la iniciativa integracionista en el marco financiero de Chiang Mai y Chiang Mai Multilateralizado (2009).

⁶ Acuerdos bilaterales entre la ASEAN y las más importantes economías de Asia Pacífico por separado.

para garantizar un amplio y equilibrado resultado.⁷

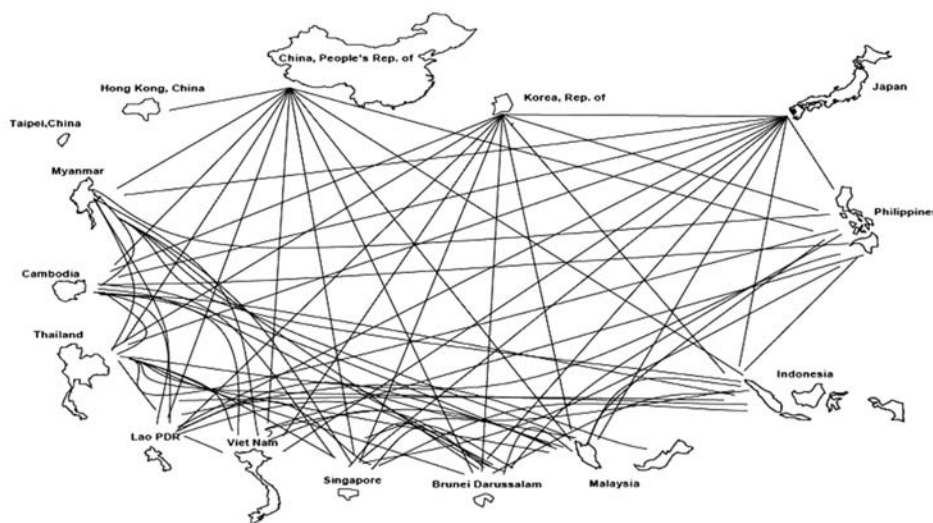
A decir del autor, Asia Oriental⁸ y el Sudeste Asiático⁹ han experimentado un enorme crecimiento en cuanto a la cantidad de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) o tratados de libre comercio, negociados y concluidos, que no tiene precedentes en la historia del regionalismo mundial. A este proceso se le denomina *noodle bowl*¹⁰ (de acuerdo con la cultura asiática, en lugar de *spaghetti bowl*,¹¹ como se conoce en el mundo occidental a la maraña de normas y disciplinas que se superponen y contradicen debido al creci-

miento exponencial de los acuerdos comerciales regionales) (gráfico 2).

En la última década, el número de ACP que incluyen al menos una economía asiática como signatario se ha multiplicado más de tres veces, de 70 en 2002 a 257 a comienzos de 2013. De este total, 132 han sido firmados, 109 están vigentes, 75 están en proceso de negociación y 50 han sido propuestos. Por tanto, se hizo necesario avanzar en el RCEP, pues los diversos acuerdos establecidos entre sus integrantes no entran en contradicción con el megacuerdo en gestación.

Con estos acuerdos, la ASEAN se ha convertido en centro en torno al

Gráfico 2: Proceso de “noodle bowl”



Fuente: Baldwin Richard E. (2007).

⁷ Working Groups in Goods, Services and Investment were established by the ASEAN Leaders during the 19th ASEAN Summit to consider the scope of the RCEP and the ASEAN Economic Ministers have accepted their recommendations as detailed in the Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

⁸ Refiérase a China, Japón y Corea del Sur. Se incluye a Taiwán además.

⁹ Con la excepción de Timor Oriental.

¹⁰ Caldero de fideos, spaghetti, respectivamente en español. Se alude a estas frases por el nivel de entrelazamiento entre los diversos acuerdos y profundidad.

¹¹ Ver Jagdish Bhagwati: “US trade policy: the infatuation with free trade areas”, en *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington D.C., 1995.

cual gira la integración y se revierte en la negociación de los acuerdos económicos dentro de Asia Oriental y Pacífico. Sin embargo, el hecho de que los estados miembros de la ASEAN han concluido, o están en proceso de negociación, un mayor número de acuerdos comerciales preferenciales con los mismos socios externos de forma individual y en temas o áreas paralelas/simultáneas, representa una considerable limitación del significado de la ASEAN en conjunto, como un negociador externo asociado.

Hasta el momento solo se han efectuado cinco rondas de negociaciones para la Asociación Económica Regional Integral (RCEP). Estas comenzaron en Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, en mayo de 2013. En estas se efectuaron las reuniones del Comité de Comercio en el que participaron funcionarios de alto nivel, y de grupos de trabajo como el de Comercio de Mercancías, de Servicios e Inversión. A diferencia de las mesas de trabajo del TPP, no tuvieron grandes discrepancias, pues ya se habían logrado consensos en los acuerdos de libre comercio ASEAN+1.

Otro hecho que llama la atención, es la poca información publicada sobre los resultados de las discusiones al interior, las cuales han sido más informales y menos publicitarias que las del TPP. El acuerdo ha creado una oportunidad para reflejar los intereses nacionales, así como para que RCEP se convierta en un tratado de libre comercio integral que trate una

mayor variedad de asuntos. Ya en vista a que se acerca la fecha prevista, es decir, 2015, se decidió que a partir de la quinta ronda, efectuada en junio de 2014 en Singapur, se establecieran los subgrupos de trabajos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como sobre las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad.

Las negociaciones en cuanto al modo de la liberalización del acceso al mercado y el texto en los diversos campos, han entrado en la etapa sustantiva. Además, las diversas partes han llegado a un consenso preliminar en los aspectos del modo de reducción de aranceles, las reglas de origen, los procedimientos aduaneros, la facilidad comercial y el establecimiento del mecanismo en el campo de normas. Sin embargo, debido a las diferencias existentes en el nivel de desarrollo y las desiguales posiciones de las partes, las negociaciones futuras de RCEP todavía tienen un largo camino que recorre; por tanto, deberán superar dificultades para terminar las negociaciones en 2015, fecha fijada.

El TPP: evolución reciente de las negociaciones

Desde su integración, en el 2010 Estados Unidos asumió el liderazgo de las negociaciones del TPP, con lo que el carácter original del P4 sufrió una drástica transformación. De hecho, hasta el reciente anuncio del inicio de negociaciones con la Unión Europea, el acuerdo era indiscutible-

mente la principal iniciativa estadounidense en materia de negociaciones comerciales internacionales.

Esta negociación se inserta en el contexto de una orientación estratégica, definida por la administración del presidente Obama, que apunta a aumentar la presencia de los Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico. Varios países ribereños del Océano Pacífico, como Colombia, Costa Rica, la República de Corea y Taiwán, han manifestado en distintos momentos su interés en acceder al acuerdo. El comercio de bienes entre los 12 países participantes en el TPP alcanzó en 2012 a los 2 billones de dólares, equivalentes a un 46% de las exportaciones de ese grupo al mundo.

Cabe notar que los participantes en las negociaciones del TPP ya están vinculados por una densa red de cerca de 25 acuerdos comerciales, entre los que se cuentan acuerdos bilaterales y plurilaterales. En el acuerdo actualmente en negociación se consideran 29 capítulos. Mientras algunos guardan relación con temas tradicionales (como aranceles, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, comercio de servicios e inversión), en otros se abordan temas denominados “del siglo XXI”, que hasta ahora no han figurado de manera prominente en la agenda de los acuerdos comerciales, como la convergencia regulatoria y los flujos transfronterizos de datos.

Sin perjuicio del objetivo de eliminar los aranceles para el comer-

cio de bienes entre los miembros del TPP, la mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en determinados sectores o productos. Varios de los casos de mayor complejidad política involucran a los Estados Unidos. Este país enfrenta fuertes presiones internas para no abrir los sectores textiles, del vestuario y del calzado con Vietnam, el sector de los automóviles con Japón, el sector de los lácteos con Nueva Zelanda y el sector azucarero con Australia.

El ingreso formal de Japón a las negociaciones agregó algunas complejidades en materia de acceso al mercado, ya que son bien conocidas las sensibilidades defensivas de ese país en materia agrícola (mayores detalles en el análisis del país nipón). Asimismo, en el ámbito industrial, han generado controversias las barreras que Japón mantendría en los ámbitos regulatorio y de la distribución, y que afectarían negativamente el acceso a su mercado de los automóviles importados. Dichas barreras han sido especialmente criticadas por la industria automotriz estadounidense.

En la medida en que las economías más poderosas, como Estados Unidos y el Japón, busquen excluir total o parcialmente del programa de desgravación a sus productos más sensibles, ello tendrá repercusiones en el resto de la negociación del TPP. Esto se debe a que inevitablemente los demás participantes buscarán, a su vez, evitar concesiones en ámbitos

que les son sensibles, ya sea en materia de bienes y servicios o de aceptación de ciertas disciplinas.

Las principales expectativas, desde el punto de vista de los intereses de cualquiera de sus integrantes, fueron puestas en las acciones de cooperación y complementación con Nueva Zelanda para la investigación industrial, el desarrollo tecnológico y la capacitación profesional en áreas de especialización comunes a ambos países (sectores forestal y lácteo, entre otros). En relación con Singapur, se esperaba un aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por este país por su ubicación geográfica e infraestructura de obras y servicios.

En las negociaciones desarrolladas ya entre los 12 países integrantes, Estados Unidos se ha empeñado en introducir fuertes medidas proteccionistas en el tema de la propiedad intelectual. Estas son aun más severas que las existentes en el Tratado de Libre Comercio entre Corea del Sur y la propia nación nortea (que ha sido tomado como modelo de rigidez y proteccionismo al respecto), o en el llamado "Acuerdo Comercial Anti-Falsificación" (acta). Incluso, se ha comparado aquellas medidas promocionadas con el denunciado proyecto de "Ley-S.O.P.A." (Acta de Bloqueo a la Piratería en línea) y dentro de tales intenciones, hay que alertar que ya hay una solicitud concreta en ese sentido que afectaría la producción de medicamentos genéricos en países menos desarrollados. Se puede decir que es un intento de protec-

ción absoluta, permanente y universal a la propiedad intelectual por parte de Estados Unidos.

En suma, en el tema de la propiedad intelectual, no son solamente los aspectos de restricción en el uso de patentes (de producto y de proceso) y marcas cuyo plazo legal de exclusividad para el innovador ha vencido y pueden ser usadas las marcas y los procedimientos por otros productores, sino el proteccionismo comercial que ello implica y que violenta el principio de libre comercio. El TPP no debe criminalizar a pequeña escala la infracción de copyright. El TPP podría hacer que la descarga de música sea un delito. La policía podría hacerse con un ordenador un dispositivo que ayude a detectar este delito y enviar al usuario final a la cárcel por descargar. Por tanto, las normas penales del TPP van más allá de la ley de Estados Unidos e impondrían normas similares en otros países.

Otra cosa diferente es intentar bloquear legalmente la falsificación de productos y marcas, deseo y voluntad correcta y legítima para cualquier industrial innovador, porque la falsificación es un grave problema mundial que desalienta la innovación y provoca grandes pérdidas a los industriales que dedican también parte de su plusvalía a la innovación tecnológica, clave de la competitividad. Aquí, es fundamental diferenciar claramente lo uno de lo otro. Y ambas cuestiones se debaten dentro del Acuerdo Transpacífico, pero sin ser equivalentes en su perfil esencial

y en sus efectos para sus distintos integrantes.

Los avances y desafíos de las negociaciones del RCEP

De alcanzarse, el RCEP implicaría uno de los mayores acuerdos comerciales del mundo, ya que, entre sus miembros se encuentran tres de las economías más grandes del planeta: China, India y Japón. El bloque representaría según CEPAL (2013): el 49% de la población total; el 30% del PIB mundial; el 29% del comercio mundial y el 26% del flujo de Inversiones Extranjeras Directas (IED).

Hay que decir que RCEP podría ayudar a regionalizar las sofisticadas redes mundiales de producción que hacen que Asia sea la fábrica del mundo. Pero uno de los aspectos que debe tener en cuenta este mecanismo es que debería reducir la superposición de normas y disposiciones originadas por los numerosos acuerdos comerciales preferenciales dentro de Asia y desenmarañar la confusa red de acuerdos bilaterales y los establecidos de manera plurilateral de las múltiples normas comerciales existentes.

Las negociaciones RCEP se guían por los siguientes principios:

- El RCEP será consistente con la OMC, incluido el artículo XXIV del GATT y el artículo cinco del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS).
- El RCEP tendrá una participación más amplia y más profunda con mejoras significativas respecto a

los acuerdos de libre comercio ASEAN+1 existentes, reconociendo al mismo tiempo el tratado individual establecido y las diversas circunstancias de los países participantes.

- El RCEP incluirá disposiciones para facilitar el comercio y la inversión, para mejorar la transparencia en las relaciones comerciales y de inversión entre los países participantes, así como la participación de los países que se encuentran insertados en las cadenas de suministros globales y regionales.

Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países participantes, el RCEP incluirá las formas adecuadas de flexibilidad, incluyendo la provisión de un trato especial y diferenciado a los Estados miembros de la ASEAN menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de libre comercio existentes en los marcos de ASEAN+1 según sea el caso.

Los acuerdos de libre comercio ASEAN+1, tanto bilaterales como plurilaterales, seguirán existiendo y ninguna disposición en el acuerdo RCEP restarán los términos y condiciones de estos acuerdos de libre comercio bilaterales-plurilaterales entre los países participantes.

Cualquier socio de acuerdo de libre comercio de la ASEAN que no participó en las negociaciones RCEP desde el principio, se le permitirá unirse a las negociaciones, con sujeción a los términos y condiciones que se acuerden con el resto de los participantes, incluso si no son asiáticos.

El acuerdo RCEP también tendrá una cláusula de adhesión abierta para permitir que cualquiera de los socios de ASEAN en el marco de los acuerdos de libre comercio que no participó en las negociaciones RCEP y otros socios económicos externos después de la conclusión de las negociaciones RCEP. Esta evidencia que es posible en el futuro tras el establecimiento de RCEP la posibilidad de entrada tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea, u otro actor extrarregional interesado.

Las disposiciones para la asistencia técnica y la creación de capacidades pueden estar disponibles, basándose en los acuerdos de libre comercio de ASEAN+1, para los países en desarrollo y menos adelantados participantes en RCEP; y permitir a todas las partes a participar plenamente en las negociaciones, las obligaciones impuestas y disfrutar de los beneficios de RCEP. Con respecto al comercio de mercancías, RCEP tendrá como objetivo eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias a lo esencial de los intercambios de mercancías con el fin de establecer una zona de libre comercio entre las partes.

Las negociaciones arancelarias se llevarán a cabo sobre una base amplia. Estas negociaciones deberían tratar de conseguir el alto nivel de la liberalización arancelaria, a través de la construcción de los niveles de liberalización existentes entre los paí-

ses RCEP y a través de la eliminación de aranceles en un porcentaje elevado en dos líneas arancelarias.¹² La programación de los compromisos arancelarios debería tratar de maximizar los beneficios de la integración económica regional.

En relación con el comercio de servicios RCEP, se aspira a que este sea integral de alta calidad. De forma sustancial, se prevé eliminar las restricciones y medidas discriminatorias con respecto al comercio de servicios entre los países participantes de RCEP. Las reglas y obligaciones sobre el comercio de servicios en el espacio del RCEP serán compatibles con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Además, estarán dirigidos hacia el logro de los compromisos de liberalización en el marco de los compromisos RCEP, los países participantes en el marco del AGCS y los acuerdos de libre comercio ASEAN+1. Todos los sectores y modos de suministro serán objeto de negociaciones.

En el tema de las inversiones, el RCEP tendrá como objetivo la creación de un ambiente competitivo para las inversiones en la región. Las negociaciones para la inversión en el marco del RCEP cubrirán los cuatro pilares, o sea, la promoción, la protección, la facilitación y liberalización.

La cooperación económica y técnica en el marco del RCEP tendrá como objetivo reducir las diferencias

¹² Teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de los miembros en los cuales existiría un primer grupo de mayor desarrollo que establecería una línea arancelaria con reducciones casi totales y una segunda línea con eliminación arancelaria progresiva pero en determinados productos de acuerdo con los niveles de competitividad.

de desarrollo entre las partes y la maximización de los beneficios mutuos de la aplicación del acuerdo RCEP. Las disposiciones sobre cooperación económica y técnica en el RCEP se basarán en los acuerdos de cooperación económica existentes entre la ASEAN y sus socios de libre comercio de la ASEAN que participen en el RCEP. Las actividades de cooperación deben incluir el comercio electrónico y otras áreas que se acuerden mutuamente por los países participantes en el RCEP.

Con respecto al tema de propiedad intelectual, el texto en el RCEP tendrá como objetivo reducir las barreras relacionadas con el comercio y la inversión mediante la promoción de la integración económica y la cooperación en la utilización, protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual. Las disposiciones sobre competencia, serán la base para que las partes cooperen en la promoción de esta, la eficiencia económica, el bienestar de los consumidores y la restricción de las prácticas contrarias, aunque siendo consciente de las diferencias significativas en la capacidad y los sistemas nacionales de los países integrantes del RCEP en la zona de competencia.

La solución de diferencias en el RCEP incluirá un mecanismo de solución de controversias que proporcionará un proceso eficaz, eficiente y transparente de consultas y solución de controversias. Mientras, se valorarán otros aspectos en la agenda las cuales en el marco de las negociaciones de RCEP se considera-

rán incluidos otros asuntos ya cubiertos por los acuerdos de libre comercio establecidos entre los países participantes RCEP, que pueden ser identificados y de mutuo acuerdo, en el curso de las negociaciones.

Una importante diferencia entre RCEP y el TPP radica en la manera de enfrentar la diversidad que caracteriza a los miembros de ambos procesos. La Asociación Económica Integral Regional ha sido explícitamente concebida como una iniciativa flexible, que toma en cuenta los distintos niveles de desarrollo de sus participantes. En consecuencia, se ha definido que el acuerdo final incluirá elementos de trato especial y diferenciado para los países de menor nivel de desarrollo, en particular los de la ASEAN (Cambodia, Myanmar, Laos y Vietnam).

Asimismo, se hace referencia explícita al otorgamiento de asistencia técnica y a la creación de capacidades a favor de los participantes menos desarrollados, de modo de permitirles participar plenamente en la negociación, asumir los compromisos derivados de esta y beneficiarse de los resultados. Esto contrasta con una de las premisas básicas de la negociación del TPP: que todas las obligaciones deben ser aplicables a todos los países miembros, independientemente de su nivel de desarrollo. Tras estas diferencias subyacen las distintas filosofías de la ASEAN y los Estados Unidos respecto a la integración económica y comercial.

A pesar de las expectativas de creación de un gran mercado asiático que

puedan generarse en torno a RCEP, hay que dejar claro que su agenda comercial es menos ambiciosa que la del TPP, pues se centra más en la armonización de las normas existentes y su aplicación en los distintos acuerdos de libre comercio ASEAN y por tanto, en las medidas impuestas dentro de las fronteras nacionales. No obstante, el TPP presenta un conjunto de cuestiones a sus miembros que coinciden con algunas líneas de la RCEP. Ello da lugar a que pueda concluirse que ambas negociaciones no sean tan conceptualmente incompatibles como se expresa anteriormente en el artículo.

No puede obviarse que los problemas post-fronterizos están necesariamente vinculados a los asuntos fronterizos, pero no necesariamente a la inversa. Si un país no es capaz de hacer frente a los problemas de la RCEP, no va a ser capaz de hacer frente a la mayor parte de los temas del TPP. De ahí que algunos miembros de la ASEAN interesados en formar parte de ambos mecanismos, o que ya son parte de ambos, necesitan, ante todo, priorizar cuestiones de RCEP.

Según Petri y Plummer,¹³ la comprensión de los efectos potenciales de estos mecanismos puede obtenerse si se forman acuerdos viables bajo ambos procesos (TPP y RCEP). Sin embargo, dadas las incertidumbres del mundo actual alrededor del comportamiento de la economía y las

políticas económicas que se implementan, se hace muy difícil.

La ASEAN ante el TPP y RCEP

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), presenta una heterogeneidad de criterios frente a ambos procesos negociadores, tanto la RCEP como el TPP. La ASEAN como bloque, tiene diversas fortalezas como son: un mercado de 600 millones de personas, disponibilidad de recursos naturales, producción de base integrada (o sea, redes), bajos salarios, proximidad geográfica a otras regiones competitivas, indicadores relativamente altos de desarrollo humano. Presenta además como bloque, una clase media en crecimiento, ampliación en industrias de servicios, así como el impulso de la integración económica regional.

En cambio, la ASEAN también presenta debilidades tales como: diferencias en el desarrollo de sus miembros, lento progreso de las reformas internas, población que envejece, pobre gobernanza, débil capacidad institucional. Además, la inestabilidad interna atenta contra sus economías. Tal es el caso de situaciones al interior de Tailandia y Myanmar. Otros factores negativos, son la alta dependencia del comercio con China, la alta competencia en manufacturas e inversiones, así como mercados financieros vulnerables.

¹³ Peter A. Petri y Michael G. Plummer: "ASEAN Centrality, RCEP, and the TPP". Paper Presented to the Ninth Annual Conference of the Asia-Pacific Economic Association, Osaka University, July 27-28, 2013, en http://www.apecweb.org/confer/osaka13/papers/Plummer_Michael.pdf.

En este sentido, es muy difícil una perspectiva de bloque ante el TPP, teniendo en cuenta las propias características de este acuerdo en negociaciones de cuarta generación. Hay que resaltar que el TPP dividió a la ASEAN; mientras, la posición ante el RCEP es más conciliada y se proyecta hacia un proceso de negociaciones en conjunto que permita corregir las disparidades existentes a su interior.

Según Petri y Plummer (2013), las directrices aprobadas por la ASEAN (2012) para la RCEP prevén un moderno acuerdo global que abarca la mayor parte de las zonas que también están siendo abordadas por el TPP. Estas tienen en cuenta que RCEP incluirá las formas adecuadas de flexibilidad, incluida la prestación de un trato especial y diferenciado, por lo que es probable que la flexibilidad surja como un factor diferenciador clave entre la RCEP y el TPP.

Ambos acuerdos están limitados por su composición, dado que las diferencias en los niveles de desarrollo económico de sus participantes constituyen un impedimento a la hora de llegar a un consenso en cuanto a determinadas políticas y el impacto sobre el comercio será diferente para sus miembros.

Sin embargo, según el trato diferenciado que incluyen las directrices de la RCEP (teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo) sobresalen diferentes políticas comerciales, donde unos países poseen grandes aperturas comerciales mientras otros, aún poseen políticas proteccionistas que se irán eliminan-

do en el transcurso del tiempo. Esta compleja posición de partida puede dificultar la cooperación, por lo que dependerá del liderazgo que ASEAN y otros miembros puedan aportar a las negociaciones.

Las coincidencias favorables de la RCEP son los acuerdos existentes entre la ASEAN y los seis negociadores adicionales. En un sentido esto es una ventaja, ya que proporciona una base para futuros acuerdos. Pero también proporciona reservas, en cuanto a que la RCEP se convierta solo en un mecanismo donde se desarrollen o modifiquen acuerdos de libre comercio que ya existen. Los acuerdos más importantes en el marco de RCEP son aquellos que conectan a las grandes economías: China, Japón y Corea del Sur.

El proceso de RCEP también puede retrasarse debido al empleo del "modo ASEAN" de realizar los acuerdos, donde el tratamiento diferencial entre los acuerdos de ASEAN+1 se refiere no solo a sus características sino a las etapas de aplicación. Actualmente, los TLC ASEAN no son uniformes en estructura. En el comercio de bienes, por ejemplo, la ASEAN y sus seis socios utilizan diferentes concesiones arancelarias y etapas para la puesta en vigor de sus acuerdos de libre comercio.

Los diversos acuerdos de libre comercio ASEAN son en realidad acuerdos marco de libre comercio bilaterales. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio ASEAN-China, es en realidad un acuerdo de libre comercio entre Brunei y China, y así sucesiva-

mente. Sin embargo, a pesar de los términos de los mismos, pueden ser compatibles con el acuerdo marco principal. No obstante, su aplicación por los distintos miembros de ASEAN no es necesariamente consistente, como tampoco la entrada en vigor es coincidente para todos los miembros de la ASEAN. En sentido general, esto es una debilidad para la competencia de la RCEP con el TPP, pero es favorable para los miembros de ASEAN, pues permite avanzar hacia la corrección de asimetrías.

Por otra parte, el ritmo de las negociaciones RCEP, depende en gran medida del establecimiento de la Comunidad ASEAN en 2015. Para ello son imprescindibles las reformas internas, la alineación de las economías nacionales a las iniciativas regionales y la transparencia en las medidas que se lleven a cabo, que incluyen la coordinación entre la negociación y aplicación de las mismas por parte de los organismos pertenecientes a los países de la ASEAN. El papel del sector privado, incluyendo pequeñas y medianas empresas (PYMES), será crucial, pues son quienes más han dinamizado la economía regional, que funciona con regulación estatal.

China ante el TPP y RCEP

China se encuentra en una posición incómoda ante el TPP por la relevancia que tiene dicho mecanismo (que aún no se ha firmado), y por impli-

car a la gran mayoría de sus principales socios comerciales, lo obliga a diseñar una estrategia de respuesta. En este sentido, Beijing ha buscado alternativas que le permitan capacidad de liderazgo y la posibilidad de participar en parte de los grandes megacuerdos actuales. Por un lado potencia el RCEP, pero además ha propuesto crear un “grupo de trabajo” para estudiar la factibilidad de un “Acuerdo de Libre Comercio Asia Pacífico” (FTAAP). En todo caso, no parece existir una opinión unánime al respecto de qué camino debe seguir China frente al TPP y aparecen diferentes fuentes de opinión en el país.

Por un lado, una que remarca el TPP como un instrumento de Estados Unidos para contener el ascenso de China, donde una de sus posibilidades es insertarse en mecanismos alternativos (por ejemplo, en el marco de ASEAN) que, a su vez, dejen fuera a Estados Unidos como RCEP. Esta corriente, además, suele poner en duda la viabilidad final del proyecto de TPP, ya que estima que sus altos estándares imposibilitarían, finalmente, la incorporación al mismo de muchos de los países implicados.¹⁴

Otra corriente, sin embargo, adopta un enfoque mucho más pragmático ante este proceso, valorándolo a la luz de la experiencia de China antes y posterior a su adhesión a la OMC y de los posibles beneficios que podría aportar al país la incorporación al TPP. En este caso se piensa

¹⁴ Las fuertes propuestas de Estados Unidos en temas como propiedad intelectual, medio ambiente, compras de empresas gubernamentales, acceso a mercados etc, atentan contra las economías internas de Vietnam, Malasia y otras naciones, que de incluirse China, atentarían también contra el gigante asiático. Hoy esta situación ha generado un estancamiento de las negociaciones.

en el TPP y en sus altos estándares de exigencia no tanto como un impedimento absoluto, sino, al contrario, como una oportunidad para forzar e impulsar las necesarias reformas económicas, financieras, legales e institucionales pendientes en China. No obstante, los diversos estudios indican que Beijing se vería más afectado de ingresar al TPP, que al RCEP o a un FTAAP.

Es muy significativo, que fuentes tan cercanas al Gobierno como el diario *Global Times* o publicaciones económicas como “Caixin” se hayan favorecido recientemente de forma clara por el enfoque del TPP y lo vean como el incentivo necesario para que Beijing implemente las reformas que necesita. Si bien, a largo plazo, parece claro que China no puede ni debe dejar de formar parte de ese gran bloque comercial, a corto plazo, el gigante asiático no está en disposición de cumplir los estándares exigidos para sumarse a las negociaciones.

Ante todo ello, la nación asiática necesita una estrategia clara ante el reto que le supone el TPP. La misma podría pasar por el siguiente marco temporal: a corto y mediano plazo, China se abstendría de participar en el TPP y seguirá fortaleciendo sus actuales procesos de integración en curso con vistas a seguir promoviendo RCEP. Incluso estudia la posibilidad de un acuerdo más amplio que incluya economías latinoamericanas¹⁵ como un FTAAP en el marco de APEC.

En ese mismo horizonte, el gran reto es impulsar con la mayor determinación las necesarias y esperadas reformas en el ámbito económico y regulatorio, incluyendo lo relativo a sus empresas estatales (SOE), lo cual no solo está en los objetivos señalados por el nuevo Gobierno sino que, además, le acercaría de forma progresiva a los estándares del TPP. La experiencia de integración de China en la OMC le animará a este proceso.

En un horizonte temporal más amplio, con todos esos acuerdos comerciales ya consolidados y con el grueso de las reformas implementadas, una posible negociación de China para sumarse al TPP podría ser un hecho. Junto a ello, la estrategia a seguir debería incorporar, en paralelo, elementos que atenúen las tensiones actuales que le enfrentan a su entorno más inmediato. Las recientes tensiones en los mares a su alrededor, así como en la frontera chino-india, etc., no hacen sino confirmar entre los países de su entorno la necesidad de compensar la creciente asertividad china con un mayor acercamiento a EE.UU. para lo cual el TPP parece una buena oportunidad. Un apaciguamiento de las tensiones recientes pasa por ser un elemento más de esta estrategia que Beijing debería poner en marcha.

Una vez analizadas estas posiciones de partida, y por sorprendente que parezca, es probable que la estrategia que China siga y la agenda que ha diseñado Estados Unidos para el im-

¹⁵ El interés está dado porque el TPP de firmarse, afectaría los vínculos comerciales de China con Chile y México fundamentalmente. China es uno de los principales compradores de cobre y de productos agrícolas chilenos.

pulso del TPP no sean tan contrapuestas como se valora a primera vista.

A pesar de lo anterior, incluso entre los autores que en China valoran positivamente la alternativa futura de una integración a este mecanismo, hay algunos elementos de duda sobre la posibilidad de que se produzca un ingreso al TPP, al menos en corto plazo. El primero de ellos es que al interior aún la economía china no está preparada y necesita realizar ajustes a su entorno empresarial y financiero y el segundo elemento sería la necesaria ratificación por todos los actuales países miembros del TPP, con muchos de los cuales mantiene importantes relaciones. Además, en este caso, hay factores internos, relativos a la gobernanza de las negociaciones de los acuerdos de libre cambio, que pueden poner en duda esa posibilidad.

Japón ante el TPP y RCEP

Japón fue el último de los que integró las negociaciones del TPP, en julio de 2013, pero uno de los principales que ha frenado el avance de las negociaciones. En el TPP, el país del sol naciente se ha comprometido a liberalizar casi la totalidad de su sector agropecuario, excepto cinco categorías de productos: carne de vacuno y de cerdo, arroz, azúcar, trigo y cebada, así como productos lácteos. Aunque este aspecto está en discusión en las negociaciones del TPP, habría que precisar si uno, o varios de esos productos, pudieran abrirse a la competencia extranjera. Japón

quiere seguir protegiendo unos 586 ítems bajo las cinco categorías antes relacionadas, pero Estados Unidos es el principal país que se opone a dicha protección.

Japón protege esos sectores con altos aranceles o con aranceles tipo cuota. Por ejemplo: la carne de vacuno tiene un arancel del 38,5%, el queso natural, un 29,8%, el arroz tiene una tarifa tipo cuota, que permite una importación anual de 787 mil toneladas métricas (casi la mitad de la cual procede de Estados Unidos). Es decir, entra al país una cuota determinada con altos aranceles.

Japón importa un gran monto de los productos que protege, por ejemplo, el 60% de la carne de vacuno que consume, la tercera parte de los productos lácteos y el 90% del trigo (del cual Estados Unidos suple el 60% de sus importaciones). La nación asiática estaría dispuesta a permitir más importaciones en algunas de esas categorías si Estados Unidos por su lado dejara de imponer los aranceles del 2,5% que aún mantiene para los automóviles japoneses y especialmente el 25% para los camiones ligeros.

El país del sol naciente podría dejar de proteger algunos productos de esos cinco sectores, pues según un informe del gobierno japonés en el año fiscal 2010 el 40% de esos productos no se importaron, lo que significa que no hubo demanda y por tanto, necesidad de poner esas barreras.

El tema del arroz es el más sensible para Japón; por ello, en este producto ofrecerá más resistencia, aunque en verdad esta protección radi-

cal no coincide con los cambios que experimenta este producto en la dieta y en la agricultura japonesa. La agricultura ha declinado y los agricultores han envejecido. Existe una grave escasez de agricultores jóvenes. Cada año, solamente dos mil graduados de las escuelas de enseñanza media y escuelas superiores obtienen empleo en la agricultura. Además, la situación es incluso peor en la industria forestal y la industria pesquera. El arroz tiene un arancel de casi el 800% en Japón.

A pesar de que este país asiático tiene un gran interés en el TPP y le otorga una gran prioridad, también impulsa la RCEP. En la cuarta Cumbre de Asia Oriental celebrada en Tailandia en octubre de 2009, Japón acogió con beneplácito la decisión de examinar las recomendaciones formuladas en los informes sobre las fases I y II de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP en inglés) con respecto a las normas de origen, la nomenclatura arancelaria, las cuestiones relacionadas con las aduanas y la cooperación económica.

En el mes de agosto de ese mismo año, Japón presentó un documento conceptual titulado “Primeros pasos hacia la integración regional de Asia Oriental: un enfoque gradual”, que se evaluará y examinará en el marco de las actividades de los grupos de trabajo ASEAN+. En la quinta Cumbre de Asia Oriental, que tuvo lugar en octubre de 2010, los Jefes de Go-

bierno de los países del Grupo ASEAN+6, celebraron los progresos realizados por los cuatro grupos de trabajo ASEAN+ encargados de examinar en paralelo las recomendaciones formuladas en los estudios sobre la Zona de Libre Comercio de Asia Oriental (EAFTA) y RCEP. En tanto, pidieron a los funcionarios competentes que recomendaran objetivos y plazos concretos para llevar a cabo la labor de consolidación, de acuerdo con sus respectivos mandatos.

Ya en el 2013 se concluyó la III ronda de negociaciones de la RCEP con avances positivos, a diferencia de TPP que concluyó su ronda con pocos avances. En este sentido, de acuerdo con los documentos filtrados por Wikileaks sobre las negociaciones del TPP, Japón estuvo de acuerdo con 34 ítems, estuvo en contra de 28 y se reservó la posición en 24. No llegó a consenso fundamentalmente en los capítulos de acceso a mercados, origen de roles, propiedad, mientras que del capítulo comercial, fue, junto a Perú, los únicos que aprobaron todos los puntos.

Estados Unidos ante el TPP y RCEP

Estados Unidos siempre ha visto con preocupación cualquier iniciativa de integración que se limitara al entorno asiático. De hecho, en un documento del Congreso de los Estados Unidos de 2009, se diferenciaban las iniciativas de libre comercio de la siguiente forma:¹⁶ iniciativas que son

¹⁶ “The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement”, *CRS Report for Congress*. Congressional Research Service, diciembre 2009.

“asiacéntricas” en su alcance y que, por tanto, excluyen a Estados Unidos y los de naturaleza “transpacífica” y que, por ello, pueden dar cabida a Estados Unidos y a otros países occidentales.

Bajo este prisma, es evidente que no puede dejar de considerarse lógica la apuesta de Estados Unidos por el TPP, en la medida en que la puesta en marcha de este mecanismo consolidaría un proceso de vocación transpacífica que, además, no cuenta con China entre sus impulsores. El TPP es, ante todo, una estrategia política para reinsertar a Estados Unidos en el juego de la integración regional del Asia Pacífico, en mediano plazo, un instrumento económico para obtener beneficios a medida en que se incorporen nuevos miembros (incluyendo China).

¿Cuáles han sido las acciones que ha realizado Estados Unidos para reposicionarse en Asia? Washington ha optado por la vía multilateral: APEC (1989), débil y no vinculante; la bilateral, a través de una red de acuerdos bilaterales¹⁷ (más de 20 TLC); y por último, la del TPP. Muchos expertos ponen el acento en el interés que tendrían los Estados Unidos en desarrollar, a través del TPP, el pilar comercial de su estrategia de retorno a Asia, de fortalecer sus posibilidades de exportación y desarrollo en los mercados asiáticos y de posicionarse de forma preferencial en unos mercados en rápida expansión.

Desde una perspectiva china, el impulso que se está dando desde Estados Unidos al TPP se llega a percibir por muchas fuentes como una iniciativa con el claro objetivo de contener el ascenso de China y hacerle perder centralidad en el proceso de integración comercial de esta área económica. En todo caso, es evidente que el relativo desdén con que China percibió el lanzamiento de este proceso en sus primeros pasos se ha transformado en un motivo de preocupación desde que Estados Unidos mostró su interés por el mismo a partir de 2008.

La mayoría de los expertos consideran que una efectiva implementación del TPP sería negativa para China y no solo por lo que supone de posible ventaja para Estados Unidos en un escenario de creciente competencia. La firma del TPP daría ventajas a muchos países firmantes, que son competidores de China en mercados de terceros países que también se sumaran al Acuerdo. Dado el alcance y las dimensiones que está adquiriendo el TPP, esta amenaza es muy real para China.

Hay que destacar que entre otros elementos por lo que no se ha firmado el TPP y muy vinculado a Estados Unidos es el tema del *Fast Track*. En la reunión del Consejo Asesor sobre Exportaciones celebrada a finales de septiembre de 2013, el Presidente Barack Obama afirmó: “necesitaremos la Autoridad de Promoción Comercial para finalizar los

¹⁷ Establece política de “liberalización competitiva”, con resultados pobres; solo llega a acuerdos beneficiosos con Australia, Singapur, y Corea del Sur.

acuerdos". Sin embargo, ha existido mucho rechazo tanto de los demócratas como de los republicanos. Un amplio bloque de pequeñas empresas y grupos del Tea Party, de acción conservadora, organizaciones sindicales, de consumidores, ambientalistas, religiosas y de agricultores familiares de Estados Unidos se oponen a la Vía Rápida, y exigen explícitamente que los miembros del Congreso mantengan toda la autoridad sobre los acuerdos comerciales.

El segundo semestre de 2014 se hace muy complejo para la firma del TPP por las elecciones legislativas, pero hay que destacar que, más difícil que el tema de la autorización del *Fast Track* lo son las diferencias con Japón en los cinco temas sensibles mencionados anteriormente. Aún con la visita de Obama en los primeros meses de 2014 a Tokio, cuyo objetivo fue avanzar en las negociaciones estancadas, no hubo un progreso. Ello no niega que en el futuro ambas partes cedan y se destraben las negociaciones.

Con respecto a RCEP, Estados Unidos está fuera por el momento de este proceso y enfoca su aspiración hacia el TPP, de tal manera que este logre convertirse en un proyecto alternativo al liderado por China. Washington no concibe en su estrategia un proyecto emprendido en la región asiática sin que no participe, por lo que hará todos los esfuerzos por desplegar una rivalidad hasta minimizar por todos los medios la capacidad de acción de RCEP mientras no esté dentro.

De no ser posible implementar el proyecto TPP, entonces pudiera ingresar en RCEP y establecer sus propósitos a su interior, incentivando los acuerdos bilaterales con los miembros de este último megacuerdo en negociaciones. Washington está claro, que con algunos casos (como sucede con la República de Corea), un tratado de libre comercio podría resultarle negativo en determinados aspectos, y eso puede suceder tanto con Japón, como con Australia, Nueva Zelanda o Vietnam en sectores como: textil, lácteo, calzado, etcétera.

Desafíos y retos del RCEP y TPP

De acuerdo con un estudio realizado por Petri¹⁸, tanto el TPP como el RCEP son susceptibles de producir ganancias e incentivos para alcanzar un acuerdo a mayor escala. El efecto sobre la economía mundial sería pequeño al inicio, pero en el año 2025, el TPP generaría unas ganancias anuales de 104 mil millones de dólares; el RCEP de 215 mil millones de dólares y ambos acuerdos en forma conjunta de unos 330 mil millones de dólares. Un eventual acuerdo a nivel regional de libre comercio (FTAAP), generaría 862 mil millones de dólares de beneficios en 2025. Mientras que para los países más grandes, como Estados Unidos y China, los beneficios podrían ser modestos en un inicio, para las economías más pequeñas, los acuerdos ofrecerían beneficios significativos e inmediatos.

Sin embargo, no será fácil concretar estos beneficios. Existen riesgos

¹⁸ Peter A. Petri y Michael G. Plummer: "ASEAN Centrality, RCEP, and the TPP", Ob. cit.

que deberán ser tenidos en cuenta por los participantes. En primer lugar, los negociadores de los grandes países pueden sobreponerse al papel central de la ASEAN dentro del RCEP. En segundo lugar, existe el riesgo de que el RCEP solo pueda lograr un comercio y una liberalización de las inversiones limitados, si las partes con diferentes niveles de desarrollo e intereses negocian exclusiones para proteger sus sectores sensibles. En tercer lugar, el RCEP tendrá que mejorar la cobertura de las nuevas cuestiones comerciales, tales como la política de competencia, el medio ambiente y las normas laborales.

Estos temas tienen cada vez un mayor tratamiento en los acuerdos comerciales más amplios, tanto en Asia como en otras regiones. En cuarto lugar, existe el riesgo de que las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, subutilicen las normas del RCEP debido a una limitada comprensión de sus disposiciones legales. En quinto lugar, muchos países tendrán dificultades para costear la infraestructura física necesaria y mejorar la facilitación del comercio en bienes y servicios para poder transportar sus mercaderías sin problemas a todos los países miembros de la RCEP.

Finalmente, es posible que el RCEP y otros acuerdos de libre comercio mega regionales (como el TPP) puedan exacerbar las divergencias entre las normas comerciales de la OMC y aquellas de carácter regional. Por lo tanto, la OMC podría ser menos relevante para la gobernan-

za del comercio mundial. Más allá de los beneficios y riesgos que podrían generar estos acuerdos y del nivel de ambición de sus negociadores, lo que está claro es que las negociaciones para alcanzarlos serán complejas, puesto que involucran múltiples países y sectores, con altos grado de heterogeneidades.

Mientras, por otro lado, cada vez se hace más difícil la firma del TPP por diversas razones contundentes: las divergencias en temas comerciales entre Japón y Estados Unidos; el no logro del avance en las negociaciones (tan solo 8 de 29 capítulos se habían logrado concretar hasta marzo de 2014); la negativa que está surgiendo en diversas naciones, tanto asiáticas, como latinoamericanas de revisar el TPP en sus parlamentos; las elecciones legislativas y la no concesión del *Fast Track* al presidente Obama en Estados Unidos.

Los principales retos de las negociaciones radican en los capítulos de Propiedad intelectual. Es uno de los capítulos más extensos y que competen al ambiente de negocios. Principalmente las negociaciones se han centrado en el tiempo para las patentes farmacéuticas en todos los países participantes. En cuanto a la apertura de mercados, para Japón no ha sido sencillo, especialmente la apertura del sector agrícola, el cual durante muchos años ha estado protegido. Referente al comercio electrónico, dado su alto valor a nivel mundial y en vista que es la primera vez que existe un capítulo en esta materia, todas las economías trabajan con el

objetivo de generar elementos comunes, pero que no les afecte. La situación también se relaciona con las medidas que se deben tomar frente a prácticas ilícitas en internet.

Otros retos se encuentran en los capítulos: Empresas propiedad del Estado, donde las negociaciones buscan que todos los sectores, como el acero, tengan condiciones parejas para competir, de frente a la apertura de los mercados, y que las empresas públicas no se vean afectadas. En tanto, en el tema de Aduanas, la competencia será por regiones, las economías participantes tendrán que trabajar en la homologación de procesos para el intercambio de mercancías. Actualmente las negociaciones en esta materia sólo se están dando de manera bilateral. Mientras la diferenciación del grado de capacitación y especialización de la mano de obra de los países participantes, constituye un reto para algunas economías, mientras para otras una ventaja.

Consideraciones finales

En el transcurso de los últimos 50 años el mundo ha experimentado una “gran convergencia”, en la que los ingresos per cápita en los países desarrollados aumentaron casi tres veces más rápido que en los países en desarrollo. Pero los avances en 2013 revelaron que el régimen de comercio abierto que facilitó este progreso está hoy bajo una seria amenaza, ya que el impasse en las negociaciones comerciales multilaterales promueve la proliferación de “acuer-

dos comerciales preferenciales” (ACP). Son parte de estos, dos de los acuerdos más grandes que alguna vez se hayan negociado: el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por su sigla en inglés) y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP ídem).

En este contexto, los megacuerdos TPP y RCEP, parecen estar a punto de reformular el comercio mundial. Las negociaciones del TPP involucran a una docena de países asiáticos, latinoamericanos y norteamericanos, mientras la RCEP incluye a 16 países de la región Asia Pacífico. Estos megacuerdos que están siendo negociados se centran más en cuestiones regulatorias que en los aranceles y, por lo tanto, exigirían que los participantes alcanzaran un acuerdo sobre una amplia gama de reglas que cubren, por ejemplo, la inversión, la competencia justa, los estándares de salud y seguridad y las regulaciones técnicas.

La capacidad de los megacuerdos, (especialmente TPP) para fijar normas que beneficien a los no participantes podría resultar más limitada de lo que muchos creen. Las reglas comerciales transatlánticas sobre la valuación de la moneda, por ejemplo, podrían resultarle indiferentes a Japón. Mientras que determinadas reglas para proteger la propiedad intelectual sólo lograrían impedir la participación de Brasil y Sudáfrica, dos de los BRICS por citar dos ejemplos.

Superar estos obstáculos exigirá ante todo, cierto nivel de coherencia entre los megacuerdos (independien-

temente que RCEP es más flexible). A pesar del gran valor de la cooperación regional y las políticas nacionales coherentes, un sistema comercial multilateral funcional sigue siendo vital. Para revitalizar la cooperación comercial multilateral, los gobiernos deben trabajar en conjunto para abordar las cuestiones no resueltas desde la agenda de Doha, como los subsidios agrícolas y la escalada arancelaria.

Tanto TPP como RCEP son dos grandes megacuerdos con características diferentes, pese a contar con elementos comunes. Mientras el TPP se encuentra bajo el liderazgo de Estados Unidos sin China, RCEP cuenta con la participación de China sin Estados Unidos. Ambos se encuentran en negociaciones, sin embargo, pese a que RCEP comenzó último a negociarse, es posible que sea el primero en firmarse a finales de 2015.

El punto débil del TPP es que tiene estándares muy altos que desincentivan la participación de algunos países en desarrollo. Además, es una negociación que se da en términos y condiciones americanas, y tiene puntos que generan controversias (patentes, resolución conflictos de inversión, participación empresas estatales, cuestión agrícola, secretismo, etc.). El punto fuerte es que la ausencia de China permite a los países vinculados utilizar el TPP como herramienta para disminuir la dependencia de dicho país.

En el caso del RCEP, es positivo que esté presente China como centro y líder del proceso de integración, sin embargo, a la vez es una amenaza

para algunos de los países miembros, hecho que despierta ciertos temores. La principal ventaja es que representa una alternativa para integrar a los sectores más débiles de Asia. Esto también le permite a China (la segunda economía mundial y también un país con muchos problemas de desarrollo por enfrentar) desarrollar una estrategia de empatía y de seducción para con estos países puesto que, en definitiva, comparte los mismos desafíos.

El gobierno de Estados Unidos, que prioriza TPP (y esta fuera de RCEP, por ahora), ejerce gran presión para finalizar las negociaciones. El apuro por concluir los acuerdos del TPP se debió sin duda al deseo de cerrar el trato con suficiente antelación a las elecciones de medio término de noviembre de 2014. Sin embargo, las diferencias en cinco temas sensibles con Japón han retardado la firma del acuerdo, lo que crea dudas en cuanto a la fecha real de conclusiones de las negociaciones.

El TPP y RCEP constituyen dos caminos hacia una mayor integración económica en la región de Asia y el Pacífico. Estas vías podrían eventualmente converger en un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico, como la que promueve el APEC. Si, por el contrario, dicha convergencia no se produjera, el proyecto del Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico quedaría trunco puesto que las dos principales economías mundiales, los Estados Unidos y China, no quedarían vinculadas entre sí por ningún acuerdo.

La explotación de los hidrocarburos no convencionales (esquistos) y su impacto en la geopolítica global*

Pável Alemán Benítez

Investigador del Centro
de Investigaciones de Política
Internacional (CIPI)

**Algunos puntos de partida
para comprender la relevancia del tema**

Poseer o carecer de recursos energéticos influye decisivamente en los asuntos políticos. No sólo se trata de tener abundancia de estos recursos, además se necesita de la tecnología que permita su explotación y el financiamiento necesario para su aprovechamiento. Otro asunto de relevancia es garantizar las rutas físicas para su traslado de manera segura y en el menor tiempo posible. En nuestros días buena parte de los conflictos internacionales recientes se han producido por el acceso a recursos de carácter estratégico, especialmente por recursos energéticos, de la que emerge una “nueva geografía del conflicto”.¹ Pero esto no es una novedad, y una mirada rápida a la historia del siglo XX nos confirmará la existencia de un patrón común.² Los conflictos armados in-

* Este trabajo fue elaborado y actualizado en el 2014, sobre la base de la ponencia presentada en la I Conferencia de Estudios Estratégicos “Repensando un mundo en crisis y transformación” realizada por el Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), en La Habana, durante los días 16-18 de octubre de 2013.

¹ Michael T. Klare: *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ediciones Urano, S.A., Barcelona, 2003, pp. 261-276.

² La Segunda Guerra Mundial podría ser historiada a través de las estrategias políticas y militares que fueron condicionadas por el acceso a las fuentes de energía. Las potencias del Eje derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, justificaron su postura belicista desde la teoría por la necesidad de un “espacio vital”, que incluía el acceso a materias primas y recursos estratégicos (entre ellos los hidrocarburos) y sufrieron una parálisis

ternacionales en la primera mitad del siglo XX latinoamericano tuvieron como trasfondo los recursos energéticos en disputa.³ Cada vez un estadista de un país de la periferia intentó poner esos recursos a disposición del crecimiento económico nacional, hubo consecuencias por la contradicción de intereses con las grandes potencias y sus corporaciones en el campo de la energía.⁴ Un activo de tal naturaleza fue la base de una compleja relación entre la mayor potencia militar y una monarquía islámica, donde se garantizaba petróleo por seguridad. Obviamente me refiero al vínculo estre-

cho entre Estados Unidos y Arabia Saudita.

La sociedad contemporánea y el modo de vida predominante a escala global tienen un vínculo muy estrecho con la cantidad de energía per cápita que se consume, depende del consumo de energía. Si empleamos esta afirmación en el caso de los Estados Unidos, implica que el modo de pensar y vivir estadounidenses es sustentable en gran medida gracias a las desmesuradas cantidades de energía per cápita que se consume en esa nación. Lograr mantener el suministro ininterrumpido de portadores energéticos, de manera econó-

industrial poco antes del fin de la guerra al ver cortados sus suministros. Una obra de referencia, la *Crónica militar y política sobre la Segunda Guerra Mundial*, revela una síntesis de esta afirmación. La ocupación de los Sudetes permitió a Alemania despojar a Checoslovaquia del 66% de su carbón (Arrigo Petacco: *Crónica militar y política sobre la Segunda Guerra Mundial*, Vol. I, Madrid, 1979, p. 21). Hitler confesó a sus oficiales de Estado Mayor el 23 de noviembre de 1939, que Alemania tenía en los inicios de la guerra su talón de Aquiles en el Ruhr, su región proveedora de carbón (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. I, p. 94). La alianza con Rumania interesaba a Alemania por los pozos petrolíferos de Ploesti (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. I, p. 258). Japón ambicionaba también el petróleo en el Sudeste Asiático (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. II, p. 662), concretamente en Malasia (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. II, p.694), Singapur (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. IV, p.1452) e Indonesia (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. V, p.1874). La decisión de pasar la dirección principal de la guerra en dirección al Cáucaso era para apoderarse del petróleo y privar a la Unión Soviética de ese recurso (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. II, p.764) La campaña alemana en África del Norte no sólo era para aliviar la presión sobre las tropas italianas sino para abrir una ruta hacia el petróleo de Iraq e Irán. (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. III, p. 801) Casi a finales de la guerra en enero de 1945, la desesperada defensa alemana de Hungría y Austria se debía entre otras cosas a que el 80% del petróleo de que disponía en esos momentos la Alemania nazi provenía de los yacimientos de Zisterdorf (Austria) y de la zona del lago Balatón (Hungría) (Arrigo Petacco: Ob. cit., Vol. II, p.2054). En el periodo posterior de descolonización y auge de los movimientos de liberación nacional, para Francia el intento de conservar su territorio colonial en Argelia tenía múltiples motivaciones, pero en particular el tratar de garantizar el acceso al petróleo de su subsuelo.

³ Manuel Medina Castro, historiador ecuatoriano y premio en la categoría de ensayo de Casa de las Américas en 1968, comprendía perfectamente que junto a las reclamaciones territoriales, el interés de las empresas anglosajonas por el petróleo yacente en el subsuelo de las zonas en litigio fue uno de los detonantes de las guerras entre Bolivia y Paraguay por el Chaco entre 1931 y 1935, y entre Ecuador y Perú en 1941. Manuel Medina Castro: *Estados Unidos y América Latina, siglo XIX*, Casa de las Américas, La Habana, 1968, pp. 374 y 380.

En similar perspectiva se pronuncia el argentino Adolfo Silenzi de Stagni sobre las causas del conflicto armado entre Argentina y Reino Unido por islas Malvinas en 1982. Adolfo Silenzi de Stagni: "¿Negociación o rendición? Análisis crítico del Acuerdo de Cooperación firmado con el Reino Unido", *Realidad Económica*, No.137, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, 1 al 15 de febrero 1996, pp.8-35.

⁴ En una superposición de mapas, la distribución de bases militares o la presencia extraterritorial de fuerzas militares extranjeras, más allá de asegurar la presencia en rutas estratégicas, refleja su concentración en zonas con presencia de recursos estratégicos, incluidos los energéticos, tal y como se aprecian los estudios que conduce la Dra. Ana Esther Ceceña en el Observatorio Latinoamericano de Geopolítica (OLAG). Incluso este aspecto es reconocido por académicos vinculados con la política exterior de Estados Unidos. Joseph S Nye Jr.: *O paroxo do poder americano. Por que a única superpotencia do mundo não pode prosseguir isolada*, Editora UNESP, São Paulo, 2002, p.35. Las contradicciones Norte-Sur por el acceso al petróleo, se enmarcan en el ámbito de las relaciones centro-periferia, y tiene matices propios en el caso latinoamericano. Miguel Ángel Barrios (Dir.): *Diccionario sudamericano de seguridad y geopolítica*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009, pp.301-302.

micamente viable, es crucial para satisfacer un consumo creciente, tanto en el sector doméstico, como en el industrial, para su uso civil o militar. Es una cuestión de seguridad nacional.

Desde la administración Bush Jr., se estableció en el “Energy Independence and Security Act” de 2007, que el propósito de esta legislación era: “Desplazar a Estados Unidos hacia la mayor seguridad e independencia energética, para aumentar la producción de combustibles renovables limpios, para proteger a los consumidores, para crecer en la eficiencia de los productos, construcciones, y vehículos, para promover la investigación y el despliegue de la captura y de las opciones de almacenamiento de los gases de invernadero, y para mejorar el desempeño energético del Gobierno Federal, y para otros propósitos.”⁵ Ahora, nótese que al momento de ser aprobada esta Ley, había un impulso sostenido al desarrollo de agrocombustibles, particularmente de etanol, aunque también los llamados “biodiésel”, en dos visiones: una mucho más objetiva que la percibía como elemento aditivo a los combustibles petroleros, y por tanto como parte de una matriz energética más diversa, y otra que asumía los agrocombustibles con un carácter sustitutivo. Amén de la demanda de tierras cultivables, agua y el impacto negativo en el merca-

do internacional de granos, la realidad es otra.

Según la Administración de Información de la Energía de EE.UU. (EIA), en su perspectiva de la energía internacional publicada en 2013, la “Producción mundial de líquidos no derivados del petróleo, que en 2010 sumó sólo 1,6 millones de barriles por día (menos de 2 % de la producción mundial total de combustibles), crecen a 4,6 millones de barriles por día en 2040, cerca de un 4 % del total de la producción mundial de líquidos.”⁶ En pocas palabras: la ilusión de trascender de la actual matriz energética con predominio en el consumo de portadores energéticos fósiles (esencialmente petróleo, gas natural y carbón), está alejada de la realidad. Los pronósticos indican que el siglo XXI no va a ser la época en que se trascienda a fuentes de energía renovable o alternativa.

Uno de los grandes mitos contemporáneos asociados al consumo creciente de hidrocarburos, fundamentalmente petróleo, es el llamado *peak oil*. Es decir, el momento de descenso de la producción petrolera a escala global como consecuencia del agotamiento de las reservas. La interpretación de este proceso incluye el tema de los costos de extracción del petróleo y el gasto de energía en el proceso extractivo, de manera que el *peak oil* sería el descenso de la pro-

⁵ Congress of the United States of America: *Energy Independence and Security Act of 2007*, Washington D.C. 2007, p. 1.

⁶ US. Energy Information Administration (EIA): “International Energy Outlook”, Washington D.C., July 2013, en [http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2013\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2013).pdf), p. 3.

ducción petrolera “viable económicamente”, como consecuencia del agotamiento de las reservas de hidrocarburos ligeros que demandan una menor inversión productiva.⁷

Pero hay otra posición acerca del decrecimiento de las reservas convencionales o no convencionales de hidrocarburos. A finales de la década de los años 60 del pasado siglo, los investigadores franceses Jacques Bergier y Bernard Thomas, apoyaban las declaraciones de un experto soviético en temas petroleros, el Dr. Kalinko, que afirmaba la existencia de cuantiosas reservas de hidrocarburos en nuestro planeta y explicaba que “los expertos capitalistas han echado tierra cuidadosamente sobre el hecho para poder seguir haciendo creer al pobre mundo que el petróleo escasea y que las reservas se agotarán”.⁸ Este criterio pareciera antiguo y excesivamente ideologizado, pero hay razones para pensar que tiene un grado de veracidad más allá de la duda razonable. En tiempos más recientes Richard Pike, antiguo asesor de la industria petrolera y Jefe Ejecutivo de la Real Sociedad de Química del Reino Unido, acusaba a las empresas transnacionales de subvalorar la información que se hacía pública sobre las reservas estimadas de hidrocarburos que

tenían bajo su control para influir al alza en la cotización internacional del petróleo.⁹

En los últimos años, y conforme al aumento de la cotización internacional del barril de petróleo y al desarrollo tecnológico, comenzó a ser viable la explotación de yacimientos de diversa naturaleza: en aguas profundas, en zonas profundas y frías, o simplemente de muy difícil acceso. Tal es el caso de los tres más prometedores: las cuencas brasileñas, el Golfo de México, la costa occidental de África y en las aguas circundantes a Islas Malvinas.¹⁰ Otra potencial área es la que se encuentra en la zona del Círculo Polar Ártico, donde se estima la presencia de 90 billones de barriles de petróleo recuperables.¹¹ Otro ejemplo es la explotación de las arenas bituminosas en la provincia de Alberta, Canadá. Finalmente, el objetivo primario de este informe: los cuantiosos recursos no convencionales de gas y petróleo que han sido identificados en Estados Unidos, la República Popular China, Brasil, y eventualmente en menores cantidades en otras áreas geográficas.

Gas y petróleo de esquistos o lutitas

Existen documentos del Departamento de Energía de EE.UU. que

⁷ John Saxe-Fernández: *Terror e Imperio. La hegemonía política y económica de Estados Unidos*, Random House Mondadori, S.A. de C.V., D. F. México, 2006, pp. 149-176.

⁸ Jacques Bergier y Bernard Thomas: *La guerra secreta del petróleo*, Plaza y Janes, S.A. Editores, Barcelona, 1972, pp. 114-115.

⁹ New Scientist: “Have we underestimated total oil reserves?”, Issue 2660, June 14, 2008, p. 4 en <http://www.newscientist.com/article/mg19826602.800-have-we-underestimated-total-oil-reserves.html>.

¹⁰ Mark Riding: “Descubrimientos en profundidad”, *Petróleo Internacional*, Año 67, No.4, agosto-septiembre, Colombia, 2007 pp.24-28.

¹¹ Rod Martin: “Future-Proofing”, *Oilfield Technology*, Vol.06 Issue 09, September, 2013, pp.73-76.

evidencian el interés marcado en la existencia y viabilidad comercial de la explotación de los yacimientos de gas y petróleo de esquistos al menos desde 1978. En 1991, fue publicado un libro sobre los yacimientos de petróleo y gas no descubiertos aún en EE.UU. En ese texto se menciona la existencia de potenciales reservas no convencionales, utilizando el término no convencional en vez de “recursos de petróleo crudo y gas natural no recuperables utilizando la tecnología existente o en desarrollo, *pero que podría ser recuperable por el desarrollo de nueva tecnología*.”¹² Aunque el estudio reconocía la existencia de potenciales cuencas en desarrollo, terminaba excluyéndolas por considerarlas no comerciales. Un estudio de la época, mostraba las posibilidades de potenciar en el futuro la explotación de los yacimientos de gas y petróleo de esquistos, siempre y cuando, “la decisión de proseguir con cada paso *dependerá también del éxito de la tecnología en recortar los costos y de una reevaluación de los precios del petróleo en el futuro*”.¹³

Al principio del segundo mandato de Bush Jr., la tecnología en desarrollo por el sector privado comenzaba a hacer viable dicha explotación. En un informe elaborado por RAND a solicitud del Departamento de Energía de EE.UU., el autor asumía que podía incrementarse con la

tecnología del momento la producción de petróleo equivalente por lo menos en tres millones de barriles diarios de petróleo, lo que generaría según el valor del dólar estadounidense de 2005 y a precios de 50 USD el barril en 2035, unos 50 billones de dólares en ingresos, similar cantidad que la utilizada para financiar el petróleo importado en ese año. Las estimaciones implicaban la creación de no menos de 50 000 puestos de empleo directo, así como la posibilidad de generar ingresos fiscales estatales y federales. Y es aquí donde aparece una intención adicional: *la disminución progresiva de los precios del petróleo*, bajo el supuesto de que la capacidad de recorte de la producción de la OPEP también es limitada.¹⁴ Pero el matiz geopolítico lo asienta la preocupación por la influencia política que tiene el uso de los ingresos provenientes de exportaciones petroleras en países OPEP y no-OPEP: “El beneficio de las exportaciones de petróleo se ha usado por naciones hostiles (...) para apoyar la compra de armas”.¹⁵ Vale recordar que aunque el ejemplo alude en el pasado al Iraq de la época de Saddam Hussein, la referencia explícita más directa es a Irán y deja suficiente imaginación para visualizar a Venezuela y Rusia.

Sin embargo, sin perder de vista que los recursos petroleros prove-

¹² Committee on Undiscovered Oil and Gas Resources, Board on Earth Sciences and Resources, National Research Council, *Undiscovered Oil and Gas Resources: An Evaluation of the Department of the Interior's*, 1991, p. 178.

¹³ Committee on Production Technologies for Liquid Transportation Fuels, Energy Engineering Board, National Research Council, *Fuels to Drive Our Future*, National Academy Press, Washington, D.C. 1990, p. 87.

¹⁴ James T. Bartis *et. al.*: Oil shale development in the United States: prospects and policy issues, RAND Corporation, Santa Mónica, 2005.

¹⁵ *Ibid.*, p.30.

nientes de las lutitas en territorio estadounidense son importantes, los avances más notorios se han producido en relación con el gas natural de igual origen. En 2009, Robert A. Hefner identificó tres cuestiones esenciales asociadas a la producción creciente de manera exponencial del gas natural en Estados Unidos: crecimiento económico, reducción de gases contaminantes con efecto invernadero previo retiro de la obsoleta industria energética basada en el carbón, y el paso a una matriz energética que permita un desarrollo más sustentable. En mi criterio, más allá de lo tecnológico, lo climático y lo económico, el aporte fundamental de Hefner está en su propuesta de naturaleza geopolítica de establecer una nueva relación entre Estados Unidos y la República Popular China a partir del gas natural. Hefner escribe: “China y América deben trabajar para evitar un choque por los suministros de petróleo (...) La elección china de sus fuentes de energía bien puede determinar el éxito de su ascenso pacífico. Yo creo que los líderes de China comprenden esto y tomarán los pasos necesarios para tener éxito. Al entrar al siglo veintiuno, todas las naciones tienen sólo dos elecciones en la energía: o ser seguidores o ser líder. Sería trágico, una equivocación política y macroeconómica de largo término para China

seguir a Occidente con la continuación de la construcción de su infraestructura de energética con viejas, ineficientes y sucias tecnologías del carbón y el petróleo de los siglos diecinueve y veinte”¹⁶

¿Quiere decir esto que es la “generosidad” estadounidense la que busca la participación de China en el ascenso del mercado del gas natural? Por cuestiones de pragmatismo, la elite económica transnacional comprende que en un mercado en expansión con casi 1,4 mil millones de consumidores potenciales y la economía más dinámica, no es una pequeña inversión. La británica *The Economist Intelligence Unit* estima en más del doble el incremento del consumo de gas natural de China tomando como cotas los años 2010 y 2014, pasando de 107 a 233 billones de metros cúbicos.¹⁷ Se apuesta a la transferencia de la tecnología (sólo en manos de transnacionales estadounidenses) a China para crear un mercado ampliado (esta iniciativa incluye por supuesto a otros actores estatales interesados en explorar sus potenciales yacimientos y en explotarlos-Ver Mapa 1 en anexos) que reduzca los costos tecnológicos, a la vez que para China sería un atractivo disminuir sus emisiones de CO₂ que provienen del consumo de carbón para generar electricidad,¹⁸ y disminuyen sus importaciones de gas na-

¹⁶ Robert A. Hefner, III, *The grand energy transition: the rise of energy gases, sustainable life and growth, and the next great economic expansion*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2009, p. 216.

¹⁷ Peter Kierman: “The Asian energy equation”, *LNG Industry*, January-February, Surrey, 2013, pp.12-16.

¹⁸ El atractivo de la explotación de los hidrocarburos no convencionales tiene al menos dos grandes retos: su impacto ambiental y las consecuencias geológicas. En ambos casos expertos del sector petrolero insisten en que los riesgos asociados a la explotación del petróleo y del gas de esquistos es similar al de la actividad en la

tural desde Rusia y Qatar. Por esa razón es que se concibe a la región de Asia-Pacífico como la nueva frontera para la explotación de los yacimientos de gas y petróleo de lutitas.¹⁹ Esta presunción tiene una componente geopolítica importante: disminuir el papel de Rusia y eventualmente de Irán en el mercado internacional de los hidrocarburos, pero particularmente en su relación con China. La potencia asiática tendría además de las razones mencionadas, la de favorecer el desarrollo endógeno de sus empresas: “Desde que China haya probado reservas y potencial geológico, la eliminación de las importaciones baratas a través de ductos desde Rusia resultará en una

expansión de la producción doméstica china”.²⁰

En cualquier caso, la expectativa tiene cuatro componentes: 1) reducir los precios del petróleo; 2) elevar los del gas natural;²¹ 3) reducir el protagonismo de la OPEP y de productores cuya rivalidad se expresa también en una potencial disputa por los mercados europeos y asiáticos; y 4) el establecimiento de una relación más estrecha entre Washington y Beijing.²² El Dr. Xu Qinhua, investigador del Centro para la Seguridad Energética Internacional de la Universidad Renmin, calificó de exitosa la diplomacia energética que no sólo garantiza una estabilidad en el suministro por largo tiempo, sino que ade-

explotación de los hidrocarburos convencionales. La viabilidad de la reducción de gases de CO₂, a través de la sustitución en la matriz energética del carbón por gas y petróleo de esquistos está en tela de juicio. Un estudio publicado en 2011 por investigadores ambientalistas de la Universidad de Cornell, en una comparación de emisiones a plazos de 20 años y 100 años, revela que el cambio sustancial estaría en la reducción mínima de emisiones directas de CO₂ y el crecimiento dramático de emisiones de gas metano, que en su consideración es más potente como gas de efecto invernadero que el CO₂. Robert W Howarth, Renee Santoro y Anthony Ingraffea: “Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations”, 2011 en <http://www.sustainablefuture.cornell.edu/news/attachments/Howarth-EtAl-2011.pdf>. El gobierno estadounidense dejó asentado mediante la Orden Ejecutiva 13605 de 13 de enero de 2012, que apoyaba la inversión en gas natural, incluido el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales, sin poner en riesgo la seguridad y la salud de sus ciudadanos. The White House: Executive Order 13605. Supporting safe and responsible development of unconventional domestic natural gas resources, 2012, en <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-04-17/pdf/2012-9473.pdf>>. Sin embargo, las preocupaciones en torno al impacto negativo de la explotación de las reservas de gas y petróleo de esquistos en Estados Unidos continúa, como lo evidencia un panel convocado por el Instituto de Medicina. IOM (Institute of Medicine): *Health impact assessment of shale gas extraction: Workshop summary*, Washington, D.C., The National Academies Press, 2014. Por último, un estudio realizado por investigadores de la Escuela de Geología y Geofísica de la Universidad de Oklahoma, del Observatorio de la Tierra de la Universidad de Columbia y del Servicio Geológico de Estados Unidos, vincula el ascenso de sismos (en número y grado) con la inyección de agua y otros componentes propios de la tecnología del fracking. Katie M. Keranen, Heather M. Savage, Geoffrey A. Abers, y Elizabeth S. Cochran: “Potentially induced earthquakes in Oklahoma, USA: Links between wastewater injection and the 2011 Mw 5.7 earthquake sequence.”, *Geology*, March 26, 2013 en <<http://www.csun.edu/~dorsogna/nodrigill/Geology-2013-Keranen-G34045.1.pdf>>.

¹⁹ Pekka Paasivaara: “An unconventional revolution?”, *LNG Industry*, Autumn, Surrey, 2012, pp.19-22.

²⁰ Peter Hartley and Kenneth B. Medlock, III: “Political and economic influences on the future world market for natural gas”, en David G. Victor, Amy M. Jaffe, and Mark H. Hayes (Edit.) *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge University Press, New York, 2006, p.419.

²¹ Los dos primeros implican una franja de precios que haría viable económicamente la explotación de los esquistos. International Monetary Fund (IMF): *World Economic Outlook*, Washington D.C., April, 2013, pp. 26-27.

²² En la Tercera Ronda de Diálogo Estratégico y Económico entre China y Estados Unidos en 2011, de 48 temas en debate, 15 estaban directamente relacionados con la agenda de cooperación energética. Resulta relevante que entre los documentos firmados están la “Asociación para la Energía Renovable entre China y Estados Unidos” y el “Memorando de Entendimiento para la Cooperación en el Gas de Esquisto entre China y Estados Unidos”. China-United States Exchange Foundation (CUSEF): *U.S.-China 2022*, Chapter 12 “U.S.-China Science and Technology Cooperation”, 2013, p. 24.

más asegura el progreso tecnológico, y puso como ejemplo la cooperación tecnológica en el sector energético entre su país y Estados Unidos.²³

La idea de que Estados Unidos se convierta a futuro no sólo en energéticamente independiente, sino también en exportador neto de energía con su mirada puesta en Europa Occidental, tiene dos componentes de interés: disputar a Rusia un mercado que representa el 75% o más de sus exportaciones de gas natural (léase principal fuente de ingresos), a la vez que permite a Europa Occidental estar en una posición menos incómoda frente a Rusia. El suministro de gas natural se ha convertido en una herramienta diplomática de Rusia en sus relaciones con Europa Occidental, y su influencia es aún más notoria en el caso de los países de Europa Central y Oriental.²⁴ Para hacer realidad su presencia como exportador de gas natural en Europa, con la reconversión de las terminales LNG en funcionamiento o en construcción en la costa atlántica, para dotarlas de capacidades de licuefacción.²⁵

Según investigadores e investigadores asociados al Instituto James A. Baker III de la Universidad de Rice,

la orientación de las exportaciones de gas natural estadounidense a Europa se expresaría en que “una Europa más independiente energéticamente estaría mejor posicionada junto a Estados Unidos en los asuntos globales que podrían no tener el apoyo completo de Rusia”.²⁶

En mayo de 2013, el Departamento de Energía de EE.UU. anunció que comenzarían las exportaciones de gas doméstico para países que no fueran firmantes de tratados de libre comercio con Estados Unidos, siendo aprobados para los próximos 20 años hasta un tope de 1,4 billones de pies cúbicos diarios.²⁷

De que la llamada “revolución del *shale gas*” puede reconfigurar el mapa geopolítico no quedan dudas. Incluso en Arabia Saudita, aliado tradicional de Estados Unidos desde la época de la Segunda Guerra Mundial, se percibe el impacto. En un artículo publicado en la *Saudi Gazette*, Syed Rashid Husain expresa un criterio que quizás sea el que predomina en la monarquía saudita: “Por lo tanto ello sugiere que gobiernos de la OPEC y de otros principales exportadores netos de crudo necesitan evaluar el impacto probable del petróleo de esquistos en los precios globales del petróleo, en sus rentas,

²³ Xu Qinhuo: China's Energy Diplomacy and its Implications for Global Energy Security”, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper No.13, August, 2007.

²⁴ Carlos Pascual and Evie Zambetakis: *The Geopolitics of Energy: From Security to Survival*, 2009, en http://www.brookings.edu/~media/press/books/2009/energysecurity/energysecurity_chapter.pdf.

²⁵ John A. Sheffield and John M. Campbell: “LNG Global Survey”, *LNG Industry*, March-April, Surrey, 2013, p.28.

²⁶ Kenneth B., Medlock III, Amy Myers Jaffe and Peter R. Hartley: *Shale gas and U.S. national security*, James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, July, 2011 en <<http://bakerinstitute.org/publications/EF-pub-DOEShaleGas-07192011.pdf>>.

²⁷ Department of Energy (DOE): “Energy Department Authorizes Second Proposed Facility to Export Liquefied Natural Gas”, May 17, 2013, en <<http://energy.gov/articles/energy-department-authorizes-second-proposed-facility-export-liquefied-natural-gas>>.

presupuestos y economías, evaluando cómo responder y contrarrestar mejor el efecto potencial en los precios del aumento de la producción en los no-OPEC”.²⁸

En igual sentido se pronuncia Wu Sike, miembro del Comité de Asuntos Exteriores de la Conferencia Consultiva Política Popular China y del Comité Consultivo de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, cuando sostiene, que: “En el futuro, el suministro global de energía provendrá de múltiples fuentes. Con la exploración del gas de esquisto y de otras nuevas fuentes de energía pizarra y, el equilibrio de los recursos energéticos cambiará definitivamente. (...) Fomentar la cooperación al explorar el gas de esquisto y otros recursos energéticos es de importancia vital para los EE.UU. y China.”²⁹

El impacto del shale gas produciría una desviación del comercio petrolero afectando a suministradores tradicionales de Estados Unidos como Arabia Saudita o Venezuela, que tendrían que relocalizar geográficamente sus exportaciones con ventaja para los saudíes por la calidad de su petróleo ligero y la cercanía al mercado asiático. En el criterio de Leonardo Maugeri: “Las exportaciones venezolanas también pueden padecer el ascenso de la producción doméstica en Estados Unidos, dado

el alto costo-país del procesamiento y mejoramiento de una parte significativa de los crudos extrapesados y las políticas inciertas de la era post-Chavez. Similar a los proyectos más desafiantes de Canadá con las arenas bituminosas, los costos totales de muchos lubricantes extrapesados venezolanos están entre los más caros mundialmente. Cualquiera presión descendente adicional en el precio del petróleo crudo de los EE.UU. puede hacer que el mercado estadounidense sea improductivo para de los crudos venezolanos y obligue al país a buscar otras salidas”.³⁰

Desde Rusia los efectos de la inesperada “revolución del gas de esquistos” se comienza a percibir como amenaza. El Instituto de Investigación de la Energía de la Academia de Ciencias de Rusia, publicó a mediados del presente año un informe sobre los escenarios energéticos para Rusia y el mundo, que contempla los efectos de la llamada “revolución del gas de esquisto”. En dicho documento se plantea que: “Así, el escenario de una ‘Ruptura del gas de esquisto’ sugiere el desarrollo adicional de un impulso tecnológico que ya empezó en la producción de hidrocarburos poco convencionales. Está basado en las siguientes suposiciones:

- Para 2020, la nueva tecnología sin agua para la producción de petró-

²⁸ Syed Rashid Husain: “Shale gas revolution changes geopolitics”, *Saudi Gazette*, February 24, 2013, en <<http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.region&contentid=20130224154337>>

²⁹ Wu Sike: *Shale Gas Will Transform Geopolitics*, February 12, 2013, en <http://www.chinausfocus.com/political-social-development/shale-gas-will-transform-geopolitics/>.

³⁰ Leonardo Maugeri: “The Shale Oil Boom: A U.S. Phenomenon”, *Discussion Paper 2013-05*, June, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Cambridge, 2013, pp. 26-27.

leo y gas en formaciones de baja permeabilidad sería desarrollada completamente. Como consecuencia, los campos de petróleo y gas localizados en China, Jordania, Israel, Mongolia, y otros países entrarán en operación;

- Las restricciones ambientales a la producción de petróleo y gas de esquistos se han disipado;
- Los costos de producción del petróleo de esquistos igualarían los niveles de los costos de producción de los EE.UU. (menos de \$80 de petróleo y 4 \$ por MBTU para el gas)³¹

Los investigadores de la institución rusa reconocen el impacto negativo de la producción de petróleo y gas de esquistos en Estados Unidos, sobre la cotización de la cesta petrolera OPEP. En ese sentido se afirma: “La predicción del balance de precios puede variar en un rango adecuado para los principales países de la OPEC-de \$80 a \$115 bdp (a precios del 2010). Debido al comienzo de la producción de petróleo de esquistos en las cuencas de los EE.UU., se estima que esos precios disminuyan durante el período hasta 2020, con un retorno gradual al nivel actual para 2040”.³²

En el mismo informe se coincide en el cambio futuro de los flujos de comercio de hidrocarburos a escala global, tal y como se refleja en el Mapa 2 (en anexos).

Si bien en lo que respecta a sus intereses, a los rusos no pareciera preocuparles mucho la irrupción de Estados Unidos como exportador en el mercado de Europa Occidental, no todo parece en calma. La rigurosa discreción con la que se ha manejado la información de las conversaciones en el Segundo Foro de Países Exportadores de Gas, celebrado en Moscú, presagia que a puertas cerradas se ha trazado una estrategia para contener el impacto previsible en el mercado (en términos de garantizar el abastecimiento a mercados tradicionales, apertura “agresiva” a nuevos mercados, y en lo relativo a la franja de precios).

Algunos detractores del impacto geopolítico de la explotación del gas de esquisto, mencionan con frecuencia que este es un fenómeno exclusivo del desarrollo de los hidrocarburos en Estados Unidos. Se utiliza como ejemplo el alto costo que implicaría el uso de la tecnología del *fracking* en el Nordeste de China, una región carente de grandes depósitos y afluentes de agua. Es cierto que en este momento la expansión de esta tecnología se concentra en América del Norte (Estados Unidos y Canadá), como muestra el gráfico 1 (Ver anexos). Pero también es cierto el interés estadounidense por promover la internacionalización del *fracking*, in-

³¹ Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences and Analytical Centre of the Government of the Russian Federation (ERI RAS-ACRF): *Global and Russian Energy Outlook up to 2040*, Moscow, 2013 en http://www.eriras.ru/files/Global_and_Russian_energy_outlook_up_to_2040.pdf, p. 68.

³² *Ibid.*, p. 39.

cluso desestimando los potenciales peligros que esto traería para el medio ambiente. En el criterio de Michael Levi, investigador del Council on Foreign Relations, “sería muy imprudente limitar rigurosamente ciertas actividades, tales como el desarrollo del gas de esquisto y la perforación en alta mar, cuando una regulación efectiva es una alternativa viable.”³³

Consecuencias económicas y políticas del *fracking*

Las pretensiones detrás de la explotación de las reservas de gas y petróleo de esquistos son muy diversas. En el ámbito interno, se pretende reducir las importaciones de hidrocarburos, salvo las del área de Norteamérica, es decir, las que provengan de Canadá y México, por ser esta el área geográfica clave en términos de seguridad, afirmada con el NAFTA (1994) y ASPAN (2005). Más aún: Estados Unidos se convertiría en exportador de gas natural para suplir las necesidades de sus vecinos.³⁴ Esto se produciría entre los años 2019 y 2020, mo-

mento en el que se espera alcanzar la “independencia energética”. Siguiendo esa misma lógica, tres pretensiones encaminadas a mejorar la economía en el ámbito doméstico al generar fuentes de empleo, tal y como se puede apreciar en el gráfico 2 del anexo,³⁵ y ofrecer energía barata³⁶ y menores costos de producción como atractivos para la relocalización de industrias estadounidenses que migraron en busca de una inserción más ventajosa. Según el análisis de escenarios hecho por la U.S. Energy Information Administration (EIA), en los tres escenarios que modelaron (de referencia, alternativo y mixto), a pesar de que la fluctuación de precios del petróleo depende del mercado mundial, en el caso de manejar domésticamente grandes recursos de gas y petróleo, “el incremento de la producción energética tendría beneficios inmediatos para la economía. Las industrias de los EE.UU. producen más bienes con un costo inferior al 12% de la energía y en 15% inferior del costo energético en 2040”³⁷ Indicadores similares se reportan para el sector residencial doméstico.

³³ Michael Levi: “La oportunidad energética de Estados Unidos: Cómo aprovechar las nuevas fuentes estadounidenses de energía”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, Número 4, octubre-diciembre, 2013, pp.81.

³⁴ U.S. Energy Information Administration (EIA): “Annual Energy Outlook”, Washinton D.C., April 2013, en [http://www.eia.gov/forecasts/ico/pdf/0448\(2013\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ico/pdf/0448(2013).pdf), p. 3.

³⁵ IHS Inc.: *America's New Energy Future: The Unconventional Oil and Gas Revolution and the US Economy* Volume 1 – National Economic Contributions, Appendix B. Economic Contribution Assessment: Detailed Tables, Washington D.C., October, 2012, p. 3.

³⁶ Los editores de una investigación conjunta del Programa de Energía y Desarrollo Sostenible del Instituto para Estudios Internacionales de la Universidad de Stanford y del Instituto de Políticas Públicas James Baker III de la Universidad Rice, coincidieron en el impacto que tendría el aumento del gas natural en el crecimiento del sector de la generación eléctrica, muy superior al 1,4 % que suponían crecería la extracción de gas natural. Peter Hartley and Kenneth B. Medlock, III: “The Baker Institute World Gas Trade Model”, en David G. Victor, Amy M. Jaffe, and Mark H. Hayes (Edit.) *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge University Press, New York, 2006, p. 361.

Una disminución de los costos de la generación de la electricidad, asociada a la disminución de los costos de producción, puede ser un incentivo para la relocalización del sector industrial estadounidense.

³⁷ U.S. Energy Information Administration (EIA): “Annual Energy Outlook”, Ob. cit., p. 38.

En relación con la competencia que pudiera desatarse a futuro por los mercados consumidores de gas, entre exportadores de gas convencional y no convencional, es importante señalar que la posibilidad de que el TAFTA (*Trans-Atlantic Free Trade Agreement*-Área Transatlántica de Libre Comercio, entre la Unión Europea y Estados Unidos), pudiera facilitar la flexibilización de la normativa jurídica ambiental, en términos ventajosos para la contraparte estadounidense. Esto no quiere decir que no habrá resistencias, pero aún antes de que este sea aprobado y entre en vigor, varios Estados Miembros de la UE (donde se concentran las mayores posibilidades de hallazgos con interés comercial), que pertenecen a Europa Oriental, ya han permitido las exploraciones en busca de gas y petróleo de lutitas. Para Estados Unidos puede ser importante transferir tecnología a la República Popular China, como un medio para entorpecer y reducir las interdependencias que se generan entre las necesidades crecientes de energía de este país y la posibilidad de que Rusia pueda suplir gran parte de esa demanda a través de gasoductos. Una China que sea por sí misma menos dependiente de la energía rusa, sería de más agrado para Estados Unidos.

Cerca de China, Japón, especialmente después del desastre en la planta nuclear de Fukushima, ne-

cesita reducir la participación nucleoelectrica en su matriz energética: Por esa razón es que el mercado japonés, vería reforzado los tradicionales lazos de alianza, con el abastecimiento de gas natural licuado que por vía marítima abastecería Estados Unidos desde sus reservas de esquistos. El Director del FACTS Global Energy y especialista del Centro Este-Oeste en Honolulu, es del criterio de que: "La nueva política energética de Japón se estima que aliente al país a importar GNL desde Norteamérica, es decir desde los EE.UU., en gran escala a fin de mejorar la seguridad energética, la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento y las fórmulas de fijación de precios".³⁸

En el caso de la región latinoamericana y caribeña, dos de los principales afectados por el ascenso de la producción de gas y petróleo de esquisto serían Trinidad y Tobago y Venezuela. Un descenso de las importaciones de gas trinitario y de petróleo venezolano, colocaría a ambos países ante la urgente necesidad de reubicar sus exportaciones en otros mercados. Aunque lejana, Europa parece ser por razones de diversa índole la plaza capaz de absorber en plazos breves las exportaciones de Trinidad y Tobago. Sin embargo, en el caso venezolano, por las características de la mayor parte de sus reservas, crudos pesados y extrapesados, que requieren de procesos de

³⁸ Tomoko Hosoe: "Asia's Post-Fukushima Market for Liquefied Natural Gas: A Special Focus on Japan", National Bureau of Asian Research, *Oil and Gas for Asia: Geopolitical Implications of Asia's Rising Demand*, NBR Special Report #41, September, Seattle, Washington, 2012, p. 52.

refinación más costosos, no sería tan fácil encontrar la capacidad de refinación adecuada para asumir volúmenes superiores al millón de barriles de petróleo diarios. El mercado chino pudiera ser el más promisorio, pero los costos de flete y seguro marítimo se incrementarían.

Para Brasil, la posibilidad de seguir estimulando las operaciones de exploración y perforación en las cuencas marinas de su litoral podría ralentizarse, como consecuencia de la tradicional preferencia de

las empresas por invertir en yacimientos terrestres antes que en los marinos. En recientes rondas de licitación de bloques para su exploración en la Cuenca de Santos, los expertos estiman que “el mayor riesgo que atraviesa la subasta es el cambio de modelo que protagonizó EE.UU. con el aumento del *Fracturing* (fracturación hidráulica), con lo cual puso de moda las exploraciones terrestres, lo que deja de lado los proyectos en mar abierto que resultan más costosos.”³⁹

³⁹ Petróleo & Gas: “El ejemplo brasileño”, Año 2, Edición 04, mayo-abril, Colombia, 2013, p.15.

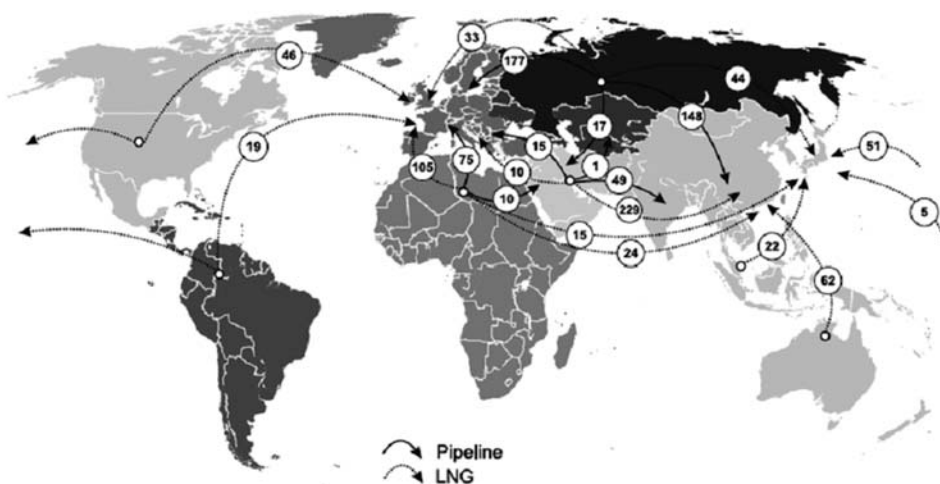
Anexos

Mapa 1: Estudio exploratorio de la EIA
(se descartaron los territorios abundantes en hidrocarburos convencionales).



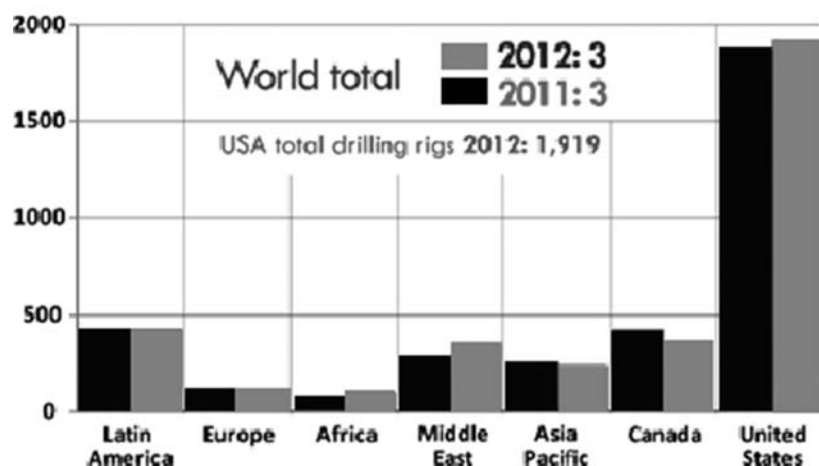
Fuente: Chuck Boyer et al: "Gas de lutitas: Un recurso global", *Oilfield Review*, Vol.03, No. 03, 2011, p. 31.

Mapa 2: Flujos previsibles del comercio de gas natural, tanto por gasoductos como por vía marítima, según el ERI RAS. (en billones de metros cúbicos)



Fuente: Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences (ERI RAS) and Analytical Centre of the Government of the Russian Federation (ACRF): *Global and Russian Energy Outlook up to 2040*, Moscow, 2013, p.48.

Gráfico 1: Distribución geográfica de los equipos de perforación en yacimientos de esquistos



Fuente: Leonardo Maugeri: "The Shale Oil Boom: A U.S. Phenomenon" *Discussion Paper 2013-05*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Cambridge, June 2013, p. 22.

Gráfico 2: Empleos directos, indirectos e inducidos que se generarían a partir de 2012 y hasta el 2035 como consecuencia de la explotación de los yacimientos de gas y petróleo de esquistos en Estados Unidos

US Lower 48 Employment Contribution (Number of workers)				
2012	Direct	Indirect	Induced	Total
Unconventional Oil Activity*	173,096	259,775	413,058	845,929
Unconventional Gas Activity**	187,360	277,888	437,427	902,675
Shale Gas	126,709	186,398	292,277	605,384
Tight Gas	60,651	91,490	145,150	297,291
Total Unconventional Activity	360,456	537,663	850,485	1,748,604
2015				
Unconventional Oil Activity*	242,607	371,062	595,816	1,209,485
Unconventional Gas Activity**	263,288	399,379	638,511	1,301,178
Shale Gas	170,389	260,398	418,069	848,856
Tight Gas	92,899	138,981	220,442	452,322
Total Unconventional Activity	505,895	770,441	1,234,327	2,510,663
2020				
Unconventional Oil Activity*	265,612	412,777	667,598	1,345,987
Unconventional Gas Activity**	334,808	503,011	801,362	1,639,181
Shale Gas	222,082	336,540	537,418	1,096,040
Tight Gas	112,726	166,471	263,944	543,141
Total Unconventional Activity	600,420	915,788	1,468,960	2,985,168
2025				
Unconventional Oil Activity*	284,093	435,987	700,071	1,420,151
Unconventional Gas Activity**	390,063	583,066	930,438	1,903,567
Shale Gas	267,475	404,569	647,572	1,319,616
Tight Gas	122,588	178,497	282,866	583,951
Total Unconventional Activity	674,156	1,019,053	1,630,509	3,323,718

2030				
Unconventional Oil Activity*	303,761	457,250	724,762	1,485,773
Unconventional Gas Activity**	404,083	600,643	958,327	1,963,053
Shale Gas	274,339	414,408	665,568	1,354,315
Tight Gas	129,744	186,235	292,759	608,738
Total Unconventional Activity	707,844	1,057,893	1,683,089	3,448,826
2035				
Unconventional Oil Activity*	287,606	428,459	674,132	1,390,197
Unconventional Gas Activity**	436,773	645,696	1,026,012	2,108,481
Shale Gas	285,022	429,878	689,610	1,404,510
Tight Gas	151,751	215,818	336,402	703,971
Total Unconventional Activity	724,379	1,074,155	1,700,144	3,498,678

NOTES: Numbers may not sum due to rounding.

*Unconventional oil activity represents the production of oil and condensate and associated gas recovered from tight oil plays.

**Unconventional gas activity represents the production of gas and liquids recovered from shale gas and tight gas plays.

Source: IHS Global Insight

Fuente: IHS Inc.: *America's New Energy Future: The Unconventional Oil and Gas Revolution and the US Economy Volume 1-National Economic Contributions, Appendix B. Economic Contribution Assessment: Detailed Tables*, Washington D.C., October 2012, p.3.

Las TICs y las relaciones internacionales: apuntes para la reflexión

Renio Díaz Triana

Investigador del Centro
de Investigaciones de Política
Internacional (CIPI)

**Empleo e impactos
de las Tecnologías de la Información
y las Comunicaciones en la esfera
de las relaciones internacionales**

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) han propiciado que la comunicación en red se caracterice esencialmente por la interactividad, multimedialidad e hipertextualidad, la personalización, y la capacidad de actualización. Estos avances han encontrado creciente utilización en las más diversas ramas, incluido el campo de las relaciones internacionales, al influenciar positivamente en las posibilidades de ampliación de las relaciones más allá de los tradicionales vínculos oficiales entre países, facilitándose los contactos con los más diversos sectores y a todos los niveles de los públicos respectivos.

Expresión concreta de ello puede apreciarse en el gradual uso de las TICs en la labor diplomática, como se viene reflejando, cada vez más, en las estrategias de política exterior, tanto en el plano bilateral como multilateral, de un creciente número de países, asunto este que viene conci-

tando creciente interés como objeto de reflexión y estudio.¹

Hace ya algunos años Joseph Nye Jr. señalaba que “La revolución de la información está alterando drásticamente el mundo de la política exterior, haciendo que a los funcionarios les resulte más difícil de organizar... Está cambiando la naturaleza de los gobiernos y la soberanía, incrementando el poder de los agentes no estatales y ampliando la importancia del poder blando en la política exterior”.²

La llegada de Internet³ marcó un gran cambio en la arena internacional. La creciente conectividad ha permitido el aumento vertiginoso de las redes sociales por Internet (RSI), así como su volatilidad, que mantienen en lo esencial el carácter de espacios de ocio,⁴ no obstante la utilización que conocen como espacios de activismo político que impactan de manera notable en escenarios nacionales e internacionales.

Internet⁵ proyecta su papel socializador en la conformación cultural, simbólica y mediática en marcha, aun cuando, el acceso a la red conti-

núa condicionado por la brecha digital en aumento, al tiempo que posibilita múltiples oportunidades y novedosas formas de participación ciudadana. La cifra de usuarios a nivel mundial continúa incrementándose, en la actualidad, buena parte del crecimiento proviene de los países emergentes y subdesarrollados.

No cabe duda, como ha señalado Julián Assange,⁶ que Internet ha dado poder a gente que no lo tenía al posibilitar el acceso de todo tipo de información a escala global. Pero al mismo tiempo hay un contrapeso de esto, un poder que lo utiliza para acumular información sobre todos nosotros y usarla en beneficio de los gobiernos y las grandes corporaciones. Hoy no se sabe cuál de estas dos fuerzas va a imponerse”.

Según el informe de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT),⁷ dado a conocer en el mes de mayo de 2014, el 40% de la población mundial utilizará Internet a final de este año, lo que representa que el número de usuarios alcanzará los 3 mil millones, por otra parte la penetración de la banda ancha alcanzará el 32%

¹ Viene realizándose eventos conocidos como Diplohack que reúnen a diversos especialistas, expertos en comunicaciones y diplomáticos, con el objeto de encontrar nuevas soluciones a la diplomacia digital. Ediciones del mismo han tenido lugar en Suecia, Estonia y Londres.

² Joseph Nye: *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.

³ Internet, que fuera ideada por el Departamento de Defensa de los EE.UU., con el ARPANET a principios de los años 70 y el nacimiento del InterNetworking Working Group, organización responsable de administrar Internet, situó nuevas lógicas de funcionamiento. En ese ínterin, las redes sociales han volcado el mundo de las relaciones políticas internacionales hacia nuevos espacios de comunicación ciudadana.

⁴ Los videojuegos ocupan un importantísimo lugar en el mercado cultural global y constituyen una de las armas más poderosas para la transmisión del pensamiento dominante.

⁵ Como se señala en la Declaración Final del II Taller de Redes Sociales y medios alternativos, celebrada en La Habana en 2013: “Internet es hoy también expresión de un mundo desigual e injusto, regido por la privatización y comercialización voraces”.

⁶ *Cubadebate*, 23 febrero 2013.

⁷ El Índice de Desarrollo de las TICs (IDI) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones clasifica 157 países en función de su nivel de acceso, utilización y conocimientos de las TICs, y compara las clasificaciones de 2011 y 2012. Gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y empresas del sector privado consideran generalmente que es el rasero más preciso e imparcial del desarrollo global de las TICs a escala nacional.

de la población mundial, o sea 2 300 millones de abonados. Al tiempo que habría en total 6 800 millones de abonados a móviles celulares, casi tantos como habitantes en el planeta.⁸

Estamos en presencia de una amplia demanda mundial de productos y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), una disminución constante de los precios de los servicios celulares y de banda ancha.⁹

Si bien el acceso a las TICs está experimentando un crecimiento en todas las regiones del mundo, existe, como se ha señalado, una disparidad entre los países más desarrollados y los subdesarrollados. La penetración de Internet¹⁰ en los hogares es del 80 en los primeros, pero solo del 28 % en los segundos. Además, se estima que 1 100 millones de hogares, en todo el mundo, todavía no están conectados a Internet, de los cuales un 90 % están en países subdesarrollados.

No obstante, entre 2008 y 2012, la penetración de Internet en los hogares de estos países pasó del 12 % al 28 %. Se estimó que, el porcentaje de la población en línea alcanzaría el 77 % a finales de 2013.

La UIT reveló que en 2012 había 363 millones de nativos digitales,¹¹ lo que equivale a un 5,2 % de la población mundial total y un 30 % de los jóvenes.

Todo ello transcurre en un contexto en el que como señala Rosa Miriam Elizalde:¹²

“Internet se convirtió en el sistema nervioso central de la economía, la investigación, la información y la política lo que ha favorecido que las fronteras estadounidenses extendieron sus límites a toda la geografía planetaria, aunque los viejos mapas digan otra cosa. Su fuerza parece difusa, porque está encubierta con números IP, nombres de dominios, cables transatlánticos, conexiones satelitales y una retórica de lo neutralidad que nos vende el sueño de que estamos en la ruta del desarrollo y el progreso. Sin embargo, nunca fue más imperial ese país que cuando se convirtió en el zar del ciberespacio, con total inconciencia de que su modelo de acceso, dependiente de las lógicas del mercado y la depredación ecológica, no solo cava la tumba de nuestros nietos, sino la de los suyos”.¹³

⁸ La banda ancha móvil a través de teléfonos inteligentes y tabletas se ha convertido en el segmento del mercado mundial de las TICs que crece más rápidamente.

⁹ Más de 2 000 millones de personas tienen una barrera de acceso muy alta: tendrían que destinar el 40% de sus ingresos para acceder a la banda ancha y en muchos países, la cifra asciende al 80%. Juan Luis Manfredi 5/06/2014 5Stockholm Internet Forum 2014 blog el cano6/06/2014El reto de la gobernanza global de Internet.

¹⁰ Europa registra la penetración de Internet más elevada (75%), las Américas 61%, los Estados Árabes 38%, la Comunidad de Estados Independientes 52%, la región Asia Pacífico 32% y África 16%. Informe anual UIT, Medición de la sociedad de la información 2013.

¹¹ La organización toma como nativo digital a un joven conectado de entre 15 y 24 años, con cinco o más años de experiencia en línea.

¹² Cibersoberanía en América Latina De la ilusión a la unidad, *Cubadebate* 13 de febrero 2013.

¹³ El 100 % de las comunicaciones que establece A. Latina con el resto del planeta pasa por algún nodo administrado directa o indirectamente por Estados Unidos, fundamentalmente por el llamado “NAP de las Américas”, en Miami. Se calcula que entre un 80 y un 70 % de los datos que intercambian internamente los países latinoamericanos, también van a Miami y a otras ciudades estadounidenses, donde se ubican 10 de los 13 servidores raíces que conforman el código maestro de la Internet.

En la práctica la utilización de las TICs en el quehacer diplomático comenzó por un espacio de ocio como Second Life,¹⁴ en el que varios países crearon embajadas virtuales en la llamada Diplomacy Island.¹⁵

En la actualidad, la utilización de las TICs en esta área ha permitido reducir estructuras tradicionales burocráticas, así como economizar en el rubro de las comunicaciones, pero sobre todo ha acercado en el campo diplomático a los centros decisores a las fuentes y actores directos.

Especialmente Internet, impacta la política exterior, entre otros aspectos,¹⁶ en los ritmos más acelerados en que se hace necesario fijar posiciones ante acontecimientos, y los riesgos que traen aparejados esa rapidez, así como la variedad de versiones y confiabilidad de fuentes de que puede disponerse teniendo en cuenta la inmediatez con que hoy se conoce de los hechos, lo que puede propiciar la toma de decisiones inadecuadas.

Internet permite no sólo obtener información,¹⁷ sino que deviene un medio ideal para brindar la misma a los más variados públicos (especial-

mente acceso a los jóvenes) e instancias acerca de los más diversos temas sobre los países respectivos.¹⁸

El correo electrónico, las redes Intranet y otras tecnologías hacen que la información se mueva rápidamente y que la misma pueda ser al mismo tiempo compartida. Se confronta la dificultad que entraña manejar elevados volúmenes de información,¹⁹ lo que puede ser tan negativo como el contar con poca.

Se incrementa la realización de eventos de forma virtual, así como de los intercambios y consultas a distintos niveles por esta vía. Aumenta el número de funcionarios diplomáticos que utilizan la RSI, especialmente Twitter y Facebook.

El uso eficiente de las mismas ha devenido imperativo en la formación y capacitación de los funcionarios del servicio exterior, que deben tener una elevada capacidad de participar en el debate público y acceder a los medios informativos, sin menoscabo de los elementos consustanciales de confidencialidad que le son intrínsecos a la labor. Los recursos informáticos y las posibilidades que estos brindan, permiten una mayor racionalización

¹⁴ Una de las primeras redes sociales del planeta y además su mundo era un mundo virtual tridimensional muy atractivo. Nació en junio de 2003. Funciona aún, pero permanece casi más como un recuerdo curioso del mundo de la tecnología, más que como un producto real que se utilice. En 2010 tenía 20 millones de cuentas registradas. Carlos Hergueta: "¿Tendrá Second Life una segunda vida, diez años después?", *Portaltic*, Madrid, 3 octubre.

¹⁵ Las Maldivas fue el primer país en abrir su embajada en Second Life. 2007, Suecia se convirtió en el segundo país en establecer su embajada. También lo hicieron, entre otros, Colombia, Estonia, Macedonia, Filipinas. En es.wikipedia.org/wiki/Second_Life.

¹⁶ La Internet y la difusión de la diplomacia *Una evaluación del doctor Richard H. Solomon*, presidente del Instituto de Paz de Estados Unidos, con esto Wikileaks y la crisis de la diplomacia tradicional, en *Diplomacia, Política Internacional*, marzo 16, 2011.

¹⁷ Contar con información exacta y oportuna cada vez más representa una imprescindible fortaleza en la arena internacional.

¹⁸ Joseph Nye, llama "poder suave" a este uso del poder informático.

¹⁹ Según datos del propio Departamento de Estado, los diplomáticos estadounidenses inundan Washington con 22,5 millones de cables y 1 500 millones de mensajes de correo electrónico al año. "Wikileaks y la crisis de la diplomacia tradicional", en *Diplomacia, Política Internacional*, 16 de marzo de 2011.

del personal, al tiempo que propician la agilización de servicios, como son los consulares y los contactos con lo emigrados nacionales residentes.

Ha aumentado el número de mandatarios,²⁰ de funcionarios gubernamentales de alto nivel, de políticos en general, de personalidades de todas las esferas que se insertan de forma dinámica en las RSI.²¹

Se incrementa el uso las TICs en la instrumentación de la política exterior y en el mejoramiento de la imagen internacional, así como el número de países que acometen estrategias de Imagen País. Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, España, Francia China, India, Brasil, Chile, México, entre otros países, son impulsores de estas modalidades.

Siguen siendo temas de la agenda internacional asuntos tales como: la gobernanza de Internet, el acceso equitativo a las TICs, las medidas para crear confianza en su utilización, la ciberseguridad, la protección de la infancia en línea, el ciber gobierno, la ciber salud, la integración de los jóvenes y las mujeres en las TICs, la banda ancha, la computación en nube, la protección de datos, la privacidad y, en los últimos tiempos sobre todo, el ciberespionaje. Se debate ya sobre conceptos tales como ciberpaz, cibertratados y ciberdesarme.

La gobernanza global de Internet permanece prácticamente inalterada. El tema no ha logrado ubicarse a pesar de las repercusiones de las denuncias de Snowden sobre el espionaje de la NSA en un lugar central de la agenda internacional. Estados Unidos y sus aliados persisten en el rechazo abierto a cualquier intento de su regulación, se niegan a democratizar la supervisión de los recursos críticos de Internet como los sistemas de servidores raíz y de nombres de dominios, los cuales controla.

Permanecen en debate, además, entre otros temas: los problemas asociados a la propiedad intelectual al tiempo que se produce un auge de los procesos para actualizar las legislaciones en materia de medios de comunicación.²²

Según Juan Luis Manfredi: “La diplomacia tiene cuatro objetivos principales (representar, negociar, proteger y promover los intereses de un Estado ante terceros) que siguen vigentes, pero la emergencia de Internet y los nuevos medios invita a pensar cómo defender esos intereses en el entorno digital. El entorno digital ha abierto la escena internacional a nuevos actores y ha desintermediado recursos y procesos. Asimismo, ha creado nuevos problemas de seguridad y confidencialidad. En

²⁰ Año 2007 sólo 5 presidentes utilizaban Twitter, en mayo de 2014, hay un total de 137. Diplomacia Digital: promoviendo un compromiso colaborativo (#BCNDD14) // Fàbrica Moritz, Barcelona. Se anexa información al respecto.

²¹ En el caso de Twitter la desventaja de la utilización de los 140 caracteres es compensada con el brindar links, o hacer recomendaciones a la contraparte según interese. Se incrementa su uso por parte de los partidos políticos, especialmente, en los procesos electorales, al tiempo que avanza el desarrollo de partidos en red.

²² Especial importancia adquiere la participación en la Unión Internacional de Telecomunicaciones en aras de lograr avances en temas como: acceso, regulación, construcción de nuevas conexiones internacionales, prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, planes de acción y políticas para la reducción de la brecha digital.

suma, se han multiplicado las fuentes de legitimación, participación y comunicación, creando una suerte de diplomacia en red".²³

No debe perderse de vista que más del 38% de la población mundial (2,55 mil millones) es usuaria de Internet y que para finales de 2014 la cifra de participantes en redes se elevará a 1,73 mil millones, se espera que esta cifra alcance en 2017 a la de internautas. En América Latina el número de usuarios de redes sociales se incrementará en cerca de 100 millones para 2017, con lo que se llegaría a un total de 288 millones de personas inscritas en estas plataformas. Para este año, se espera que los internautas que usan redes sociales en la región alcance los 196 millones.²⁴

En particular, Twitter es la red social que ha tenido mayor impacto en el mundo diplomático, presentándose como un auspicioso medio a través del cual aportar al trabajo individual y corporativo que realiza la diplomacia tradicional.

Es bastante generalizada la opinión de que Internet tiene dos grandes efectos positivos en política exterior pues coadyuva a fomentar un intercambio fructífero de ideas entre creadores de políticas y sociedad civil y a mejo-

rar la capacidad de los diplomáticos para recoger información, al igual que para anticipar, analizar situaciones y acontecimientos y las posibles consecuencias. Esta manera de actuar en diplomacia viene recibiendo distintos nombres²⁵ pero, más allá de los matices o diferencias que con ello se establecen, lo cierto es que esta nueva forma de accionar exige de los funcionarios diplomáticos y los comunicadores, en este campo, formas y métodos de actuación no convencionales.

Sin embargo, existe amplio consenso, y ello es importante recalcarlo, acerca de que tales avances y posibilidades que brindan las TICs, no son capaces de sustituir, tampoco, en la actividad del servicio exterior, la importancia de los contactos y relaciones personales.

Además de con redes sociales la llamada diplomacia digital,²⁶ opera con otros instrumentos entre los que se encuentran los siguientes: Páginas Web; Blogs; Bases de datos, plataformas de crowdsourcing, foros de ideas e intranets. Se mantiene la prevalencia de la utilización del inglés en función de la socialización y transmisión de ideas, al tiempo que aumenta el uso del español, el chino y el portugués.²⁷

²³ Juan Luis Manfredi: "El desafío de la diplomacia digital", Instituto Real Elcano, ARI, 15/2014-13/3/2014.

²⁴ Informe eMarketer 2014 *Revista Merca2.0*.

²⁵ Diplomacia digital, ediplomacy, diplomacia en Internet.

²⁶ "La diplomacia digital, que destaca no sólo los medios para su realización, sino también las múltiples influencias que la interacción digital de los diplomáticos puede generar en un sistema tradicionalmente jerarquizado como es el de la representación, la negociación y la protección diplomática. La diplomacia digital tiene lugar en un ambiente marcado por la complejidad. Nuevos actores, métodos y temas forman parte de este escenario global complejo. El Estado va dejando de ser el único actor de las relaciones internacionales, como lo fue a partir de la Paz de Westphalia para abrir espacio a la participación de amplios sectores de la población, sector privado nacional, corporaciones y empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales" Alejandra Liriano: "La Nueva Diplomacia Digital", *Diario Libre* RD, 29 de junio 2014.

²⁷ *Google y Microsoft están muy adelantados en el desarrollo de tecnología que permitirá la traducción de lenguas habladas y escritas en tiempo real mucho más eficazmente que cualquier otro método al alcance hasta ahora.*

La diplomacia en la era digital: desafíos y oportunidades

La utilización de la TICs en esta esfera trae aparejada la necesidad para los diplomáticos de variar, en parte, la forma tradicional de llevar a cabo su actividad. Ello exige la formación de funcionarios capaces de entender y operar en un ambiente diplomático cada vez más digitalizado.²⁸

Como se ha señalado, las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de ampliar las fuentes de información. Ahora los diplomáticos están avocados a aprender cómo acceder a esa multiplicidad de fuentes que tienen a su disposición y a cómo sacar el máximo de utilidad. Precisamente, encontrar los mejores medios para aprovechar al máximo las nuevas herramientas que ofrece el ciberespacio constituye uno de los retos a que se enfrentan en la actualidad, pues además, de las ventajas que se obtienen en el acceso a la información están la rapidez, la capacidad de procesamiento y la reducción de costos que ello puede significar.²⁹

Reviste especial importancia el que se tenga la clara comprensión acerca de que las tecnologías no son fines en sí mismas, sino que continúan

siendo herramientas y medios que, en este caso, pueden contribuir a cumplimentar los objetivos de la política exterior. Así como no puede soslayarse que para establecer estrategias en la red³⁰ es preciso conocer las posibilidades que ofrecen estas tecnologías.

El diplomático debe estar capacitado en el uso de las TICs,³¹ con el fin de facilitar, comunicar y hacer más transparente su labor, debe tener conocimientos técnicos de los diversos temas del sector desde la perspectiva de la agenda de política exterior, así como conocer las normas internacionales que garantizan la comunicación y la compatibilidad mundiales de las redes de la próxima generación, así como la creación de confianza y seguridad en la utilización de las TICs.³²

Es importante que tenga claridad sobre la cantidad y la calidad de la información que se debe difundir a través de la red; la velocidad de la transferencia de la información obliga a estar preparados para realizar y remitir análisis rápidos y puntuales a fin de contrarrestar, en su caso, efectos negativos en las negociaciones internacionales o aprovechar cualquier información que sirva para reforzar la posición de su país.

²⁸ Ver Martha Cecilia Amero Coutigno y María Victoria Romero Caballero: "Los diplomáticos de la era digital", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 95, marzo-junio, 2012.

²⁹ Ver Oscar Hernández: "Las tecnologías de la información y los diplomáticos", en tecnologias.asp.htm 1 Caracas, 25 de marzo de 2014.

³⁰ Una estrategia digital es aquella que ayuda a las organizaciones a aprovechar de forma eficaz la tecnología digital y a aplicar recursos limitados a la consecución de sus fines.

³¹ Manejar el Correo Electrónico, navegar por la WEB, utilizar apropiadamente los "motores de búsqueda" de información, conocer la medios de información y sus herramientas.

³² Ver Martha Cecilia Amero Coutigno y María Victoria Romero Caballero: "Los diplomáticos de la era digital", Ob. cit.

Igualmente, debe estar preparado para que su trabajo sea conocido y analizado por un público más amplio, informado y diversificado que en el pasado; de ahí que un reto para la diplomacia y sus representantes tenga que ver con la transparencia y rendición de cuentas, pero, al mismo tiempo, con la confidencialidad, el control y la temporalidad del flujo de información.

Estados Unidos, Inglaterra y Francia³³ son los principales referentes en materia de la llamada “diplomacia digital”, y en la utilización de las redes sociales como Twitter, Facebook, Flickr con este fin. También otros países y entidades como Canadá, Israel, Rusia, Unión Europea, India, China han venido dando pasos en esta dirección, en el caso de nuestra región cabe señalar a Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Uruguay.

Hasta inicios de julio de 2013, 505 jefes de estado, jefes de gobierno, ministros de relaciones exteriores o gobiernos, tenían una cuenta Twitter. O lo que es lo mismo: más de tres cuartas partes de los líderes políticos del mundo (77,7 %) tienen un perfil.³⁴

Según los resultados del estudio Twiplomacy 2014, a la cabeza de la diplomacia digital se encuentra Barack Obama con más de 40 millones de seguidores, seguido del Papa Francisco quien a la fecha del estudio había superado los 14 millones y

cuyos tweets —especialmente los que son en español— son reenviados en promedio más de 11 000 veces, haciéndolo el líder mundial más influyente en la red social.³⁵

Con respecto a la utilización de Facebook se considera por los analistas que Francia, EE.UU., Inglaterra e Israel son los países que mejor utilizan esta red.

Las cancillerías respectivas publican información totalmente institucional, relacionada con las actividades de las mismas y de sus miembros, así como de las acciones de sus gobiernos relacionadas con el ámbito internacional. Estas informaciones van acompañadas de imágenes, videos y enlaces con lo que, aunque el contenido es tan sólo informativo, dicha información se presenta de forma atractiva. Francia, por su parte, se ha esforzado en crear comunidad y así lo demuestra el hecho de que conteste a las preguntas y comentarios de los usuarios o que publique contenidos que llamen a la participación.

Existe consenso entre los expertos acerca de que entre los principales desafíos que se enfrentan se encuentran: la sobreexposición de los políticos, poco acostumbrados a enfrentarse a un público heterogéneo e internacional, el carácter de inmediatez inherente a Internet, que puede hacer que las repuestas

³³ Cristian Jara: *Radiografía de la Diplomacia Digital*, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, marzo 2014.

³⁴ En Twitter están los 45 gobiernos europeos y todos los países de Sudamérica (con excepción de Surinam). Porcentualmente hablando, en América del Norte supone el 79% de los países mientras que en Asia es el 76% y en África el 71%. Oceanía es el más bajo pues sólo el 38,4% (14 países) tienen perfiles oficiales en Twitter.

³⁵ Se anexa más información complementaria al respecto.

sean menos reflexivas y ponderadas de lo aconsejable, la capacidad de archivar y difundir de la Red, el peligro de que se confundan la línea entre lo personal y lo oficial, la vulnerabilidad de la confidencialidad, los ataques cibernéticos, la facilitación de la labor diversionista. No obstante, se considera que son más las ventajas que los inconvenientes en la utilización de las TICs en la actividad diplomática.

De forma pública, hasta el presente, solo se conoce de la existencia, más que de normas, de recomendaciones para la utilización de la diplomacia digital. Así, tanto el Departamento de Estado de EE.UU. como el Departamento de Exteriores británico, Foreign Office, brindan al personal respectivo una guía de buenas maneras acerca de cómo actuar en la Red.³⁶

La guía de comunicación diplomática digital británica dedica un apartado completo a las redes sociales, en el que se dispone que: "El personal del Foreign Office no necesita permiso para participar en comunidades existentes. Las reglas son las mismas en la Red que para participar en encuentros o conferencias". Eso sí, aconseja reflexionar "antes de publicar comentarios" y anima a participar en aquellos temas en los que cada uno es experto para que la actuación resulte creíble.

Las directrices para este tipo de mensajes son las mismas que las de

la diplomacia tradicional se: "Deben conocer y considerar la cultura del país donde se encuentran y saber que, cualquier cosa que digan en una red social, se la están diciendo al mundo entero".³⁷

Entre otras pueden señalarse:

- Inmediatez en la transmisión de los acontecimientos.
- Obtener información de primera mano, sobre el país.
- Configuración del mapa de influencia.
- Identificación de líderes por comunidad y territorio.
- Facilitar la creación y difusión de contenidos.
- Conocimiento de la reacción a los mensajes difundidos.
- Ampliación del número de actores y diversificación de públicos a los cuales los diplomáticos pueden llegar.
- Utilización del correo electrónico.
- Acceso a publicaciones especializadas que por sus costos altos eran prácticamente inaccesibles en el pasado para una misión diplomática de limitados recursos.
- Significativos avances en no depender de las valijas diplomáticas y de prensa.
- Consultar los principales medios del país de origen o de los del país en que se está acreditado.
- Variedad y la cantidad de fuentes de información que pueden ayudar a visualizar más ampliamente

³⁶ Rocío Galván: "La e-Diplomacia. El embajador en casa". El Mundo .es, 20 de octubre de 2012.

³⁷ En algunos casos, las redes sólo se pueden usar para comunicados oficiales del Ministerio; en otros, como en India, Twitter solo puede ser usado por los jefes de misión; en otros, como en algunos países escandinavos, por todos los funcionarios.

te las respuestas apropiadas que tengan que darse ante distintas coyunturas.

-Acceso a páginas Web de las Cancillerías, y de organismos, organizaciones y entidades. Las mismas permiten conocer información que incluye desde boletines de prensa, hasta discursos, conocer posiciones oficiales sobre determinados temas, así como organigramas y nombre de las principales autoridades.

-Reducción de gastos vía teléfono, fax, télex y valijas diplomáticas puede ser considerable. Entre el envío de información por valija, diplomática y el uso del CE pueden producirse diferencias de hasta casi 80%. Otro instrumento que reduce gastos considerables es el de comunicaciones telefónicas por la RED o la utilización de los denominados CHATS.

-Más tiempo para analizar, estudiar, informar.

-Facilidad para la toma de decisiones.

-Interacción entre las misiones y entre misiones y Cancillería.

-Reducción de plantillas.

-Desarrollo del comercio electrónico.

-Diseminación de Documentos oficiales.

-Superación. Aumento posibilidades superación a través de cursos.³⁸

Desarrollo y utilización de las TICs en la labor diplomática

EE.UU

En 2003,³⁹ el entonces Jefe del Dpto. de Estado Colin Powell expresó: “el éxito de la diplomacia de los EE.UU. en este nuevo siglo depende en gran medida de nuestra capacidad de aprovechar las oportunidades de la revolución tecnológica.” Hoy, EE.UU. es el país más avanzado en la utilización de la llamada diplomacia digital y cuenta desde 2009, con una estrategia definida al respecto.

Ante los acelerados cambios tecnológicos, la política exterior de los EE.UU. se ha re-instrumentado conforme a las estructuras comunicacionales de las RSI. Con una diplomacia más sutil, donde las TICs desempeñan un papel fundamental para los objetivos de la llamada seguridad nacional de ese país.

El Departamento de Estado (cuenta con el “E-Diplomacy Office”), las embajadas y los diplomáticos estadounidenses manejan un total de 300 cuentas en Twitter seguidas por 3 millones de usuarios, más de 400 páginas en Facebook, 185 canales en el sitio de videos YouTube, así como de las páginas en Flickr, Google+, o Instagram. Como se señalara con anterioridad alrededor de 150 empleados en el Dpto. de Estado y más de 900 en las

³⁸ Adolfo Corujo y Pablo Abiad: El Facebook del embajador o el uso de las redes sociales en las relaciones diplomáticas d+i LLORENTE&CUENCA, 22-2-2014.

³⁹ En 2002, el Embajador James Holmes inició el grupo de trabajo eDiplomacy. En 2003, el grupo se reorganizó en la oficina de eDiplomacy.

embajadas está vinculados directamente a este asunto.⁴⁰

La mayoría de las páginas en Facebook están escritas en inglés y el idioma local, y las cuentas oficiales de Twitter operan en 11 idiomas, incluyendo árabe, chino, farsi, hindi.

La mayoría de las páginas en Facebook están escritas en inglés y el idioma local, y las cuentas oficiales de Twitter operan en 11 idiomas, incluyendo árabe, chino, farsi, hindi, ruso y turco; al mismo tiempo se impulsa estrategias como lo es la de producir encuentros de representantes oficiales con blogueros de los distintos países. .

El Departamento de Estado se ha trazado como objetivo lograr enviar un mensaje que sea coherente en todas las plataformas, desde los canales de comunicación secretos hasta las cuentas de Twitter.

Hillary Clinton lo había subrayado:⁴¹ “Nos hallamos ante un hecho demográfico fundamental, la mitad de la humanidad tiene menos de 30 años. Tenemos que hablar como ellos hablan y de lo que ellos hablan, tienen que ver que nuestro gobierno está compuesto por seres humanos, personas que opinan como ellos, para este fin la única alternativa son las redes sociales”.

Por su parte la ex subsecretaria de Diplomacia y Asuntos Públicos de Estados Unidos, Judith McHale,⁴² dijo ante el Congreso norteamericano

no en su discurso de aceptación del cargo, que: La nueva tecnología, utilizada de forma eficaz y creativa, puede suponer una revolución. Los avances en materia de comunicación proporcionan oportunidades sin precedentes para implicar directamente a las personas, para conectar unas con otras y para sacar el máximo rendimiento a los diversos esfuerzos en materia de diplomacia pública tradicional”.

El Departamento de Estado, dispone de variados programas y proyectos, como por ejemplo (2011), una red dirigida especialmente a los profesionales de asuntos exteriores, pero también participa personal de otras agencias. Los miembros de la red pueden publicar información sobre su actividad y sus experiencias, así como ampliar sus contactos basándose en intereses profesionales y personales compartidos.

Además existe el *SearchState* (2004), un motor de búsqueda que facilita encontrar la información en los sitios web y bases de datos del Departamento de Estado.

El *Innovation Fund* (2011), creado por Hillary Clinton, su objetivo es fomentar las fuentes de innovación procedentes de los empleados. Las propuestas del trabajador son revisadas por un panel de expertos, que de considerarla de interés solicita mayor información al autor en cuestión, quien redactará de forma deta-

⁴⁰ Según el estudio 'Revolution @State: The Spread of Ediplomacy' del Lowy Institute.

⁴¹ Programa “Miradas al Exterior” (en línea) de RTVE. <http://www.rtve.es/alacarta/audios/miradas-al-ex-terior/miradas-externo-redes-sociales-diplomacia-12-01-12/1292469/> (Consultado: 12-04-2013).

⁴² Véase: Testimony as Nominee for Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. <http://www.state.gov/r/remarks/.htm.2009/124155el13> de mayo de 2009.

llada su propuesta para ser sometida a la aprobación final. También funciona el *NIV Dashboard*, una gran base de datos que facilita la labor de los agentes consulares en materia de visados.⁴³

El Departamento de Estado ha venido promoviendo los *MOOC Camp*, cursos con una temática que se vincula con los propios objetivos de la política exterior. Se incluyen cursos de ciencia y tecnología e inglés, entre otros. Participan Princeton University, Stanford University, University of California (Berkeley), University of Michigan-Ann Arbor y University of Pennsylvania, entre otras. El objetivo reconocido es la creación de “nodos (*hubs*) de aprendizaje” con el apoyo local de las Embajadas, que faciliten la interacción presencial. Los becarios contribuyen y participan en las conversaciones en los foros y se ocupan de captar talento en la red. Por su parte, la Embajada facilita a cada participante un encuentro con el responsable de programas educativos para la captación de estudiantes que quieran completar sus estudios en el país (Education USA).⁴⁴

Se ha estado desarrollando el *Virtual Presence Posts* (VPP) que permite la presencia diplomática de EE.UU. en importantes ciudades,

regiones y comunidades que carecen de los edificios o el personal necesario. La técnica consiste en viajes regulares, programas, relaciones con los medios y nuevas tecnologías.

Además, el Departamento de Estado potencia su actividad de influencia a través de los sitios *State.gov*, *America.gov*. y *Diplopedia*, esta última es una Wiki, que comenzó a utilizarse en 2006, para la elaboración de una enciclopedia tocante a asuntos diplomáticos, relaciones internacionales y comercio exterior.⁴⁵

Al abordar este tema, no puede pasarse por alto la Estrategia Internacional de Estados Unidos para el Ciberespacio de 2011 la que según declarara Hilary Clinton establece siete prioridades de políticas clave que serán el foco del alcance diplomático norteamericano a saber: “primero, la participación económica para impulsar la innovación y el comercio y al mismo tiempo proteger la propiedad intelectual; segundo, la seguridad cibernética para proteger nuestras redes y fortalecer la seguridad internacional; tercero, la aplicación de la ley para mejorar nuestra capacidad de respuesta a los delitos informáticos, lo que incluye el fortalecimiento de leyes y reglamentos internacionales según corresponda; después, la cooperación

⁴³ Todas las herramientas e iniciativas del Departamento de Estado, pueden consultarse en su Web, y también en Fergus Hanson, “Revolution @State: the spread of eDiplomacy”.

⁴⁴ Las Embajadas en Armenia, Belice, Benin, Bermuda, China, República Checa, Egipto, India, Indonesia, Iraq, Kenya, Lituania, Macedonia, Madagascar, México, Nigeria, Perú, Rusia, Eslovenia, España, Tanzania y Uruguay han sido las primeras en lanzar la iniciativa. Juan Luis Manfredi: “MOOCS y diplomacia pública”, *Diplomacia pública*, 21/07/2014.

⁴⁵ Ver “Engaging Foreign Audiences: Assessment of Public Diplomacy Platforms Could Help Improve State Department Plans to Expand Engagement” e “Information Management: Challenges In Federal Agencies’ Use of Web 2.0 Technologies”. *Diplopedia* contiene más de 10 000 entradas.

militar para ayudar a nuestras alianzas a hacer más juntos para afrontar las amenazas cibernética y al mismo tiempo garantizar que nuestras redes militares continúen protegidas; siguiente, una gobernabilidad de Internet de múltiples partes interesadas para que las redes funcionen de la manera que deben; después, [impulsar] el desarrollo que respalde la aparición de nuevos socios al ayudar a los países a desarrollar sus infraestructuras digitales y crear sus capacidades para defenderse contra las amenazas cibernética; y por último, pero para nosotros muy importante, la libertad en Internet. Queremos hacer más para proteger la privacidad y garantizar las libertades fundamentales de expresión, asamblea y asociación, tanto en Internet como fuera [del mundo digital]. Juntas, estas siete prioridades integran un nuevo imperativo de política exterior para el cual el Departamento de Estado se ha estado preparando y en el que continuará desempeñando un papel principal".⁴⁶

La Oficina del Coordinador para Temas del Ciberespacio, desde febrero de 2011, se ocupa, entre otras tareas de las de aunar a los distintos factores del Departamento de Estado que se relacionan con temas cibernéticos; coordinar las acciones diplomáticas globales del Departamento relacionadas con estos; asesorar en temas y compromisos en el

ciberespacio, y servir de nexo con las entidades públicas y privadas al respecto.

Francia⁴⁷

Cerca de cien embajadas y consulados franceses actúan en las redes sociales. Aunque utilizan principalmente Twitter y Facebook, se ajustan a los usos y plataformas más utilizados del país donde se encuentren: por ejemplo, la embajada de Francia en China comunica a través de Weibo.

Más de 265 representaciones diplomáticas francesas cuentan con una página Web; en total, comunican en unas quince lenguas.

El Ministerio de Asuntos Exteriores fue de las primeras instituciones francesas en disponer de una Web (desde 1995). La página *France Diplomatie* es visitada por cerca de 1,7 millones de visitantes al mes; la tercera parte de estos visitantes consulta su servicio: Consejos a los viajeros (en francés).

Desde 2008-2009, el Ministerio de Asuntos Exteriores aplica una política de comunicación en las redes sociales. Fue, por ejemplo, el primer ministerio francés en abrir una cuenta Twitter en la primavera de 2009.

El ministerio pone a disposición de su red diplomática una multiplicidad de herramientas y servicios: apoyo editorial, maqueta tipo para la web de la embajada o del consulado, solución de alojamiento, asistencia te-

⁴⁶ Declaraciones de la secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton en la presentación de la Estrategia Internacional para el Ciberespacio. 16 de mayo de 2011. Dpto. de Estado.

⁴⁷ Datos de la página Francia Diplomatie.

lefónica y en línea, tutoriales. Este apoyo se aplica a la comunicación en la web institucional y en las redes sociales.

Desde 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores propone un programa de formación en la Web social dirigido a los diplomáticos. El Instituto Diplomático y Consular (IDC) también imparte cursillos de formación continua.

El Ministerio de Asuntos Exteriores viene integrando el tema de las TICs en sus diversas acciones de cooperación con los países del Tercer mundo.

Por su parte la AFP (*Agencia France-Presse*) lanzó una nueva aplicación web (*E-Diplomacy Hub*), donde combina tres elementos Tweets, Geolocalización y personalidades del mundo de la política que tiene como finalidad geolocalizar en un mapa los tweets de los líderes mundiales incluyendo a los presidentes, con la finalidad de que cualquier persona pueda saber lo que estos están compartiendo en Twitter, y precisamente donde se encuentran en el momento en que lo hacen.

En 2014⁴⁸ se ha puesto funcionamiento el portal interministerial de correspondencia diplomática, bautizado con el nombre de “Diplomatie, que proporciona a los agentes del Estado las herramientas de colaboración para producir e intercambiar

su correspondencia en un entorno seguro.”

Personalidades externas calificadas —de todos los medios interesados en la acción ministerial: medios, empresas, asociaciones, investigación— podrán tener acceso a ciertos contenidos por invitación de diplomáticos que se encuentran dentro de comunidades constituidas para tal fin. De esta manera se amplía la posibilidad de compartir con los principales actores y teóricos de la política internacional la riqueza documental de la red diplomática francesa.

Inglaterra

Cuenta para estos fines con “E-Diplomacy Office”, “Digital Diplomacy Communication Directorate” del “Foreign and Commonwealth Office”.

Posee un portal desde el cual se puede acceder a todas las cuentas en diversas redes sociales (Facebook, Twitter y Flickr) de todos sus embajadores y Misiones. Además, se avisa el tipo de información que se puede encontrar en cada una de ellas. Se destaca la existencia de un plan de contingencia o de manejo de crisis.

Canadá

El ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Baird confirmó que Internet es la plataforma principal para la política exterior del país por lo que todos los embajadores ten-

⁴⁸ La correspondencia que se compartirá con los lectores no estarán clasificados y girarán en torno a temas de interés general, para la cual nuestra red diplomática produce análisis y comentarios que merecen darse a conocer a aquellos que, de un modo o de otro, aportan su experiencia y su contribución a la presencia internacional de Francia. Las primeras comunidades serán creadas en el transcurso del segundo semestre de 2014. Portal Diplomatie (10.02.14) Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional.

drían que dominar las nuevas herramientas

Israel⁴⁹

En el caso de Israel, la cuenta de Twitter @Israel es el canal oficial del país y es administrado por el equipo de Diplomacia Digital perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores. La cuenta es una de las más seguidas en todo el país con más de 66 000 seguidores y sirve como eje central de las actividades del gobierno israelí en Twitter.

El Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con 100 páginas de Facebook para las representaciones diplomáticas de Israel en el exterior.

Desde 2011 iniciativa del Departamento de Comunicación y Esclarecimiento de la Cancillería cuenta con una página en árabe, que cuenta con un gran y creciente número de seguidores árabe-parlantes. Altos funcionarios participan en la misma.

A finales de 2008, con los ataques a Gaza, el gobierno israelí decidió en el ámbito informativo ir a la utilización de las redes sociales. “En términos de comunicar nuestro mensaje, el futuro está en los nuevos medios de comunicación. El ejército israelí se ha trasladado a Internet para ganarse los corazones y las mentes”, argumentó el portavoz del ejército. Esta nueva estrategia devino en el primer canal oficial de un ejército nacional en *Youtube*. La operación

en Gaza se considera el primer conflicto militar en el que entraron en juego las redes sociales.

Paralelamente al canal, donde se empezaron a publicar videos y otros tipos de contenidos, como un vlog diario donde hablaban los portavoces del ejército, se crearon las cuentas oficiales del ejército israelí a otras plataformas sociales, como *Facebook* y *Twitter*.

Cinco años más tarde, tanto en el Twitter como en el Facebook del ejército israelí imperan los gráficos y las infografías que pretenden justificar las agresiones sistemáticas contra el pueblo palestino y contrarrestar las condenas que las mismas concitan en la comunidad internacional.

Japón

El Ministerio de Relaciones Exteriores, viene utilizando, como sus principales contenidos en el desarrollo de la diplomacia digital, los temas relacionados con la cultura, los estilos de vida, la tecnología así como las nuevas tendencias en estos y otros campos.

Para ello cuenta con la revista *Web. Niponica* y la página *Japan Trends*. Especial lugar ocupan, entre otros los sitios: *Japan Kids*, dedicado a los niños en el que mediante juegos multimedia, se puede aprender sobre la cultura japonesa y acceder a comics japoneses. Por su parte *Voce globales de Japón*, es una pla-

⁴⁹ Fuentes: Israel habla en árabe Radio J 14 abril 2011 La página en árabe: <http://www.facebook.com/IsraelArabic>(Ministerio de Relaciones Exteriores). Los Gobiernos no cuidan su 'marca-país' en Twitter 16/11/2012 STUDIO DE BURSON MASTELLER "Ahmed Jabari: Eliminated": la propaganda de guerra de Israel en las redes Jueves 24 julio 2014.

taforma interactiva, donde jóvenes del mundo y japoneses pueden intercambiar experiencias y criterios acerca del futuro, así como publicar artículos, fotos y noticias de interés.

Rusia

Se unió al club de los ‘grandes poderes de la twiplomacia’ hace relativamente poco. Durante la conferencia anual de embajadores en Moscú de 2013, el Presidente Putin llamó a utilizar estas nuevas herramientas diplomáticas para discutir, de un modo más eficaz los puntos de vista y posturas en los asuntos internacionales.

Brasil⁵⁰

Itamaraty tiene más de 10 mil seguidores en Twitter y cerca de 3 mil acceden a YouTube en busca de informaciones. El perfil “amigos de Itamaraty” reúne, en 70% de los casos a personas entre 18 y 35 años.

Brasil cuenta con una red en el exterior, entre embajadas, misiones y consulados, que sobrepasa las 220 unidades.

La administración de esa red requiere de la utilización de las más modernas prácticas y tecnologías de gestión, en las que las TICs juegan un destacado papel, que comprende tanto la gestión y planificación de recursos, servicios bancarios hasta la comunicación vía celular o Internet.

La interrelación del Sistema integrado de Administración Financiera (SIAFI) de las representaciones,

constituye un ejemplo de modernización y racionalidad de la gestión gubernamental y de la promoción de la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En la actualidad Itamaraty dispone de modernos sistemas informatizados para el tratamiento de la información diplomática y consular, que incluye tanto la elaboración como el análisis, la trasmisión y la salvaguarda de la misma.

Ha sido priorizado el uso de las TICs en las áreas de promoción comercial, la consular, y la de gestión interna de tecnologías de la información.

De forma pionera, desde 1998, el Dpto. de Promoción Comercial de Itamaraty mantiene un portal de informaciones y de servicios de promoción comercial, turismo y atracción de inversiones dirigidos al público extranjero: O Brasil Global Net. También se cuenta con un portal específico para uso interno, destinado a la comunicación en red de sectores de promoción comercial.

En el área consular, desde el año 2008, Itamaraty implantó un sistema de informatización para gerenciar el Servicio Consular Brasileño, denominado, Servicio Consular Integrado, por medio del cual es posible emitir documentos, controlar la tramitación y envío de pasaportes y realizar inspecciones de los servicios consulares.

⁵⁰ Discurso del Ministro Antonio de Aguiar Patriota en el Seminario “Gestión por resultados en Servicio Exterior Brasileño: la importancia de la tecnología de la información”, Brasilia, 20 de agosto de 2013, en <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br>.

En 2013, con vista a eventos como la Copa de Confederaciones y la Jornada Mundial de La Juventud, así como a la ejecución del programa “Más Médicos” se implementaron los sistemas que componen el Sistema Consular Integrado (SCI), especialmente, dirigido a aspectos tales como la expedición de visas temporales o especiales.

De igual forma, se ha venido trabajando en una nueva versión del SCI dirigida a mejorar la atención a la comunidad brasileña en el exterior y al intercambio de información consular con otros órganos de Gobierno.

Se ha producido una sensible evolución del uso de la tecnología en el tratamiento y utilización de la información en general, que constituye la materia prima esencial de la labor diplomática en la cada vez más diversa y compleja agenda internacional.

En el propio año 2013 entró en funcionamiento el blog *Diplomacia Pública* como herramienta de Itamaraty para sostener un diálogo con la comunidad y divulgar informaciones sobre la política exterior y las actividades que desarrolla el Ministerio. Esta plataforma permite la interacción con los lectores, así como estimular el debate sobre temas de interés. Esta iniciativa se suma a los canales de diálogo a través de Facebook y Twitter.

Chile⁵¹

Desde el año 2011, la Academia Diplomática “Andrés Bello” (ACADE) impulsa el uso de las redes sociales, a través de la plataforma digital www.apuntesinternacionales.cl, la inclusión de su uso en el programa de estudios de los futuros diplomáticos, así como la realización de cursos y seminarios.⁵²

Representaciones de Chile en el exterior han comenzado a utilizar las redes sociales como un canal de comunicación con sus entornos. Como lo hiciera la Misión de Chile ante Naciones, @ChileONU, a partir del 31 de diciembre de 2013, se constituyó en la primera cuenta oficial de una representación en el exterior en Twitter, iniciativa que a partir del 19 de febrero de 2014, fuera seguida por el Consulado en Miami (@ConsuladoCMiami) convirtiéndose en el primer consulado en contar con este medio.

En el caso de Facebook, existen varias embajadas y consulados que mantienen cuentas en esta red social.

Ecuador⁵³

Se convirtió en el primer país de América Latina en lanzar (2012) una aplicación móvil en su embajada en Estados Unidos. El proyecto forma parte de la campaña *Diplomacia Digital* que tiene por objetivo incrementar el diálogo diplomático

⁵¹ Cristián Jara y Osvaldo Ojeda: “Chile, la ACADE y el comienzo del uso oficial de las redes” en www.apuntesinternacionales.cl. <http://www.apuntesinternacionales.cl/radiografia-de-la-diplomacia-digital>.

⁵² En el año 2013 organizó seminario con la presencia de Alec Ross, ex asesor para la innovación del Departamento de Estado de Estados Unidos y Rafael Rubio, Doctor en Derecho y Profesor Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, experto en Comunicación Estratégica.

⁵³ Diplomacia ciudadana abril 2013- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

los ecuatorianos que viven en ese país e inversionistas extranjeros.

La aplicación móvil cuenta con procesos interactivos que promueven la participación. También proporciona información sobre los servicios consulares, información turística, oportunidades para la comunidad ecuatoriana que vive en los EE.UU., información comercial y oportunidades para invertir en negocios ecuatorianos, entre otros.

Las 51 embajadas de Ecuador en el mundo establecieron contacto directo con los ecuatorianos que residen en el exterior, quienes a través de 51 cuentas de Twitter pueden acceder a información sobre servicios y actividades en su beneficio. La Cancillería ha utilizado este canal de comunicación desde el 2011 para socializar la gestión, actividades y servicios, logrando informar e interactuar con el público que hasta el momento ha incrementado cerca de 20 000 seguidores.

La cuenta de Twitter @CancilleriaEC está posicionada en el cuarto lugar dentro del gabinete ministerial, con actualizaciones diarias respecto a los distintos actos de la institución. Cada tuit puede alcanzar un promedio de 500 incidencias, lo que supera ampliamente los niveles de lectores de los principales medios locales de comunicación impresa.

Las otras redes sociales de Cancillería se mantienen igualmente activas: 2 000 seguidores en la red so-

cial Facebook: Cancillería Ecuador. Asimismo, en la cuenta oficial de Youtube se registran alrededor de 58 000 reproducciones de videos publicados.

Perú⁵⁴

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú viene desarrollando una estrategia de diplomacia digital que involucra las redes sociales virtuales como Twitter y Facebook.⁵⁵ En ambas se difunden diariamente notas de prensa, notas informativas, comunicados oficiales, fotografías, videos e infografías elaborados por la oficina de General recomunicaciones. El incremento de seguidores se da en un rango de 400 a 800 mensuales.

La cuenta en Facebook del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú cuenta con 16 000 *Me gusta*. El incremento de seguidores se da en un rango de 400 a 800 mensuales. El canal de video del MRE cuenta con 210 suscriptores y un total de 28 029 reproducciones de video. Cuenta con dos blogs: Blog institucional tiene un total de 49 088 visitas, mientras que el blog de Diplomacia Pública tiene 19 458 visitas.

Administran cuentas 33 Embajadas, 34 consulados y 3 secciones consulares.

En septiembre de 2012, la embajada del Perú en EE.UU., junto con las embajada de Gran Bretaña, Holanda y la representación de la Unión Europea, llevó a cabo un encuentro

⁵⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú.

⁵⁵ La cuenta en Twitter @Cancilleriaperu tiene un total de aproximadamente 72 000 seguidores y es seguida por 26 cancillerías. La cuenta en Facebook del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú cuenta con 16 000 *Me gusta*.

para discutir el papel que pueden desempeñar las nuevas tecnologías digitales en la gestión y promoción de los intereses externos de los estados, más allá de las prácticas diplomáticas tradicionales.⁵⁶

Conclusiones

La cultura del capitalismo desarrollado ha desplegado una combinación de gran madurez para prever, integrar y neutralizar retos, ejercer un control cualitativamente superior de la producción y el consumo culturales y llevar a cabo un verdadero programa de dominación a través de todo un sistema mundial dirigido a la neutralización, a la canalización y manipulación del potencial de rebeldía de los pueblos. Con este designio se movilizan formidables instrumentos y recursos entre los que se encuentra la multifacética utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en los más diversos campos, entre los que se encuentran el de las relaciones internacionales y la diplomacia.

El efecto colateral de la rápida integración de las TICs en casi todos los aspectos de las actividades humanas aumenta la vulnerabilidad de la sociedad. Nuevos problemas continúan planteándose en las esferas de la seguridad internacional, de la privacidad y la seguridad ciudadanas al acrecentarse los peligros provenientes de acciones tales como: ataques cibernéticos, espionaje, hacckeo,

chantaje, estafa, subversión, que han propiciado situaciones que han caldeado la situación internacional.

No obstante estos peligros, así como los que se desprenden de la posibilidad de ser sometidos a la manipulación política, ideológica y cultural, se ha evidenciado que la utilización de las TICs, por parte de las fuerzas progresistas, no constituye una opción, sino que ha devenido un imperativo de primer orden.

Desde distintas perspectivas políticas, económicas y socioculturales las redes sociales, esta vez articuladas a partir de plataformas digitales, generan nuevas formas de concertación, con un instrumento válido no sólo para la organización sino también para la visibilidad mundial de movimientos y gobiernos que tradicionalmente han sufrido la demonización de los medios de comunicación tradicionales, en poder de las grandes transnacionales de los EE.UU. y otras potencias occidentales. Para el logro de ello se necesita la elaboración de estrategias adecuadas.

A pesar del creciente e invaluable papel que Internet desempeña en facilitar la interacción y aumentar la calidad y cantidad de las comunicaciones de los Estados con los ciudadanos, de los Estados entre sí y los ciudadanos con los ciudadanos, nunca reemplazará la calidad única de la comunicación de persona a persona. Pero a su vez no debe ponerse en duda que el avance de las tecnologías, de la técnica, supone un pun-

⁵⁶ Se conformó una especie de Coalición de Diplomacia Digital integrada por miembros de la comunidad diplomática de Washington DC, que proceden de las más de cien embajadas acreditadas ante la Casa Blanca.

to de inflexión en la forma de relacionarse estos.

Los acelerados adelantos del mundo virtual,⁵⁷ crean un complejo panorama para diagnosticar que nuevos impactos propiciarán las TICs en los más variados ámbitos de la sociedad. Lo que si puede afirmarse es que las mismas tendrán un poten-

cial enorme en el desarrollo futuro de las relaciones internacionales y de la labor diplomática, lo que plantea- rá nuevos desafíos, pero también oportunidades a los países, gobiernos y fuerzas progresistas en el enfrentamiento a los centros de poder que intentan imponer sus designios a nivel global.

⁵⁷ *Son instrumentos y espacios de comunicación donde cada vez más están conviviendo las audiencias, particularmente los jóvenes. Facebook tiene más de 600 millones de individuos cautivos en su plataforma —el 80 % son menores de 35 años— y Twitter, más de 200 millones de seguidores.*

Anexos

I. Algunos ejemplos concretos de la utilización de las Redes en la esfera de las relaciones internacionales⁵⁸

- El acuerdo de negociación entre Irán, las potencias europeas y Estados Unidos fue anunciado simultáneamente en Twitter por John Kerry, responsable de la diplomacia norteamericana, y su homóloga europea Catherine Ashton.
- La situación en Libia fue de los primeros conflictos en los que hubo una enorme densidad de smartphones en primera línea, con una gran proliferación de blogs emitiendo comunicados y vídeos editados por elementos anti-gubernamentales, situación se ha expandido a los acontecimientos en Siria.
- El embajador de EE. UU. en Ucrania reenvía los mensajes de los principales activistas del país y felicita a los miembros del Parlamento en sus votaciones.
- La opinión pública se ha acostumbrado a que los líderes políticos confirmen o desmientan hechos/acontecimientos a través de un tuit o una declaración periodística con un buen titular.
- Suecia ha lanzado la *Stockholm Initiative for Digital Diplomacy*, cuyo objetivo es el establecimiento de redes para el desarrollo de la diplomacia digital, el diálogo con otros actores y el contacto con los ciudadanos.
- EE.UU. ha acuñado la *technology-driven diplomacy*, que sostiene que las tecnologías pueden promover el emprendimiento, el desarrollo de la libertad de expresión y la creación de mercados sin fronteras. En el ámbito hispanohablante, aún no hay alternativas sólidas.
- Se multiplican los casos de una comunicación digital oficial directa con los ciudadanos. Se podría citar la forma en la que, a la muerte de Chávez (@chavezcandanga), distintos líderes latinoamericanos iban posicionándose en Twitter.
- En Washington, decenas de empleados del Departamento de Estado acceden a foros que consideran extremistas para contrarrestar opiniones que se valora rechazan los derechos humanos y las libertades civiles.

II. Reacción de líderes latinoamericanos ante la agresión a Evo Morales.⁵⁹

- [iii] Kirchner, C. [CFKArgentina]. (2013, Jul 02). Definitivamente están todos locos. Jefe de Estado y su avión tiene inmunidad total. No puede ser

⁵⁸ La diplomacia digital de Estados Unidos *El Departamento de Estado se apoya en las redes sociales para amplificar sus mensajes y combatir ideologías extremistas* Cristina F. Pereda Washington El país 23 FEB 2014 - 15:51 CET6.

⁵⁹ Digital Diplomacy in Latin America: A Review of 2013/Diplomacia digital en América Latina 31 Aralık 2013 by Fernando Marquez (@feromalo).

- este grado de impunidad. [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/CFKArgentina/statuses/352265881235095554>
- [iv] Kirchner, C. [CFKArgentina]. (2013, Jul 03). Rafael me dice que va a llamar urgente a Ollanta Humala para reunión urgente UNASUR. [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/CFKArgentina/statuses/352265955834990593>.
 - [v] Kirchner, C. [CFKArgentina]. (2013, Jul 03). Hablo con Pepe (Mujica). Está indignado. Tiene razón. Es todo muy humillante. Me vuelve a hablar Rafa. [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/CFKArgentina/statuses/352267281008566273>.
 - [vi] Kirchner, C. [CFKArgentina]. (2013, Jul 03). Llamo a Evo. Del otro lado de la línea, su voz me responde tranquila: "Hola compañera, como está?". El me pregunta a mí como estoy! [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/CFKArgentina/statuses/352266263067754496>
 - [vii] Correa, R. [MashiRafael]. (2013, Jul 03). ¡Increíble! ¡Niegan ingreso a espacio europeo de avión de Evo Morales! ¿Y después nos hablan de cumbres EU-AL? ¡A reaccionar Patria Grande! [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/MashiRafael/status/352237762952437761>
 - [viii] Maduro, N. [NicolasMaduro]. (2013, Jul 03). Estoy en contacto con Evo, se han violado todas las inmunidades internacionales que protegen a los jefes de Estado por la obsesión Imperial. [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/NicolasMaduro/status/352330090660638720>
 - [ix] Correa, R. [MashiRafael]. (2013, Jul 03). Lo que ha sucedido es EXTREMADAMENTE grave. Con Ollanta Humala, Pdte. Pro Témptore de UNASUR, estamos tratando de convocar reunión de... [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/MashiRafael/status/352268617682915329>
 - Correa, R. [MashiRafael]. (2013, Jul 03). ...presidentes, y tomar medidas sobre esta afrenta a toda nuestra América. ¡Cómo pisotean el derecho internacional! [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/MashiRafael/status/352269125185314817>
 - [x] Kirchner, C. [CFKArgentina]. (2013, Jul 03). Me avisa que Ollanta va a convocar a reunión de UNASUR. Son las 00:25 AM. Mañana va a ser un día largo y difícil. Calma. No van a poder. [Tweet]. Obtenido de <https://twitter.com/CFKArgentina/statuses/352267388034625536>

III. Líderes más influyentes en Twitter⁶⁰

El 83% de los países miembro de las Naciones Unidas (ONU) cuentan con presencia en Twitter, mientras que el 68% de los jefes de Estado o de Gobierno tienen cuentas personales en la red social.

⁶⁰ El estudio Twiplomacy, que busca identificar la extensión en la que los líderes políticos mundiales utilizan Twitter y cómo se conectan a través de esta red social, analizó 643 usuarios de mandatarios de gobierno de 161 países. Sólo 32 países no tienen presencia en Twitter, principalmente de África y Asia-Pacífico

*Los mandatarios latinoamericanos están entre los 20 líderes mundiales más seguidos en la red social.*⁶¹ La presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner (@CFKArgentina) se encuentra en la décima posición a nivel global y en la número uno en América Latina, apenas por encima del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (@JuanManSantos). Ambos son los líderes políticos más seguidos en Latinoamérica, con más de 2 800 000 seguidores cada uno, de acuerdo con el estudio anual elaborado por Burson-Marsteller.

El Presidente de México, Enrique Peña Nieto (@EPN), Dilma Rousseff (@dilmabr), de Brasil y (@NicolasMaduro), de Venezuela, forman parte de los cinco primeros de América Latina, con más de dos millones de seguidores cada uno. Rafael Correa (@MashiRafael), el presidente de Ecuador, entra en la posición número 20 de la lista global.

El Papa Francisco (@Pontifex) es el líder global más influyente en Twitter, pues tiene más de 14 millones de seguidores, combinando sus cuentas en diferentes idiomas, lo que lo posiciona en el segundo lugar a nivel global, sólo superado por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama (@BarackObama).

Sin embargo, a pesar de contar con menos seguidores que el líder norteamericano, el Papa Francisco es el más influyente en la red social, con un promedio de más de 10 000 retweets por cada mensaje emitido en su cuenta en español y más de 6 000 en su usuario en inglés. La cuenta de Barack Obama alcanza un promedio de 1 442 retweets, a pesar de contar con más de 40 millones de seguidores.

El presidente venezolano Nicolás Maduro (@NicolasMaduro) está en la segunda posición a nivel mundial entre los líderes más influyentes, con un promedio de 2 065 retweets por tweet en su cuenta. Esto, en comparación, con los tweets de @BarackObama, que sólo se retweetean un promedio de 1 400 veces, a pesar de ser el líder con mayor número de seguidores.

Hasta el 24 de junio de 2014, todos los líderes del mundo han publicado 1 932 002 tweets con un promedio de 4 tweets diarios. La presidencia de México (@PresidenciaMX) es la cuenta más prolifera de la región, con un promedio de 78 tweets diarios, mientras que el usuario del gobierno mexicano (@gobrep) la sigue de cerca, con un promedio de 71 mensajes diarios que implica 3 tweets por hora. Ambas instituciones suelen repetir sus tweets varias veces durante varios días para capturar diferentes públicos en diferentes momentos.

Otros datos relevantes

- Son pocos los líderes mundiales que escriben sus propios mensajes. Entre estos, se incluye al Presidente de Estonia, Toomas Henrik Ilves

⁶¹ ¿Sabes quiénes son los líderes más influyentes en Twitter? Por Mundo Contact ,1ro de julio de 2014.

(@IlvesToomas), el Ministro de Relaciones Exteriores sueco (@CarlBildt) y el primer ministro finlandés Alex Stubb (@AlexStubb).

- Barack Obama fue el primer líder mundial en abrir una cuenta en Twitter, el 5 de marzo de 2007, convirtiéndose en el usuario número 813 286 de la red social.
- Cinco líderes latinoamericanos se encuentran en el Top 20 de líderes mundiales con más seguidores. Se siguen mutuamente y suelen interactuar entre ellos a través de Twitter.
- Los ministros de relaciones exteriores usan Twitter para establecer conexiones entre ellos, creando una red diplomática virtual. El canciller francés, Laurent Fabius (@LaurentFabius) es el ministro de Relaciones Exteriores mejor conectado, con un total de 91 compañeros y líderes mundiales.

El cambio de régimen: una variante intervencionista

Leyla Carrillo Ramírez

Investigadora del Centro
de Investigaciones de Política
Internacional (CIPI)

La intervención es tan antigua como los imperios conocidos por la humanidad, bajo disímiles denominaciones, acorde con los intereses de los Estados dominantes y al momento histórico en que se perpetre. El estudio sobre el comportamiento de las civilizaciones asiática, egipcia y occidental, muestra la sucesión, diversificación y actualización de los métodos intervencionistas.¹

Pretextos intervencionistas

La geoestrategia trazada por los polos de poder coincide generalmente, respecto a las regiones y países que consideran problemáticos, críticos o amenazantes para su seguridad e intereses. Así delinean la presunta conflictividad a partir de la definición de las amenazas, que clasifican como: ingobernabilidad, incumplimiento del Estado de Derecho y de la democracia, la existencia de Estados fracasados o fallidos, las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y la piratería; la inseguridad

¹ Leyla Carrillo Ramírez: *Metamorfosis de la intervención*, 2014. En fase de edición.

alimentaria y las hambrunas, la migración masiva, las catástrofes naturales o humanas, las epidemias y pandemias...

La invocación a uno de esos problemas por alguno o varios países preponderantes puede convertirse en un pretexto intervencionista, que se transforma mediante la implementación de golpes de Estado, cambio de régimen, expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Unión Europea (UE) en misiones de paz, intervención humanitaria y la figura más novedosa: la Responsabilidad de Proteger (R2P).²

La tendencia actual es al predominio del siguiente método intervencionista, en busca de atemperarse a la época y de una legitimidad internacional, que generalmente constriñe o viola el Estado de Derecho en el país "intervenido". En este caso la diversificación tiende a confundir sobre la finalidad de los interventores, que la edulcoran con artilugios más contemporáneos o aparentemente "democratizadores".

El golpe de Estado no ha desaparecido, sino que su "técnica" perdura más en algunos países africanos y asiáticos; mientras que en el Medio Oriente, la región del Sahel y América Latina, las potencias occidentales optan por actualizar la violencia visible, rechazada por la mayoría de los Estados

en desarrollo o emergentes.³ Con ello logran, además, el apoyo de países aliados y amigos y la justificación ante los organismos internacionales sobre los motivos para acelerar el cambio.

El cambio de régimen puede ser, además, fomentado mediante señalamientos contra determinados Estados en organismos regionales o multilaterales y se caracteriza por una secuencia de acusaciones sobre las deficiencias del gobierno que se pretende cambiar. Lo más frecuente es la adopción de acuerdos o resoluciones, indistintas o simultáneas en la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo de Europa (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Africana (UA) y la Organización de Estados Americanos (OEA); que preceden a su potenciación en el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra y a una posterior presentación ante los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

No necesariamente los grandes polos siguen estos pasos. Cada vez con mayor frecuencia, las acciones para legitimar el cambio de régimen no cuentan con el consenso de la ONU y los gobiernos decididos a implementarlo acometen sus propias medidas.

No es ocioso recordar que el cambio de régimen, además de violar pre-

² R2P (Responsibility to protect), figura promovida en Naciones Unidas por Canadá, Estados Unidos y Francia, asumida por el Secretario General, con el propósito declarado de que "ante la incapacidad de un gobierno de proteger a su población, es justa la participación foránea para hacerlo".

³ Curzio Malaparte: *Técnica del Golpe de Estado*, Editorial 1931. Periodista nacido en Italia, que por la citada obra, *Kaputt y La piel*, fue repudiado por los regímenes de Hitler y Mussolini.

ceptos consuetudinarios del Derecho Internacional, incurre en la violación de varios principios refrendados por la Carta de la ONU, tales como la solución pacífica de las controversias, la soberanía e igualdad soberana, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el cumplimiento estricto de los compromisos internacionales suscritos por los Estados.

El exordio conduce a identificar al *cambio de régimen* como un proceso metamorfoseado del golpe de Estado, en apariencia más sutil, depurado o menos violento. La fórmula se estrenó en los años 20, pero se reprodujo rápidamente desde la disolución del socialismo europeo en el siglo XX, como ha acontecido con las denominadas Revoluciones de Colores en los antiguos países socialistas y durante varios acontecimientos de la llamada Primavera Árabe.

El titulado cambio de régimen se alcanza mediante la injerencia o la conquista de un país por un poder foráneo, después de emplear varias acciones: su apoyo a una oposición o insurgencia, una supuesta revolución, un golpe de Estado “ligero”, o diferentes justificaciones que exacerbaban los medios de comunicación más influyentes y las redes informáticas para recrear un ambiente de inseguridad que convenza a la opinión pública —interna e internacional— de que se trata de un Estado fracasado⁴, que urge sustituir.

El resultado del cambio consiste, indistintamente, en la sustitución total o parcial de las instituciones estatales existentes, del aparato administrativo, la burocracia u otros elementos consustanciales. Cada vez con mayor frecuencia, el cambio persigue la eliminación de un mandatario rechazado por los centros de poder, sin importar la magnitud de los medios utilizados. La transición de un régimen hacia otro se realiza mediante la acción política o militar, como por ejemplo, en Túnez en 2012 y en Ucrania en 2014.

Con frecuencia el cambio de régimen se entiende como cambio del gobierno vigente, pero también se aplica para la conversión o fracturación de los Estados naciones. La academia también utiliza la categoría para englobar el cambio de instituciones políticas o de leyes que afectan la naturaleza de un sistema en su totalidad y se propaga, además, por los científicos como si fueran oportunidades para realizar experimentos naturales.

Precisamente en las ciencias políticas, el denominado retroceso, es aplicado mediante la definición inglesa de *rollback*, consistente en una estrategia que fuerza al cambio de las políticas centrales de un Estado, frecuentemente mediante el reemplazo del régimen imperante. Esto contrasta con métodos más tradicionales como la contención (que significa prevenir la expansión de un Estado) o la distensión (que representa-

⁴ Estado fracasado o fallido según el lenguaje inicial estadounidense y de sus principales aliados es aquel ingobernable, donde no rige el Estado de derecho o con deficiencias flagrantes de los derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario o bajo crisis de cualquier índole.

ría relacionarse con ese Estado para prevenir los actos de violencia).

Sin embargo, el cambio de régimen, no ha sido consensuado por el Derecho Internacional, no por falta de gestión de las fuerzas más poderosas del mundo en que vivimos, sino porque responde en buena medida a estrategias secretas y ocasionalmente hasta públicas para exacerbar los problemas existentes en un país —siempre subdesarrollado o emergente— en detrimento de la soberanía estatal y la autodeterminación popular. Lo expresado resulta de la unipolaridad que ha imperado desde la última década del siglo XX, al desaparecer el sistema socialista en Europa y producirse un declive transitorio de las fuerzas progresistas y revolucionarias.

Uno de los principios del Derecho Internacional Público (DIP) propugna que en el contexto de la integridad territorial un país ejerza la inviolabilidad de su territorio, con derecho a defenderlo, la abstención de realizar actos de carácter oficial en espacios de soberanía extranjera sin permiso del Estado territorial y la obligación de cuidar que su territorio no sirva de punto de partida para la subversión contra otro Estado. ¿Se cumple en la actualidad?

El término de responsabilidad designa la situación en que se encuentra un Estado respecto al DIP cuando se viola una obligación que le ha sido impuesta por una norma, uno de los temas más vastos y complejos del Derecho Internacional, por el papel predominante del factor político y la inconsecuencia entre la teoría y las

prácticas internacionales. Para integrar esa responsabilidad es preciso que haya un interés legítimo lesionado, un daño de orden material, que resulte de una infracción del DIP (infracción de una prohibición jurídico-internacional, por tratarse de actos u omisiones en que el responsable sea un Estado, implica la existencia de una responsabilidad internacional) y la responsabilidad de ese Estado como sujeto internacional.

Ningún Estado está subordinado al ordenamiento jurídico de otro, sino única y exclusivamente al Derecho Público Internacional, lo que impide que los tribunales ejerzan jurisdicción sobre un Estado extranjero o sobre sus propiedades, aplicándose el principio clásico de *in parem non habet imperium*.

Por ello un Estado solo puede actuar en otro como sujeto del DIP (*jure-imperii*); o como sujeto de derechos privados en el extranjero (*jure gestionii o negotii*). En el primer caso se reconoce el principio de la inmunidad soberana, como actos oficiales de un Estado, que aunque sometidos al DIP, no lo están a un ordenamiento jurídico extranjero y no pueden ser juzgados por otros.

Una clasificación primigenia del fenómeno estudiado conduce a estimar que el cambio de régimen constituye una transformación oportunista del golpe de Estado, durante una época en que la unipolaridad imperante ha facilitado que las decisiones de los gobiernos más poderosos sean impuestas al resto de la humanidad. Para el cambio de régimen en su ver-

sión más actual, las potencias imperialistas aplican métodos diversos y sistemáticos (que pueden ser aislados o simultáneos). Utilizan las tácticas del poder “blando” y del poder “inteligente” a partir de lo propugnado por el Presidente estadounidense, Barack Obama sobre *soft and smart power*. También el cambio de régimen es denominado “golpe suave”.

En la vasta gama intervencionista utilizada para provocar el cambio de régimen se sustituyen o imbrican: la subversión, la inteligencia activa (con incremento de los llamados fondos invisibles⁵), el despliegue de campañas mediáticas, la proliferación de mensajes informáticos tergiversadores en redes sociales, el apoyo financiero y logístico multiplicado para insuflar a una oposición espontánea o manipulada; la promoción de disturbios o protestas y el ingreso de fuerzas mercenarias, que persigue precipitar las condiciones para el “cambio” en el país cuyo régimen se pretende derrocar.

Teóricos estadounidenses lo califican como “caos constructivo”. Con ello se implementa un método denominado por la administración estadounidense de las 3 D: *diplomacia, desarrollo y defensa*, que comprende los métodos mencionados, supuestamente utilizando como último recurso las operaciones armadas directas. Todos

los medios son válidos, por lo que pueden alternarse o converger la guerra lícita, ilícita, no internacional e internacional, según las finalidades específicas y los promotores del caos.

A medida que transcurre el siglo XXI, el cambio de régimen es perfeccionado por los polos de poder, como un instrumento cada vez más eficaz para llevar a cabo la denominada guerra no convencional o guerra de cuarta generación. El mundo afronta tal inestabilidad que cualquier situación puede ser revertida o “construida” para cambiar el *statu quo*. Esto significa reducir o mitigar una agresión directa, anticipando la proliferación de dificultades internas y que el país cuestionado se convierta en el laboratorio donde se destruya el orden existente por sí mismo o por fuerzas foráneas (si es preciso).

No debe perderse de vista que —salvo excepciones— la mayoría de los cambios de régimen se ubica en el mapa geoestratégico y en las estrategias de seguridad de los países más desarrollados. Ejemplo de ello lo constituye la promoción del Plan para el Medio Oriente Ampliado por el precedente gobierno estadounidense, el Plan Yinon israelí y las Estrategias de Seguridad alemana, francesa y británica, que prevén situaciones difíciles a resolver.⁶

⁵ Ocultos y con frecuencia superiores a las asignaciones presupuestarias para la defensa y destinados a la subversión.

⁶ National Security Strategy: Seal of the President of the United States of America. The White House, mayo 2010. -*Yinon Plan y el fin de las civilizaciones*, en <http://saleil.blogspot.com/2011/12/yinon-plan-and-clash-of-civilizations.html>, 2011.

-Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Ministerium zur Verteidigung Deutschlands, Berlin.

-*Livre Blanc de Défense et Sécurité Nationale de la République Française*. 2013. Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

Los citados documentos sustentan el derecho a intervenir “para preservar el Estado de Derecho, la gobernabilidad, los derechos humanos, luchar contra el terrorismo y la piratería...” entre otros pretextos. Ello no descarta la implementación de “apoyo” o ayuda para reducir las vulnerabilidades internas y potencia la presencia y actuación foráneas, incluido el mercenarismo, la subversión importada y la interrelación entre tropas extranjeras y supuestos insurgentes u opositores.

Los regímenes políticos, diversos y, a veces, coexistentes en algunos Estados, presentan también nomenclaturas que exceden una época histórico-concreta, motivada por las diferencias del desarrollo económico-social, igualmente diferentes, según los continentes y regiones. Por ello pueden sucederse o interrelacionarse regímenes autoritarios, tiránicos, oligárquicos, monárquicos, federalistas, totalitarios, republicanos, democráticos y parlamentarios. Como toda clasificación, esta resulta peligrosa, porque con frecuencia son los centros de poder los que “califican” a un Estado, que reproducido por sus aliados y amigos magnifica la crítica, que procura convertirse en una verdad repetitiva al estilo

goebbeliano, promotora de un cambio en las relaciones de poder.⁷

Lo precedente nos confirma el falso calificativo implementado por el imperialismo para discriminar a las dictaduras “agradables” para ellos: como fueron las sucesivas que asolaron América Latina y el Caribe durante el siglo XX, la derrocada recientemente de Mubarak en Egipto —después de haberlo sustentado como principal aliado en el mundo árabe— y las “favorecidas” debido a sus coincidencias y alineamiento (Túnez, Marruecos y Arabia Saudita). Lógicamente, del otro bando se hallan las dictaduras que los centros de poder han clasificado por serles hostiles o con un desempeño progresista, y que han decidido erradicar por conveniencias geoestratégicas, económicas o por rechazar su radicalismo, los proyectos emancipadores y revolucionarios, como sucede contra varios países latinoamericanos (Cuba, Venezuela, Ecuador y Bolivia).

Teorías sobre el cambio

La incitación al cambio de régimen ha sido alentada por numerosos ideólogos imperialistas. Uno de los más difundidos es Gene Sharp,⁸ quien propuso varias etapas para lo-

⁷ Joseph Goebbels, Ideólogo del fascismo alemán, quien propugnó: “una mentira repetida varias veces llega a convertirse en verdad”, 1946.

-A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, HM Government, London, October 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/nationalsecurity-strategy.pdf.

⁸ Gene Sharp Elaboró en los años 50 del siglo XX la teoría de la no violencia, utilizada en Kosovo mediante la promoción de la resistencia contra Milosévic Gene Sharp: *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación*. Institución Albert Einstein, Boston. EE.UU. 1999. Consultar a Atilio Boron, *Golpes de Estado suaves*, CLACSO, 2009.

grarlo, acogidas por diversos gobiernos estadounidenses: mediante el ablandamiento, la legitimación, el denominado calentamiento de calle (exacerbar las manifestaciones populares), la combinación de diversas formas de lucha y la fractura institucional. Como puede apreciarse, se trata de un escalonamiento táctico hasta desestabilizar, desmembrar y erradicar al gobierno indeseado. Seguir los recientes acontecimientos en Libia o Siria; o el “calentamiento” de algunos sectores en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Ucrania, ejemplifican que todo se considera válido para erradicar a un régimen, gobierno o sistema indeseado.

El catedrático argentino Luis Dallanegra Pedraza analiza la teoría sobre el poder y el orden mundial desde una perspectiva realista-sistémica y estructural. Señala los actores involucrados en el cambio del orden: desde la *polis* griega, transitando por la ciudad-Estado, los feudos, el Estado-nación y los actuales organismos regionales, internacionales y transnacionales. El autor añade que el ingreso en la Organización de las Naciones Unidas de los Estados recién descolonizados del África y Asia en la década del 60 imprimió un carácter tercermundista a las votaciones, pero en cierta forma su implementación era casi nula porque la “mayoría” resultaba

minoritaria respecto a su capacidad de poder.⁹

Para el mencionado profesor bonaerense “un régimen es el conjunto de reglas o pautas que rigen el relacionamiento de las unidades componentes, acordadas o impuestas entre los actores preponderantes; la forma en que éstos por consenso o imposición resuelven los problemas que surjan y la manera de solucionar los conflictos entre los distintos actores o unidades”.

El francés Maurice Duverger otorgó más importancia al tipo de sistema de los partidos políticos, que a la fórmula jurídico-constitucional característica para definirlos.¹⁰ Y el italiano Leonardo Morlino reconoció únicamente dos tipos de régimen: democrático y no democrático.¹¹ Ambas apreciaciones alimentan la clasificación discriminatoria que se arrojan los países más desarrollados para determinar cuáles gobiernos no ejercen la democracia burguesa o carecen de esta, haciéndolos más proclives a que otros Estados “más democráticos” intervengan en sus asuntos internos.

Pero el cambio de régimen no significa necesariamente cambio del sistema o de la formación económica, política y social, que en la superestructura se manifiesta como el Estado. Su poder, nacido en la sociedad, se coloca por encima y se divorcia de esta.¹² Resulta evidente que la

⁹ Luis Dallanegra Pedraza: *El orden mundial del siglo XXI*, Ediciones de la Universidad, Buenos Aires, 1998.

¹⁰ Maurice Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1965, p.22.

¹¹ Leonardo Morlino: *Cómo cambian los regímenes políticos* (Prof. en Ciencias Políticas en universidad LUISSU de Roma), CEC, Madrid 1995.

¹² Federico Engels: “El origen de la Familia, la propiedad privada y el Estado”, *Obras Escogidas*, Moscú, 1976, p. 609.

tendencia a confundir régimen con sistema es peligrosa, porque derrocar a un régimen no significa modificar el sistema, sino exclusivamente modificar la estructura gubernamental y sustituir algunas figuras del poder político. No por casualidad prolifera el proverbio estadounidense de “cambiar todo para que nada cambie”.

Acercamientos a la complejidad de los “sistemas políticos” establecen una diferencia en el sentido de que el Estado es la supraestructura política, mientras el régimen constituye “el conjunto de instituciones políticas al interior de las cuales se reparten los mecanismos de la decisión política”.¹³

Son múltiples las definiciones sobre el sistema político, que priman en el mundo occidental. Por ejemplo, el politólogo canadiense David Easton lo considera “un conjunto de interacciones políticas, que lo distingue del resto de las interacciones sociales y es la orientación hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad”.¹⁴ El estadounidense Gabriel Almond, en tanto, aplicó la teoría funcionalista, al considerarlo “un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, al interior de la sociedad y relacionado con otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima”.¹⁵ El checo Karl

Deutsch aplicó en su definición la teoría cibernética y mecanicista: “es un conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información recibida del medio ambiente, con el que interactúa mediante flujos”.

Tal vez la definición más demostrativa, dirigida a la confusión diseminada por los polos de poder, sea la del profesor reaccionario de la Universidad de Harvard, Samuel Phillips Huntington. Este disolvió la formación económico-social y los intereses de clase mediante la definición: “es un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno”.¹⁶

La caracterización más explícita que hallamos sobre el sistema político corresponde a los profesores de la Universidad de La Habana, Thalia Fung y Carlos Cabrera, que consideran al régimen “un conjunto de interrelaciones políticas objetivas entre instituciones, el Estado, los partidos, los grupos de presión e interés, las clases sociales, las organizaciones internacionales y nacionales, económicas, científicas, medioambientales y culturales y las interrelaciones sub-

¹³ Georges Burdeau: “Méthode de la Science Politique, Paris, Dalloz, 1959, p. 433.

¹⁴ David Easton: *The Political System*, 1969.

¹⁵ Almond Gabriel: *A functional approach to comparative politics*, University of Massachusetts, 1976.

¹⁶ Samuel Phillips Huntington: *Political Order in Changing Societies* (“El orden político en las sociedades en cambio”) New Haven, 1968.

jetivas: normas, conciencia, tradiciones, culturas y formación política, y toma de decisiones tendentes a una organización sistémica de la producción y reproducción del poder societario y al ejercicio de su distribución sobre la base del equilibrio; sistema que se estructura fundamentalmente en sociedad política y sociedad civil, en el cual el Estado desempeña el papel preeminente”.¹⁷

Al inicio del artículo se expuso que los cambios de régimen fueron impulsados a partir de 1989, significativamente, pues precedieron y coincidieron con la desaparición del socialismo en Europa, prolongado anhelo de los poderes imperiales desde el triunfo de la Revolución de Octubre en 1917. La administración estadounidense fue la principal suministradora a los elementos contestatarios y para la propulsión de actos de fuerza anticomunista o antiprogresista sucesivamente contra la ex Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Hungría, China, Vietnam, Afganistán, Angola, Camboya, Cuba, Nicaragua, Granada, Panamá, Libia, Siria y Ucrania, entre otros. En unos casos fructificó su empeño y en otros prosiguen la utilización de campañas mediáticas magnificando las supuestas violaciones de los derechos humanos o del Derecho Internacional

Humanitario, que también aplica el ciberterrorismo¹⁸, la subversión, la “fabricación” de elementos opositores, la hiperactividad de personas contestatarias, la instigación y el patrocinio de protestas sectoriales o de “guarimbas”, de presuntos ecologistas opositores o de grupúsculos en regiones ambicionadas por su riqueza en recursos minerales, acuíferos o de materias primas.¹⁹

Síntesis histórica

El cambio de régimen manifiesta la hostilidad de las potencias hacia un gobierno desagradable o inoportuno y parece ser el clímax en la denominada guerra de cuarta generación, pero no la culmina, porque existe la probabilidad de que solo constituya el inicio de un despliegue belicista más ambicioso hacia una región completa. Esto sucede, por ejemplo, ante los “cambios” en Libia y Siria, cuyo objetivo final sería Irán, clasificado por Estados Unidos, Israel y los Estados miembros de la Unión Europea, como la fuerza “más peligrosa para la estabilidad en el Medio Oriente, que amenaza al mundo con armas nucleares”. Para ello no es imprescindible que se compruebe su fabricación, como sucediera con las armas de destrucción masiva imputadas al régimen

¹⁷ Thalia Fung y Carlos. Cabrera: “Acercamientos a la complejidad del concepto *sistema político*”, *Nuevas Dimensiones y Perspectivas*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, en http://www.nodo50.org/cubasi sigloXXI/politica/fung3_310702.htm.

¹⁸ Ciberterrorismo: introducción de virus, transformación dolosa de redes informáticas, disseminación de desinformaciones o instigación a delinquir. Vbgr: programa Zunzuneo empleado por la USAID contra Cuba en 2013 y 2014.

¹⁹ Guarimba: Trifulca callejera en Venezuela.

de Irak antes de la prolongada guerra devastadora del país.

Planteados algunos argumentos, la aplicación consecutiva y diversa de los métodos para aplicar el cambio del régimen, puede conducir a una opinión preliminar. Sin embargo, la metodología no agota el amplio espectro concebido por los polos de poder para “cambiar a los regímenes” que han decidido cambiar. Tanto en la Europa del siglo XX, como frente a los cambios efectuados en el continente latinoamericano en el siglo XXI, se aprecia que los “dominantes” acusan selectivamente de “totalitario o dictatorial” a algunos gobiernos, mientras que los regímenes monárquicos o autárquicos aliados son exonerados por aquellos. En tal sentido, resulta definitorio el enfoque clasista para precisar si un régimen es bueno o malo, porque cuando han predeterminado su acción se suceden e innovan las acciones para alcanzar cualquier medio.

La figura de cambio de régimen ha sido más popularizada por los presidentes estadounidenses: Dwight Eisenhower, William Clinton, Ronald Reagan, George W. Bush y Barack Obama. Francia propulsó el cambio en Mali, pero amparado en argumentos sobre la insurgencia de la minoría tuareg (histórica en la región) y la proliferación del terrorismo islamista, siendo apoyada por Estados Unidos y Alemania. En ese

caso el método empleado fue el de la “intervención humanitaria”.

En las prácticas más sutiles para el cambio de régimen actúan organizada y sistemáticamente las agencias de inteligencia y los tanques pensantes más cercanos a los gobiernos imperiales. Escoltan y magnifican la crisis la gran prensa y algunas redes sociales. Las más influyentes son la CIA,²⁰ USAID, NED, el Mossad israelita, el BND alemán y el MI5 británico, la DGSE francesa, operativos especiales directos o indirectos que promueven la fundación, financian o entrenan a grupos insurgentes.

Resulta evidente que para acelerar el cambio de régimen el mecenazgo a los mal llamados insurgentes u opositores (con frecuencia mercenarios) exceden los cálculos previstos en los presupuestos estatales de las grandes potencias. Se trata de los gastos titulados invisibles, fuera del control público, no importa la situación de crisis financiera o económica que enfrente el país auspiciador.

La tendencia dolosa de confundir gobierno por régimen evidencia el interés de los grupos de poder en promover gobiernos que respondan a los designios imperialistas, sin importar la violación del orden constitucional establecido, la celebración de elecciones con resultados rechazados por los polos de poder (como en Egipto y Siria), que expresen la voluntad mayoritaria ni la normativa internacio-

²⁰ Acrónimos CIA: Central Intelligence Agency; USAID: United States Aid for International Development; NED: National Endowment for Development (de Estados Unidos). BND: Bundesnachrichtendienst, de Alemania y DGSE: Direction Générale de Sécurité Extérieure (de Francia).

nal consensuada en Naciones Unidas y el Derecho internacional. No es ocioso repetir que la técnica empleada para inducir a un cambio de régimen prioriza la selección de regímenes que sean contestatarios de los designios imperiales: gobiernos “demasiado” populares, antiimperialistas, no alineados, nacionalizadores de recursos naturales en países con significativos recursos energéticos, naturales y acuíferos, de filiación musulmana, socialistas o comunistas. Se citan los ejemplos más representativos:

- auspicio a los rebeldes kurdos contra el gobierno Baath de Irak;
- apoyo al movimiento tibetano y al Dalai Lama para desestabilizar a la República Popular China; así como a los guerrilleros tibetanos en Nepal (1,73 millones de dólares en ambas operaciones aproximadamente);
- la Guerra del Golfo u Operación Tormenta del Desierto en el Golfo Pérsico (1991) con la participación de 34 países previa autorización de la ONU. Se desatan acciones para el derrocamiento del régimen iraquí, años más tarde;
- magnificación de la llamada “Primavera Árabe” para ampliar el radio de acción en el Medio Oriente Ampliado, táctica conjunta EE.UU-Israel;
- invasión contra Libia, facilitada por una resolución del Consejo de Seguridad para derrocar a Muammar el Ghadafi;
- apoyo a militares para derrocar al gobierno islamista de Egipto;

- ayuda a los “opositosores” del presidente Viktor Yanuchenko en Ucrania.

De lo analizado anteriormente pudiera entenderse que el cambio de régimen y el de sistema debieran ser progresivos, en avanzada. Pero la práctica durante los primeros años del siglo XXI, ratifica que su desenvolvimiento representa un retroceso histórico. Desde el año 1989 a la fecha, el cambio de régimen ha repercutido regresivamente en una mayoría de situaciones.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), país multiétnico y multicultural fue desmembrado aprovechando sus deficiencias y debilidades internas, objetivo que habían propugnado los países occidentales desde 1917. El regreso o cambio de régimen mediante las denominadas Revoluciones de Colores al capitalismo salvaje ha representado ocasionalmente alguna diversificación económica y ha incidido sobre los avances sociales en Rusia, Ucrania o Belarús, pero, al mismo tiempo, exacerbó las seculares contradicciones étnico-religiosas existentes.

En Egipto las manifestaciones populares expulsaron en 2012 al dictador e incondicional aliado estadounidense, Houasni Mubarak, que había desangrado al país. Las elecciones que dieron la victoria a los Hermanos Musulmanes no satisficieron al imperio ni a sus aliados, por tratarse de un régimen extremista musulmán inconveniente. El golpe de Estado militar, que titularon cambio de régimen, tampoco ha resuelto las insoslayables con-

tradiciones económico-sociales del país, pero cuenta con la anuencia de las potencias occidentales.

Hacia una dirección lógica y progresista, el cambio de régimen a partir del derrocamiento del corrupto gobierno de Carlos Andrés Pérez, condujo a un gobierno popular venezolano, con beneficio para las mayorías del país. Los evidentes esfuerzos del imperialismo estadounidense para derrocar al gobierno bolivariano, al indigenista boliviano, a la revolución ciudadana del Ecuador y a la revolución cubana (desde 1959) evidencian la preocupación de los consorcios transnacionales, de los gobiernos imperialistas y de las fuerzas derechistas internas por erradicar las transformaciones que han progresado en nuestro Continente. Se contraponen lo nuevo y lo viejo, lo retrógrado y revolucionario. Impera el retroceso o *“rollback”* contra la evolución de la historia.

Cuando profundizamos sobre la esencia del cambio de régimen no se puede olvidar a Curzio Malaparte ni a sus definiciones del golpe de Estado. Si en el Derecho lo consuetudinario se convierte en ley, en la política lo cotidiano se asienta como práctica, aunque viole las normas de conducta entre los seres humanos y el Derecho Internacional. Los acontecimientos en el siglo XXI constituyen parte de una estrategia común imperialista para hacer retroceder la historia. El cambio

de régimen no es, por ello, un fenómeno casual ni transitorio, sino una estrategia con disímiles tácticas para evitar que la humanidad avance hacia conductas, actos y gobiernos que favorezcan a la mayoría del planeta.

Lo expuesto no excluye una *“recaída”* o retroceso en la ejecución de la metodología, como sucedió con golpes de Estado de diverso estilo en Honduras, Paraguay o Egipto en los últimos años. En tal sentido los esfuerzos imperiales implementan, tanto lo tradicional como lo contemporáneo, según las probabilidades más viables. Durante la etapa de unipolaridad (aunque en proceso de ser revertida), no se descarta el surgimiento de nuevos pretextos para acometer cambios de régimen en Estados predeterminados o promovidos según la táctica imperial.

¿Cómo se demuestra? Conviene lanzar una mirada a las diversas Estrategias de Seguridad vigentes en los países más desarrollados, que evidencian la diligencia de los respectivos gobiernos para adaptar modos y métodos predeterminados que promuevan el cambio de régimen en países delezados por los intereses hegemónicos.

Lo más significativo en la multiplicación y expansión de las misiones de paz, las intervenciones humanitarias, el cambio de régimen y la *“novedad”* de la Responsabilidad de Proteger (R2P)²¹ es su concatenación

²¹ R2P: La 53^a Asamblea General de Naciones Unidas en su informe A /53/625/Add2, aprobó la Resolución 53/144 denominada *“Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”*, que no incluye la intervención militar. *“La Responsabilidad de Proteger: De la Noción a la Acción”*, *Revista Pensamiento Propio*, No. 29, p. 188.

con los objetivos de seguridad y defensa de los principales países agresores e interventores. El hecho de que las estrategias y doctrinas de los gobiernos de los países más desarrollados promuevan, a largo plazo, su presencia en todos los sitios que “prevean” o clasifiquen como “conflictivos”, ratifica la percepción del problema.

Protagonismo en el cambio

Estados Unidos, donde se desarrolló históricamente la institución de la doctrina del Acta de Estado (estipula que todo Estado soberano está obligado a respetar la independencia de cada uno de los Estados soberanos y que los actos de gobierno de un país no pueden juzgar los actos de gobierno de otro) desarrolló entre las décadas del 50 al 90 del siglo XX una teoría que limita esos actos, considerándolos negociables por ley (*de jure negotii*).

No es casual que Estados Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea e Israel se tracen metas a mediano y largo plazo, que al final devienen en objeto de sanciones, misiones, intervenciones, ocupación, agresiones, el período de supuesta recuperación y otras acciones aparentemente nobles, que en diversas oportunidades son “certificadas” por organismos regionales e internacionales.

El gobierno actuante en Estados Unidos traza el camino interventor.

Puede arribarse a esta conclusión luego de estudiar sus principales documentos rectores y otros, no estadounidenses, que están signados para el resto de sus aliados. Por ello se citan los enunciados más ilustrativos:

De todos ellos el documento más definitorio es la Estrategia de Seguridad Nacional, emitida en 2010: “La asistencia humanitaria y las actividades de socorro emplean la Fuerza Especial Conjunta para atender las necesidades socioeconómicas... También nos ayudan a obtener y mantener acceso para ampliar los intereses nacionales. Debemos estar preparados para apoyar y facilitar la respuesta de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y otras agencias de gobierno a las crisis humanitarias” incluidas la USAID y la CIA”.²²

La citada Estrategia puntualiza en su Estrategia Militar Nacional (EMN) la prioridad de fortalecer la seguridad internacional y regional. De ella, lo más representativo abunda sobre nuestra hipótesis respecto a la metamorfosis de la intervención:

“En África, Estados Unidos promueve asociaciones; la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Africana desempeñan un papel principal en las misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz; se crean capacidades para preservar la estabilidad, facilitar la solución, *de acuerdo con los intereses estadounidenses*”²³, de las tensiones

²² National Security Strategy: Seal of the President of the United States of America. The White House, mayo 2010.

²³ Lo destacado en cursiva es de la autora.

políticas que subyacen en los conflictos”.

Con respecto a la lucha contra el terrorismo y la guerra irregular, los lineamientos estadounidenses establecen que, en cooperación con el resto de los componentes del poderío nacional, las fuerzas armadas estadounidenses mantendrán a al-Qaeda, sus afiliados y otros seguidores bajo una presión constante, dondequiera que se hallen. La misión fundamental para lograr este objetivo es desarticularla e impedir que Afganistán vuelva a ser un paraíso seguro para el terrorismo”. La situación actual no refleja precisamente el éxito de estos postulados, porque prosiguen el rechazo y los atentados contra las fuerzas foráneas, ahora comandados por el autodenominado Estado Islámico.

La discrepancia con los argumentos citados es obvia, puesto que la posición hegemónica estadounidense se manifiesta en toda su dimensión, unida al hecho de que al Qaeda fue instigada, creada y financiada por Estados Unidos en sus inicios, mientras que prohijó al extremismo islamista que hoy sacude a varios continentes, sin que sea posible erradicarla al estilo del antiguo oeste ni con los medios sofisticados de la guerra contemporánea.

Igualmente el Examen Cuadrienal de Defensa enfatiza sobre “la función de Estados Unidos en el mundo, que integra todos los elementos del poderío nacional mediante *su partici-*

pación en el extranjero”²⁴ sobre la base del interés y el respeto mutuos... prevenir los conflictos y disuadirlos... ayudar a fortalecer la capacidad de los aliados de mantener y fomentar la estabilidad...; lograr éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y antiterrorismo; velar por la preparación de las fuerzas armadas, desde las enseñanzas recogidas de los conflictos actuales para que se lleguen a institucionalizar en la doctrina, el entrenamiento, el desarrollo de las capacidades y la planificación operativa militares.²⁵

Los siguientes Exámenes Cuadrienales son más intrusivos. Por ejemplo, el de 2011 enfatiza sobre *prevenir y poner freno a los conflictos, mediante la colaboración con aliados y asociados en una mejor integración con los organismos y las entidades civiles*. Su propósito más novedoso fue: *mejorar las capacidades para contrarrestar las amenazas en el ciberespacio*, cuyos resultados se aprecian en el ataque de redes y en la hiperactividad de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por su sigla en inglés) y otras agencias para espiar al mundo entero “en prevención de amenazas”. El Reporte Cuadrienal de Defensa de 2013 amplía nuestras reflexiones sobre la política intervencionista, cualesquiera sean sus formas: “En el desempeño de nuestras obligaciones debemos reconocer que, en primer lugar y principalmente, los Estados Unidos *son un país en guerra* y la única nación ca-

²⁴ Ibid.

²⁵ QuadrienalDefenceReviewReport: Secretary of Defense Pentagon, Washington D.C. 20301-1000, Feb 2010.

paz de proyectar y sostener operaciones de gran escala a grandes distancias. Esta situación excepcional genera la obligación de administrar responsablemente el poder y la influencia que han proporcionado la historia, la voluntad y las circunstancias. Las medidas duraderas de los Estados Unidos para promover los intereses comunes sin recurrir a las armas es un distintivo de su contribución al sistema internacional”.

Y lo más definitorio sobre el método para el cambio de régimen se explicita a continuación: “Las medidas duraderas de los Estados Unidos para promover los intereses comunes sin recurrir a las armas es un distintivo de su contribución al sistema internacional. Para prevenir el aumento de amenazas a sus intereses, se necesita el uso integrado de la diplomacia, el desarrollo y la defensa, junto con los servicios de inteligencia, la aplicación de la ley y los instrumentos económicos de la política, para ayudar a fortalecer la capacidad de nuestros aliados de mantener y fomentar la estabilidad. Un enfoque de esta índole también requiere colaborar estrechamente con nuestros aliados y asociados a fin de apalancar las alianzas existentes y generar las condiciones para *promover los intereses comunes*.”

El Reporte Cuadrienal de Defensa de 2014 establece entre sus 3 prioridades:²⁶

“Crear seguridad global, preservar la estabilidad regional, derrotar a los

adversarios, apoyar a los aliados y socios y cooperar con otros enfrentados a riesgos comunes para la seguridad. La intranquilidad y violencia persisten en todas partes, creando un ambiente fértil para el extremismo violento y conflictos sectarios, especialmente en Estados frágiles, incrementados desde el Sahel hasta el sur de Asia, y amenazando a los ciudadanos de EE.UU. en el exterior... Estados Unidos mantendrá una disposición mundial contra extremistas violentos y amenazas terroristas utilizando una combinación de métodos económicos, diplomáticos, inteligencia, leyes, desarrollo y militar. El Departamento de Defensa continuará cooperando con socios regionales para interrumpir y dismantelar a Al Qaeda y otros extremistas, estaremos vigilantes a las organizaciones terroristas, como Hezbollah y Hamás. Mientras esas amenazas continúen diversificándose y adaptándose, aumentaremos el uso de capacidades especiales operacionales, para mantener la seguridad y preservarnos del elemento sorpresa.”

Lo señalado ratifica la situación reinante en regiones sensibles y convulsas, donde la violencia, expresada mediante el terrorismo islamista y el contraterrorismo ejercido por Estados Unidos y sus principales aliados, solo agudizan el caos, sin eliminar las causas que lo originaron.

La arista oscura en el mundo globalizado donde habitamos se exacerbó desde el 11 de septiembre de 2001,

²⁶ Quadrienal Defence Review Report, Secretary of Defense, 1000 Defense Pentagon, Washington, DC 20301-1000. March 4, 2014.

cuya contramedida coadyuvó al propósito de promover e incrementar la implementación del cambio de régimen, porque incentivó los modos más efectivos para que los gobiernos de los países más desarrollados impongan sus cánones de democracia, derechos humanos y Estado de derecho, fortaleciendo su “influencia” en el mundo. Todo ello amparado con frecuencia en acciones repudiables, como la tortura, la trasgresión de su propia legislación y la difusión de “su ejemplo” para el mundo, siempre vinculados a la seguridad y la prosperidad, supuestamente asentadas sobre valores universales.

Lo más evidente para fortalecer la fuerza e influencia estadounidenses se aprecia en la “promoción universal” de los citados valores dentro y fuera de Estados Unidos, que incluye el apoyo a “movimientos democráticos pacíficos” y contra “democracias frágiles”, incluido el acceso libre a las informaciones. Por ello, la instigación y sedición contra un régimen específico, el empleo de todos los medios tecnológicos (incluidos la manipulación del ciberespacio y el empleo a fondo de la sofisticación armamentista) son considerados como un método natural para cambiar los regímenes seleccionados por ellos y sus principales aliados.

Un estudio pormenorizado de los instrumentos rectores de la geoestrategia estadounidense nos ratificaría el criterio de que el cambio de

régimen influye sobre el resto de sus aliados, lo que en lenguaje más sencillo significa que “todo vale” para cambiar un régimen. Uno de sus peores resultados es que la frecuencia e incremento de los cuestionamientos deriva en resoluciones promovidas en los organismos internacionales, hasta alcanzar sanciones o intervenciones contra el gobierno indeseado, aspectos integrantes de otras dos figuras injerencistas actuales: la intervención humanitaria y la Responsabilidad de Proteger (R2P).

Las líneas expuestas en el discurso del presidente Barack Obama en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), el 22 de septiembre de 2009 alertaron sobre lo que la Estrategia de Seguridad Nacional de ese país profundizaría un año después:²⁷

- respeto por los valores universales en el país y en todo el mundo;
- un orden internacional que anticipe el liderazgo de Estados Unidos y promueva paz, la seguridad y las oportunidades para una cooperación más estrecha que enfrente los desafíos globales;
- apoyo a los que busquen el ejercicio de los derechos universales en todo el mundo... Continuarán comprometiendo a las naciones, instituciones y pueblos a acometer esos valores;
- américa no impondrá ningún sistema de gobierno a otro país, pero su seguridad a largo plazo y la

²⁷ UN.Doc.UNOGA/15/9/2009.

prosperidad dependen del permanente apoyo a los valores universales, que los coloque frente a sus enemigos, gobiernos adversarios y muchos competidores potenciales de influencia;

- el apoyo a la democracia no necesariamente sería para candidatos específicos o movimientos. Estados Unidos acogerá a los electos legítimamente (claro está, excepto Egipto, Venezuela, Bolivia o Ucrania²⁸) gobiernos pacíficos, que implementen el respeto a los derechos y dignidad y sean consistentes con las obligaciones internacionales... Los que buscan la democracia para obtener el poder, pero no la respeten una vez alcanzado, fracasarán en obtener el apoyo de Estados Unidos;
- constituir una coalición exterior de actores para valores universales avanzados. Trabajar para apoyar la democracia, el Estado de derecho, los valores humanos, con otros gobiernos, organizaciones no gubernamentales y en los foros multilaterales. Estados Unidos trabaja por fortalecer las instituciones existentes, como el Consejo de Derechos Humanos. Trabaja para ampliar el sistema de la ONU y a través de mecanismos regionales que fortalezcan los derechos humanos, monitoreando y fortaleciendo los mecanismos de manera que los individuos y países sean condenados por la violación de las normas internacio-

nales de los derechos humanos. Y apoyará activamente el liderazgo de las democracias emergentes, para que jueguen un papel más activo sobre los derechos humanos básicos y los valores democráticos en sus regiones y a escala global.

La justificación para implementar el cambio de régimen, fue subrayada por el Presidente al hacer uso de la palabra el 25 de septiembre de 2012 en la AGNU: “Fuimos inspirados por las protestas en Túnez que derrocaron a un dictador, porque reconocemos nuestra propia creencia en la aspiración de hombres y mujeres que tomaron las calles... Insistimos en el cambio en Egipto, porque nuestro apoyo para acordar una democracia nos colocó junto al pueblo; apoyamos la transición del liderazgo en Yemen, porque los intereses del pueblo no podían satisfacerse con un régimen corrupto; intervinimos en Libia como miembros de una amplia colación, y con el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, porque tuvimos la capacidad para detener la matanza contra inocentes y porque creemos que las aspiraciones del pueblo eran más poderosas que un tirano”... Y nos encontramos, declarando una vez más que el régimen de Bashar al-Assad debe finalizar con el sufrimiento del pueblo sirio y debe haber un nuevo comienzo.”

²⁸ Nota de la autora.

Más ilustrativo aún es el discurso pronunciado por el Presidente estadounidense durante la 68ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2013:

“El país en el Medio Oriente y el Norte de África está preparado para utilizar todos los elementos de su poderío, incluyendo la fuerza militar, para asegurar sus intereses en la región... Enfrentar agresiones externas contra nuestros aliados y socios, tal como hicimos en la Guerra del Golfo... y dismantelar acciones terroristas que amenazan a nuestro pueblo. Dondequiera sea posible, crearemos capacidades para nuestros socios, respetando la soberanía de las naciones, y trabajaremos para erradicar las causas del terror, pero donde sea necesario defender a Estados Unidos contra ataques terroristas, adoptaremos una acción directa”.

“Lo esencial es que habrá momentos en que la ruptura de sociedades es tan grande, la violencia contra los civiles es tan evidente que la comunidad internacional debe ser llamada a actuar. Esto requerirá nuevos pensamientos y decisiones muy fuertes. Al ser las Naciones Unidas designadas para prevenir las guerras entre los Estados, enfrentamos el desafío de prevenir matanzas en los Estados. Y estos desafíos crecerán cuando nos confrontemos con Estados frágiles o fallidos —lugares donde se presente una violencia horrenda que podrían colocar a hombres, mujeres y niños en riesgo, sin nin-

guna esperanza de protección a sus instituciones nacionales”.

Para completar los citados diseños imperiales, se cita un reciente documento propiciador de las modalidades empleadas en el contexto actual:²⁹

“Desafortunadamente, las atrocidades masivas han estado ocurriendo a escala global. Desde el cambio de siglo, cientos de miles de civiles han perdido sus vidas durante los conflictos en la región Darfur de Sudán y en el este del Congo (Kinshasa). Recientemente las atrocidades en Libia y Siria se han sucedido contra los altos poderes políticos. Las atrocidades masivas ocurren frecuentemente en el contexto de la inestabilidad y resultan de estrategias calculadas por nuevas o elites que retienen el control... La violencia contra civiles también emerge en lugares con gobiernos pobremente institucionalizados contra minorías, bajo pobres condiciones socioeconómicas, o mediante la ruptura del poder impunemente, como sucediera en Kirguistán durante 2010. Adicionalmente, terroristas e insurgentes pueden explotar semejantes condiciones para conducir ataques contra civiles, como los recientes de Boko Haram en Nigeria”...

No es ocioso señalar que el citado informe también alude a Cuba, especialmente respecto a las medidas económicas adoptadas en el marco de un “cauteloso proceso de reformas encaminadas a revivir la Isla”, con

²⁹ Informe desclasificado sobre la evaluación mundial de amenazas de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos del Senado. James R. Clapper, director nacional de inteligencia, enero 31, 2012.

énfasis sobre repercusiones negativas sociales, el encarcelamiento del mercenario Alan Gross y la detención temporal de los mal denominados disidentes que no permite prever cambios políticos”...

Vale la pena incluir en este estudio el bosquejo de un nuevo actor, incubado desde la Guerra de los Balcanes que, a semejanza de los propósitos del gobierno de Estados Unidos, juega un papel cada vez más activo en el escenario mundial y no es otro que el Concepto Estratégico para la Defensa y Seguridad de los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este incluye el control de crisis “como conjunto único y robusto de capacidades políticas y militares para dirigir el espectro completo de crisis antes, durante y después de los conflictos (se aviene a la transformación de las misiones de paz de las Naciones Unidas).

“La OTAN empleará activamente una mezcla de aquellas herramientas políticas y militares que contribuyan a controlar el desarrollo de las crisis que pudieren afectar potencialmente la seguridad de la Alianza...”³⁰ 20 crisis y conflictos en las fronteras de la OTAN pueden constituir directamente una amenaza contra el territorio de la Organización y sus poblaciones. La OTAN por tanto, se comprometerá, donde sea posible y necesario para prevenir y controlar las crisis, estabilizar las situaciones

postconflicto y apoyar a la reconstrucción... Donde la prevención falle, la OTAN estará preparada y será capaz de dirigir las hostilidades, porque es la única con capacidad para ello... Aun cuando el conflicto finalice, la comunidad internacional podrá proveer apoyo continuado, para crear condiciones para la estabilidad, en estrecha cooperación y consultas dondequiera sea posible con otros actores internacionales relevantes internacionales”.

La observación al respecto sería repetitiva: ¿cómo es posible que a una organización belicista, que comete trasgresiones del Derecho Internacional Humanitario durante operaciones de paz y de guerra, se le puedan atribuir cualidades para garantizar la paz? ¿Dónde quedan entonces: el uranio empobrecido empleado contra la población civil en Irak? Se perpetra impunemente el uso de *drones* contra la población vulnerable de Afganistán o Pakistán.³¹ ¿Quién es culpable del magnicidio (caso libio) o de la violación de los principios de distinción y proporcionalidad durante los conflictos más recientes, dondequiera que han ido a apaciguar los países afectados o a “garantizar” la paz?

Otros actores privilegiados

Evidentemente el círculo de pretextos, que reflejan los intereses intervencionistas o los adecuan cronoló-

³⁰ OTAN, Nuevo Concepto Estratégico, adoptado por Jefes de Estado de la Organización en Lisboa, junio de 2010.

³¹ *Drones*: equipos teledirigidos de diverso uso. En este caso se trata de aviones y helicópteros teledirigidos que atacan a supuestos terroristas, piratas, con resultados letales para la población civil.

gica y regionalmente se expande más allá de Estados Unidos y la OTAN.

Los propósitos de la Unión Europea de ejercer un liderazgo en la escena internacional han conducido a que su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y su derivada, la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) se hayan dinamizado durante la última década en el proceso de construcción europea, que ha acrecentado las misiones y operaciones en dominio civil y militar, dotándose de una capacidad de reacción militar rápida. Una de sus consecuencias directas es el creciente número de misiones y operaciones desarrolladas con presupuesto asignado y operaciones denominadas "Athena", que intervienen en la mayoría de los conflictos de reciente surgimiento.

Lo precedente se refrendó en el Tratado de Lisboa aprobado por la Unión Europea en diciembre de 2009, que en amplios espacios y en su Tratado de Funcionamiento (ambos con igual validez), abunda sobre su propensión a incrementar la intervención dondequiera fuere necesario. Basten algunos ejemplos:

En su capítulo II plantea: "cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias"...La Unión podrá recurrir a medios de defensa en misiones fuera de su territorio, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios

de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros...Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 28 A, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio".

La ofensiva de la Unión Europea se percibe a través de resoluciones emitidas por su Comisión, las decisiones del Consejo y las declaraciones del Alto Representante para Seguridad y Política Exterior. Los acontecimientos del último trienio muestran que cuando las dos primeras instituciones eurocomunitarias o su representante diplomático expresan "una preocupación" sobre la situación imperante en una región o país específicos, los acuerdos exacerbaban la situación para provocar una intervención, sea mediante el cambio de régimen, la denominada intervención humanitaria o la R2P.

De los Estados más desarrollados de la Unión Europea resaltan concepciones y propósitos que avalan su creciente intervencionismo en los países y regiones de su mayor interés. Con un ritmo creciente, los Libros Blancos sobre Defensa y Seguridad Nacional de la República Francesa, emitidos en 2008 por la presidencia de Nicolas Sarkozy y el de 2013, por el actual presidente, François Hollande, respectivamente, se especializan, tanto en la verborrea, como en aspectos pragmáticos para su ejecución: “El conocimiento y la anticipación constituyen una nueva función estratégica, considerada como prioritaria. En un mundo caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, el conocimiento constituye nuestra primera línea de defensa... En cuanto a nuestras capacidades de prevención de conflictos y de intervención, el Libro Blanco preconiza que se concentren en un eje geográfico prioritario, desde el Atlántico al Mediterráneo, hasta el Golfo Arabo-Pérsico y el Océano Índico. Este eje corresponde a las zonas de mayor riesgo para los intereses estratégicos de Francia y de Europa. Asimismo, permite tomar en cuenta la importancia creciente de Asia para la seguridad internacional y favorece acciones de presencia y de cooperación en esa dirección a partir del Océano Índico. De forma paralela, Francia conservará una capa-

cidad de prevención y de acción en las fachadas occidental y oriental del continente africano y en la franja subsahariana, en particular para luchar contra los tráficoos o los actos de terrorismo”.³²

La cita es textual y traza metas de participación o intervención en conflictos de gran actualidad y para el fomento de resoluciones en el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad, aprovechando el carácter de miembro permanente de Francia en éste para sensibilizar a la comunidad internacional sobre los motivos que sirvan de pretexto para una intervención.

Pero el Libro Blanco de 2008 solo esbozó la problemática actual, en comparación con el de 2013, que puntualiza sobre regiones y países en eferescencia, Estados fracasados o “amenazas” previsibles debido a situaciones especiales, siempre –por supuesto- ubicados geográficamente en las zonas subdesarrolladas o emergentes.³³

El concepto de seguridad nacional expresa la voluntad de adoptar una aproximación global en la identificación de los riesgos y las amenazas, como en respuesta a un conjunto que aporte medios, incluidos el conocimiento y anticipación, la protección, la prevención, la disuasión y la intervención. Al privilegiar esta aproximación, Francia ha adoptado un recorrido análogo a la de la ma-

³² Libro Blanco de Seguridad de la República Francesa. Prefacio de Nicolas Sarkozy. © ODILE JACOB/LA DOCUMENTATION FRANÇAISE. juin 2008 15, Rue Soufflot, 75005 PARIS, en www.odilejacob.fr.

³³ Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional- 20136 6. Prefacio de François Hollande. Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013

yoría de sus grandes socios y de la Unión Europea.

Francia está presente en todos los océanos y en la mayoría de los continentes, fundamentalmente, gracias a Ultramar.³⁴ Además de su importancia económica y estratégica, esos territorios permiten a nuestro país mantener relaciones particulares con países apartados de Europa, que le valen como socio en numerosas organizaciones regionales, con las cuales frecuentemente es el único Estado europeo asociado... Potencia militar reconocida, conserva una capacidad de intervención creíble que ha puesto en práctica en varias ocasiones.

Que finalice la guerra en Líbano en 2006, más recientemente en Libia, Costa de Marfil o en Mali. Convencida de que la legitimidad del Consejo de Seguridad radica a la vez en su representatividad y su eficacia, es favorable a una reforma de la composición y se esfuerza por incrementar la eficacia de sus acciones.

En un mundo donde perduran grandes ilegalidades del poder y de los recursos, las intervenciones exteriores no deben ser sospechosas de constituir un nuevo instrumento de proyección abusiva de poderío. Para obtener la adhesión, una condición de su éxito, deben responder a las expectativas de las poblaciones involucradas y ser presentadas por organizaciones en las cuales se reconocan... La segunda evolución mayor,

las revoluciones árabes han mostrado las incertidumbres y la complejidad del paisaje estratégico, así como la dificultad de influir sobre su evolución... Europa permanece para Estados Unidos como zona de primera importancia, pero arrostra las consecuencias de que el continente europeo ya no está en el centro de la confrontación estratégica mundial. Por lo tanto, ha comprometido una reducción de sus efectivos militares y de sus medios navales, mientras que la defensa antimisil se prioriza.

El reequilibrio en curso del dispositivo militar hacia Asia-Pacífico deberá por tanto ser seguido de cerca. Constituirá un factor amplificado para Francia, actuar como potencia soberana y actor de seguridad en el Océano Índico y el Pacífico”.

En tanto, el pragmatismo internacional de la política alemana se refleja en su Libro Blanco de Defensa y Seguridad, emitido en 2006:

Subraya “la amenaza de una interrupción del acceso a las materias primas y el transporte de mercancías como un riesgo para la seguridad y señala la libertad de comercio como un interés prioritario de su política securitaria”.

Algunos estudiosos le critican no haber identificado los objetivos militares y no militares, que favorecerían la libertad de tránsito y comercio, ni los criterios generales para determinar el uso de los instrumentos adecuados en cada situación. Las orien-

³⁴ Territorios y Departamentos de Ultramar. Categoría inserta en el Tratado de Lisboa que certifica la continuidad neocolonial en Asia-Pacífico, África y América Latina. Vbgr: Nueva Caledonia, Polinesia, Reunión, Martinica y Guyana Francesa, excluyendo la resolución sobre descolonización de la ONU.

taciones se remiten al Concepto Estratégico de la OTAN, a la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea o a las decisiones, caso por caso, que puedan adoptar el Gobierno, el Parlamento y las instituciones multilaterales.³⁵ Sin embargo, cuando se profundiza sobre el documento original, el balance difiere:³⁶

Plantea que “para enfrentar las crisis regionales y los conflictos hay que emplear todos los medios, que excluya la fuerza militar, también en sentido de la prevención militar... En Alemania hay en todo caso suficiente potencial político, en el que no se excluye el aspecto militar, lo que comprende un lugar destacado en la participación alemana en la comunidad internacional, como factor de la paz en el mundo para resolver los conflictos”.

La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, promulgada en diciembre de 2011 declara sus propósitos de índole militar, con menor pormenorización sobre los sitios seleccionados, al menos en su edición pública.³⁷

- Asegurar a sus fuerzas en Afganistán el armamento necesario.
- Iniciar el programa defensivo mediante su balance y
- Facilitar fuerzas armadas mejores y más versátiles en el mundo —mejor equipadas— para proteger

su propia seguridad en una época de incertidumbres.

Y propugna “utilizar todos los instrumentos del poderío nacional para prevenir conflictos y amenazas en lo que se considera nuestro territorio: las embajadas y comisiones desplegadas en el mundo, el programa internacional de desarrollo, los servicios de inteligencia, la diplomacia de defensa y el acervo cultural”... Trabajaremos con otros para prevenir las crisis de desarrollo y, en última instancia, intervenir militarmente”. Enunciado que no funcionó idénticamente en Libia, por ejemplo.³⁸

Para alcanzar una cabal visión sobre la dinámica intervencionista, expresada fundamentalmente en el presente siglo, es pertinente ejemplificar situaciones de actualidad en las que han convergido Estados Unidos, la Unión Europea y aliados valiosos para ellos, como Israel:

La escalada de preocupaciones expresada por los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Europea sobre la situación y las supuestas violaciones contra los derechos humanos en Libia facilitaron la promoción en el Consejo de Seguridad de la resolución 1973 de 2011, por Washington, París y Londres; materializada en la “zona de exclusión aérea” y la ambigua autorización a emplear todos los

³⁵ Félix. Arteaga: “Sección Mediterráneo y Mundo Árabe”, *ARI* 96/2006, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. Madrid, España.

³⁶ Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Hrsg. BMVg Publicado por el Ministerio Federal de Defensa, Stauffenbergstr.18. D-10785, Berlin, 2006.

³⁷ The National Security Strategy dec 4, 2011. Presentado al Parlamento por el Primer Ministro, por encomienda de su Majestad. October 2010, en <http://www.official-documents.gov.uk/>.

³⁸ Comentario de la autora.

medios, que facilitó el magnicidio de Muanmar el Ghadafi, con la participación logística de la OTAN.

Sin embargo, el “cambio de régimen” no democratizó al país, sino que lo desestabilizó y provocó la eliminación de los mejores índices de desarrollo del norte africano, creando condiciones para desestabilizar a Libia y el surgimiento del califato islamista. Francia, Italia, Reino Unido, Italia y Estados Unidos han expresado su preocupación por la inestabilidad en el país y la disposición para apoyar la transición hacia una democracia.³⁹ En tanto, el compromiso franco-alemán para Libia aunó a 40 representantes gubernamentales y organizaciones internacionales en Roma, con la finalidad de contribuir a la estabilidad en el país y la región.⁴⁰ Conversaciones posteriores entre el exsecretario de Estado estadounidense, Chuck Hagel y el nuevo Ministro de Defensa libio han pretendido mejorar la seguridad de ese país, mientras los principales actores en el “cambio” reconocen la inestabilidad de las instituciones actuales, en cuya tarea la Misión de la UE para la frontera del país, denominada EUBAM intenta mejorar la situación económica y “hacer regresar el país a los niveles anteriores de seguridad”.⁴¹ Las conclusiones del Consejo,⁴² ex-

presan el retroceso que ha constituido el cambio de régimen.

En todo proceso de cambio se interrelacionan los inocultables problemas endógenos de un país, heredados del colonialismo el saqueo, las dificultades económico-sociales o las disputas gremiales, étnicas y religiosas. Sin embargo, lejos de intentarse mitigar o solucionar sus causas; cualquier intervención y, particularmente, el cambio de régimen introduce las motivaciones exógenas de los polos de poder.

Egipto es uno de los ejemplos más fehacientes, tanto para Estados Unidos, como para la Unión Europea y los planes sionistas en la región. Si nos atenemos a la diplomacia de la UE, apreciaremos que el Consejo calificó los acontecimientos de enero de 2011 de “esperanzadores” para millones de egipcios, pero que evidentemente “certificaron”, poco tiempo después, el golpe de Estado que siguió a las elecciones en las que los Hermanos Musulmanes resultaron vencedores, que “hicieron peligrar las relaciones con tan importante vecino y socio”. De ahí la ambivalencia al saludar el cambio de régimen contra Mubarak, condenar las muertes desproporcionadas ocasionadas por la fuerza pública⁴³ durante el indeseado gobierno de los Hermanos Musulmanes y la anuencia al go-

³⁹ http://www.diplonews.com/feeds/free/8_November_2013_36.php.

⁴⁰ Comunicado conjunto, Roma, 7/3/2014.

⁴¹ http://www.diplonews.com/intro/2013/20130925_USEUReiterateSupportToLibyaGOVSecurity.php September 25, 2013.

⁴² Luxemburgo, 23 de junio de 2014.

⁴³ Council Agreement, Brussels, 21 August, 2013.

bierno golpista, reflejo histórico de un retroceso.

El conflicto en Siria es más ilustrativo aún sobre la secuencia para provocar un cambio de régimen, en el que los polos de poder occidentales han empleado todos los métodos contemporáneos. La Unión Europea ha justificado sus actividades amparada en el título V del Tratado de Lisboa y los artículos 217 y 218 del Tratado de Funcionamiento. Para acometerlo en la región, constituyó el grupo Magreb-Mashrek, dirigido por el Consejo “para el seguimiento político de las relaciones con los países de la región, incluyendo, tan temprano como en 2012 “el objetivo de lograr una modificación del comportamiento del régimen de Bashar al Assad, que condujera a finalizar la represión, y a crear un diálogo político amplio y creíble con todas las fuerzas políticas del país y a la institución de auténticas reformas que respondan a las legítimas demandas de la población siria”. Esa sustentación eurocomunitaria legitimó las primeras sanciones en febrero de 2012.⁴⁴ Al citado acuerdo han sucedido un promedio de 3 resoluciones anuales de la UE, unidas a mociones presentadas por Francia y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad, con la finalidad de legitimar la intervención,

que han sido vetadas sucesivamente por Rusia y China.⁴⁵ Según se presentan los acontecimientos en el Medio Oriente, no se descarta que los gobiernos decididos a producir el “cambio”, actúen *motu proprio*, sin el consentimiento de los organismos internacionales.

La guerra civil en Ucrania es un caso típico de hibridación entre el golpe de Estado y el cambio de régimen. Sin embargo, no sería ocioso analizarlo como expresión de los intereses geoestratégicos de Estados Unidos en la región, donde la misión predestinada es cercar a Rusia, desestabilizarla y, algo más... Causas endógenas, como crisis emanadas de las desigualdades socio-económicas, discriminación a la minoría de origen ruso y exacerbación de fuerzas ultraderechistas fueron atizadas mediante campañas mediáticas y cibernautas, insufladas por el financiamiento foráneo de sectores opositores, primero y la acción de mercenarios después.

La escalada de acciones devino en golpe de Estado contra el Presidente ucraniano, la agresión fascista contra la población civil, el reagrupamiento de Crimea a Rusia (impugnado por el mundo occidental); la crisis humanitaria en Donetsk y Lugansk; sucesivas sanciones decretadas por Estados Uni-

⁴⁴ Chairman's Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, 24 February 2012.

⁴⁵ Vbgr: CAE RELEX 17 Siria.doc. Council of the European Union. Council Conclusions on Syria. 3183rd Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 23 July 2012. Council of European Union. Council Declaration on Syria, 3241st. FOREIGN AFFAIRS Council Meeting, Brussels, 27 May 2013.

dos y la Unión Europea contra ciudadanos, dirigentes y empresarios rusos; réplica rusa de índole económica (que incidirán sobre el comercio y los hidrocarburos para países de la UE). Ambos imputan a Rusia por “amenazar los principios del derecho internacional y la seguridad, ofreciendo su apoyo al pueblo ucraniano para mantener la soberanía y la integridad territorial”.⁴⁶ Lo esencial en este panorama es la creciente inestabilidad en toda la región.

El conflicto interno ucraniano ejemplifica que el cambio de régimen no resuelve los problemas de un país, sino que los agrava. La Unión Europea incrementa su ayuda y la atrae a su seno: esta y el gobierno de Estados Unidos desembolsan enormes sumas para mitigar los problemas económicos; la primera envía una misión policial a Ucrania “para apaciguar la situación” y la declara un socio privilegiado, la OTAN se convierte en protagonista, una vez más, y en la Cumbre de Gales amplía sus bases alrededor de Rusia. No es posible vaticinar el futuro inmediato ni mediato.⁴⁷

A pesar de las dificultades para acceder a estrategias de otros aliados de Estados Unidos que conforman los planes regionales para definir, delimitar o expandir las intervencio-

nes, existen resúmenes sobre estrategias de 3 países claves, por su ubicación y proyección internacionales: Israel, Japón y Turquía. Aunque deben tomarse con reserva, anticipan algunas especificidades:

El documento elaborado en 1996 por un grupo de estudios, denominado “Una nueva estrategia israelita hacia 2004”,⁴⁸ adoptado por el Primer Ministro, Benjamin Netanyahu y conocido como Plan Yinon, asentaba: El dominio del “Nuevo Medio Oriente” mediante un cerco a Siria, eliminando su influencia sobre el Líbano y utilizando los opositores de este último país para desestabilizar a la primera”. Y añadía: Más importante aún, es comprensible que Israel tiene interés en apoyar diplomática, militar y operativamente las acciones de Turquía y Jordania contra Siria, así como asegurar alianzas con tribus árabes que crucen el territorio sirio y sean hostiles contra la elite gobernante”. Lo anterior permite comprobar que, desde los acontecimientos en 2011 contra Siria, el denominado movimiento de insurgentes, opositores y otros, fue organizado con vista a acelerar el cambio de régimen.

En el citado Plan Yinon, la distribución del Líbano en 5 provincias, precedió la denominada Primave-

⁴⁶ Doc.8228/14 2 EUROPEACOUNCIL The President EUCO 55/14. March 6, 2014.

⁴⁷ http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&idioma=1&id=2814431&Itemid=1
<http://noticias.terra.com.pe/internacional/ue-sanciona-a-jefes-de-servicios-de-inteligencia-rusos-por-conflicto-en-ucrania,4931a3d447077410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>

Global Network Against Weapons & Nuclear Power in Space.

<http://rickrozoff.wordpress.com/2014/02/27/u-s-arrogance-stirs-me-bruce-gagnon/>.

press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/press>.

⁴⁸ <http://saleil.blogspot.com/2011/12/yinon-plan-and-clash-of-civilizations.html>.

ra Árabe, en Egipto, Irak y la península arábiga. También trazó líneas de ataque, el desmembramiento, la subversión y la manipulación de problemas etno-lingüísticos, razas y religión, promoviendo la separación entre árabes y surafricanos para oponer al África subsahariana contra los habitantes septentrionales, lo que se manifiesta en los enfrentamientos en Sudán, Nigeria, Mali vinculados a fundamentalistas o bereberes, entre otros, pero que incide particularmente en la exacerbación de las diferencias entre todos y “así eliminar el multiculturalismo”. Por tales razones, no sería ocioso analizar el incuestionable papel israelita en la proliferación de acciones para golpes de Estado y cambio de régimen durante el trienio en curso, acometido oficialmente por Estados Unidos, la OTAN y varios Estados miembros de la Unión Europea.

Japón reveló parte de su Estrategia de Seguridad Nacional, adoptada en diciembre de 2013 por decisión del Primer Ministro, que, a grandes rasgos plantea⁴⁹: “El entorno de seguridad alrededor de Japón se ha vuelto difícil por el peligro que representa el desarrollo nuclear y de misiles de Corea del Norte. Las amenazas transnacionales se basan en el progreso tecnológico, que incluye el terrorismo internacional y los ataques cibernéticos. Japón, incluidas sus fuerzas propias de defensa, ha contribuido al máximo

posible a mantener y restablecer la paz y seguridad internacionales, así como a operaciones de paz de la ONU. Esfuerzos que están basados en la confianza de que es un contribuyente proactivo a la paz, así como coordinando con su aliado Estados Unidos. En otras regiones, por ejemplo está el grupo japonés en Haití desde 2012 y ha suscrito acuerdos para la transferencia de tecnologías de armamento y militares con el Reino Unido”.

Resumen final

El estudio emprendido sobre las alusiones a la intervención en diversos documentos y pronunciamientos de dirigentes de los Estados más representativos del mundo desarrollado, muestra que los países y regiones son generalmente preseleccionados por los centros de poder occidentales para aprovechar o inducir a su desestabilización y promover un cambio de régimen, una de las figuras intervencionistas actuales.

Cualquier método intervencionista aplicado bajo cualquier circunstancia representa intromisión, injerencia, limitación de la soberanía, trasgresión de la autodeterminación popular y subordinación a poderes foráneos. Lamentablemente en el rejuego de poderes a escala internacional se aceleran y multiplican sus implicaciones, fundamentalmente para los pueblos a los que se ha con-

⁴⁹ http://www.diplonews.com/files/2013/DECEMBER_19/18_December_2013_36.php.

ducido a cambiar el régimen, de una u otra forma.

La figura del cambio de régimen representa una estrategia que se inscribe entre los mecanismos actua-

les utilizados por las potencias imperialistas para intentar inclinar la reconfiguración del orden mundial en función de sus posiciones e intereses.

La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una Estrategia Regional¹

Alfredo W. Forti

Director del Centro de Estudios
Estratégicos de Defensa -UNASUR

Introducción

Una apreciación del panorama global internacional lleva indefectiblemente, desde cualquier perspectiva, a avizorar una tendencia irreversible para las próximas décadas: la creciente demanda de recursos naturales.

Esta tendencia está identificada en innumerables reportes de agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estudios prospectivos de agencias gubernamentales de los principales países industrializados, diversas organizaciones no gubernamentales y foros internacionales como el Foro Económico Mundial de Davos. Todos ellos monitorean sistemáticamente la política y la economía global y, a partir de ello, tanto gobiernos cuanto corporaciones, elaboran estrategias tendientes a garantizar el acceso, control y usufructo de recursos cada vez más escasos, muchos de los cuales son —y serán cada vez aún más— suministros vitales para el sostenimiento de sus economías y de las necesidades de la población.

¹ El presente documento fue elaborado a efecto de contribuir a la conferencia “Defensa y Recursos Naturales” celebrada en Buenos Aires del 9 al 11 de junio de 2014.

Veamos algunos datos de diferentes fuentes que sustentan esta apreciación del escenario global:

- La demanda de la humanidad sobre los recursos ecológicos del planeta, como la provisión de alimentos, materias primas y la absorción de dióxido de carbono, es decir, *la huella ecológica de la población*, está provocando enormes presiones sobre la biodiversidad amenazando el abastecimiento continuado de los servicios ecosistémicos, lo que no sólo amenaza la biodiversidad sino también la futura seguridad, salud y bienestar de la propia especie humana. En efecto, según el informe publicado por el World Wildlife Fund “*Planeta Vivo 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*”,² las demandas humanas sobre el planeta exceden la *biocapacidad* de la tierra, es decir, la capacidad de regeneración y suministro. Desde 2008 estamos viviendo como si tuviéramos un planeta extra a nuestra disposición. La humanidad utiliza un 50% más de recursos de los que la tierra puede proveer;³ desfase que significa que la tierra tardaría 1,5 años en regenerar completamente los recursos renovables que los seres humanos utilizan en un año.
- El tamaño de población también afecta a la biocapacidad disponible para cada persona. Si consideramos que la población mundial se ha duplicado en menos de 50 años —alcanzando ya más de 6 000 millones de personas, previéndose para 2050 que la población humana alcance entre 7 800 y 10 900 millones de personas, con una media estimada en 9 300 millones— entonces, este crecimiento demográfico y la creciente demanda de recursos naturales que conlleva, conducirán a un deterioro generalizado del planeta y a una disminución de la biodiversidad, lo que tendrá consecuencias muy negativas para el desarrollo humano.⁴
- A nivel mundial, se estima que unos 768 millones de personas siguen sin acceso a una fuente de suministro de agua potable —aunque algunas estimaciones cifran el número de personas cuyo derecho al agua no está cubierto en 3 500 millones— y 2 500 millones permanecen sin acceso a sistemas de saneamiento. Se prevé que la demanda mundial de agua aumentará cerca de un 55% para el año 2050. Como resultado, la disponibilidad de agua dulce estará bajo mayor presión durante este período.

² *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*, World Wildlife Found, 2012 pp. 37-52.

³ Expresado en cifras: en 2008 la biocapacidad total de la tierra era de 12 000 millones de hectáreas globales (hag.) —1,8 hag. por persona—, mientras que la Huella Ecológica —la demanda humana sobre la biosfera— era de 18 200 millones de hag. —2,7 hag. por persona. Ver *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*, Ob. cit. p. 38.

⁴ *Recursos Mundiales 2000-2001*, Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial, Washington, D.C.

do, y las previsiones apuntan a que más de un 40% de la población mundial vivirá en zonas con severos problemas hídricos para el 2050.⁵

Estos ejemplos de los niveles y magnitudes de la demanda de recursos en el presente, se proyectan al futuro. El informe cuadrienal elaborado por el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América, *Tendencias globales 2030: Mundos alternativos*, prevé para el 2030: “Un crecimiento substancial en la demanda de alimentos en un 35%, del agua en un 40% y de la energía en un 50%, debido al aumento de la población global y de sus niveles de consumo. Esto, sumado a más sequías, consecuencias del cambio climático, producirá incremento y mayor volatilidad en los precios y tensiones por el acceso al alimento y al agua. En 2030, el 60% de la población mundial tendrá problemas de abastecimiento de agua, dando lugar a la profundización de los ya existentes y aparición de nuevos “conflictos hídricos”. Según este informe, los Estados más frágiles de África y Oriente Próximo son los que sufrirán más riesgo de experimentar escasez de alimentos y agua, aunque países con mejores perspectivas económicas y sociales, como China e India, son también vulnerables.”⁶

En este concierto global, Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos (relación población-territorio riquezas naturales). Con una superficie de casi 18 millones de km² y una población de 400 millones de habitantes la región posee:

- El 28,9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce) con una tasa de renovación natural anual de más de 20 000 m³ per cápita, y una población de menos del 6% de la mundial,⁷ lo que implica que los recursos hídricos son abundantes regionalmente, siendo la escasez de agua económica y no física.⁸

Altos porcentajes de reservas y producción de minerales combustibles o energéticos convencionales — hidrocarburos (petróleo, gas y carbón)— y no convencionales —petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural—, específicamente: el 19,5% de las reservas mundiales probadas de petróleo crudo del mundo, habiendo producido en 2011 el 9,2% del total de petróleo mundial, siendo una de las regiones que menos consumo realiza de dicho producto (para 2011 fue de 5,8%).

Las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el Litio se encuentran contenidas en tres paí-

⁵ *Agua y Energía, Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014*, WWDR 2014, UN WATER, 2014.

⁶ *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, National Intelligence Council (NIC), diciembre 2012, p. IV. en www.dni.gov/nic/globaltrends.

⁷ *Managing Water under Uncertainty and Risk*, United Nations World Water Development Report 4, 2012 y FAO-AQUASTAT, 2012.

⁸ *Global Water Futures 2050, Driving Forces 2011-2050*, Report on the findings of Phase One of the UNESCO-WWAP Water Scenarios Project to 2050, United Nations World Water Assessment Programme.

ses de la región —Argentina, Chile y Bolivia, que suman el 90% de las reservas mundiales—, al tiempo que la región también se halla a la cabeza de la producción mundial de este mineral —86,1% sumado lo producido por Argentina, Chile y Brasil en 2013—, *Niobio* —Brasil es el primer productor mundial con el 95,93% y posee el 98,4% de las reservas mundiales. Asimismo, posee sustanciales reservas de *Plata* —41,6%— y *Cobre* —Suramérica produce el 42,36% del total mundial y concentra más del 43% de las reservas mundiales entre Chile y Perú— entre otros.⁹

Además, en nuestro territorio *se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta*. En efecto, Suramérica constituye quizá el más significativo reservorio de biodiversidad del planeta, puesto que alberga una inmensa variedad de ecosistemas, especies y genotipos,¹⁰ baste mencionar que 5 de los 17 países mega-diversos del mundo son suramericanos —Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Paradójicamente a esta bendición de la naturaleza, somos al mismo tiempo una región que ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensu-

rables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de nuestras naciones y nuestra población.

La ausencia de política regional en la materia, ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental, cual es que *la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apatencia de los mismos para actores extra regionales*.

En palabras del Secretario General de la UNASUR, Dr. Alí Rodríguez Araque, la inexistencia de una política regional en materia de aprovechamiento y preservación de nuestros recursos naturales nos expone ante situaciones en las que, por ejemplo: “(...) en el otorgamiento de derechos para la exploración y explotación de recursos naturales, nuestros países se enfrentan por separado con gigantescos consorcios internacionales que se mueven con una sola estrategia y bajo un solo mando a escala planetaria. Representan un equipo único de rango mundial. Mientras tanto, nosotros, por separado, representamos pequeños equipos de rango local, con distintas políticas y una dirección dispersa”.¹¹

⁹ *World Mining Data 2013*, Volume 28, C. Reichl, M. Schatz, G. Zsak, International Organizing Committee for the World Mining Congresses, Vienna 2013.

¹⁰ El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU establece formalmente que por biodiversidad “*se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*” (CDB, 2001). Esta definición pone de relieve los múltiples aspectos del concepto: incluye los varios niveles de expresión (ecosistemas, especies, poblaciones y genotipos), de escala geográfica (local, regional, continental, global) y temporales en los que debe considerarse la biodiversidad, así como las interacciones entre ellos.

¹¹ *Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de Nuestros Países*, 30 de noviembre de 2012.

En este escenario, el carácter estratégico de los recursos naturales adquiere una doble dimensión, según se aborde desde la perspectiva de la escasez o de la abundancia: para aquel actor que no es poseedor de recursos, la necesidad estratégica pasa por garantizar su acceso a los mismos. Contrariamente, cuando un recurso es escaso para un actor —en especial, si es uno de proyección internacional—, dicho recurso se constituye también en estratégico para el poseedor, aunque este carezca de los medios para su explotación y aprovechamiento.

La dinámica de esta ecuación abundancia-escasez se constituye en la variable central de conflictos por los recursos y, en este sentido, la historia nos demuestra reiteradamente que cuando la escasez o apetencia de recursos es la fuente de conflictos, el escenario de la contienda es siempre en el territorio de abundancia.

En el presente, esta ausencia de política regional en la materia está modificándose con los recientes avances del proyecto de integración regional, signado por el actual denominador común de concebir la integración bajo el eje ordenador de la política por sobre la economía, que es precisamente lo que representa la Unión de Naciones Suramericanas.

En momentos en que el escenario global tiende a articularse en mega regiones y bloques continentales, por vez primera desde nuestras gestas independentistas del siglo XIX la actual coyuntura política regional nos presenta a los suramericanos una de

las mayores oportunidades de integrar a doce países en una unidad en términos tanto geopolíticos como geoeconómicos.

El gran desafío que presenta esta oportunidad es el de convertir, a través de medidas tangibles e irreversibles, la verdadera configuración de un proyecto unificador de Región, que sintetice los proyectos de Nación de cada uno de los miembros de la Unión, algo absolutamente posible y viable. Sin embargo, la posibilidad de materializar esta construcción no depende solo de la voluntad de las dirigencias políticas de nuestros Estados, sino de la capacidad de incorporar integralmente en este proceso a los pueblos, las sociedades y las economías de nuestros doce países. La integración suramericana no será sostenible en el tiempo en la medida que sea solo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible cuando adquiera rango de objetivo permanente y política de Estado de cada una de nuestras doce naciones. La respuesta a este interrogante está, por el momento, mucho más dependiente de las voluntades y decisiones dentro que fuera de nuestra propia región.

La UNASUR como esquema integrador

Luego de diversos intentos integracionistas del pasado siglo XX, centrados casi excluyentemente en lo económico y comercial, durante los últimos 10 años hemos venido cons-

truyendo —ya no como Latinoamérica, sino como región suramericana— un *proyecto integrador que por primera vez es guiado por la política y orientado a la construcción de una identidad suramericana con pensamiento estratégico propio*. Este proyecto es la Unión de Naciones Suramericanas, creada en 2008, hace solo seis años, a partir de una coyuntura sin precedentes de confluencia de visiones y voluntades políticas entre las dirigencias de nuestros países. El propio Preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR patentiza el alcance de este consenso cuando los Presidentes: “(...) *afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.*”¹²

Entre los Objetivos Específicos de la Unión, por su significancia merecen destacarse los siguientes:

- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;*
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo con criterios de desarrollo social y económico sostenibles;*
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos*

compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;

m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;

i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

La propia estructura de UNASUR refleja el carácter eminentemente político como modelo de integración al estar conformada por doce consejos de nivel ministerial que prácticamente reproducen el gabinete de cualquiera de nuestros gobiernos (consejos sectoriales que van desde economía, educación, salud, cultura, energía, hasta seguridad pública e infraestructura). A la referida estructura se sumará un parlamento suramericano actualmente en ciernes.

La UNASUR y los esfuerzos hacia una Estrategia Regional en materia de recursos naturales

El Secretario General de UNASUR viene teniendo un destacado papel en fomentar el debate sobre los recursos naturales desde una visión y estrategia de carácter regional. A tal

¹² *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Preámbulo, 23 de mayo de 2008, Brasilia, Brasil.

efecto, la Secretaría General presentó el documento *Los Recursos Naturales como eje dinámico en la Estrategia de Integración y unidad de nuestros países*.¹³

Aprobando esta iniciativa, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado instruyó a la Secretaría a elaborar una *Estrategia Continental y un Plan General para el aprovechamiento de los recursos naturales de UNASUR*, así como también: “Iniciar, con la debida prioridad, y en coordinación con los consejos sectoriales pertinentes, un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana, con miras al diseño de una estrategia de UNASUR para su aprovechamiento.”¹⁴

En tal sentido las Jefas y Jefes de Estado decidieron: Punto 3. “Que es necesario encausar esos esfuerzos hacia un proceso de planificación de la integración regional en base a una visión estratégica compartida que considere el enorme potencial que tiene la región suramericana, que es depositaria de ingentes recursos naturales de la más diversa índole, diversidad biológica y una invaluable riqueza cultural y humana. Esto complementa los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus pueblos y fortalecer la presencia y el rol de UNASUR en el ámbito internacional”.¹⁵

Profundizando esta visión estratégica de UNASUR, al siguiente año,

el Consejo de Jefas y Jefes de Estado acordó: “c) la importancia de evaluar cómo la coordinación y cooperación en la gestión y protección de los recursos naturales pueden contribuir al desarrollo científico, tecnológico, productivo y social de América del Sur, teniendo en cuenta la diversidad de los biomas suramericanos, las diferentes particularidades y prioridades de cada país y los derechos soberanos de los Estados en relación con la explotación de sus recursos naturales”¹⁶.

En ejecución de ese mandato, se llevaron a cabo diversas conferencias organizadas por el Secretario General de la UNASUR, que culminan con el presente encuentro dedicado a la temática de los recursos naturales desde la perspectiva de la defensa.

Sobre este respecto, ya en 2011, durante la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó: “Este momento de constitución del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa de la UNASUR debe ser el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión –ya lo es– estratégica en

¹³ VI Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada el 30 de noviembre de 2012, Lima, Perú.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ VII Reunión Ordinaria, Paramaribo, Surinam 30 de agosto de 2013.

toda nuestra región. Esto lo hemos hablado en infinidad de veces con mis colegas y la necesidad, también de articular ese sistema de defensa con un gran desarrollo”.¹⁷

En el mismo sentido, más recientemente, el Presidente de la República de Colombia, Dr. Juan Manuel Santos, manifestó: “(...) tenemos todas las condiciones para ser el primer lugar, la primera región para atraer inversión, tenemos los recursos, agua, en un mundo donde todos los expertos dicen que las próximas guerras se van a librar en torno a la falta de agua, y la tenemos en abundancia; una región que tiene una gran capacidad para aumentar la producción de alimentos en un mundo cada vez más necesitado de alimentos, una región llena de energía de todo tipo, en un mundo también cada vez demandando más energía...”¹⁸

Atendiendo a aquellos lineamientos e instrucciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados de la UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano instruyó al CEED a elaborar un estudio prospectivo sobre la defensa y los recursos estratégicos que fue tomada en cuenta por los propios Presidentes cuando expresaron: “Su reconocimiento a la tarea del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y sus aportes a la generación de un genuino pensamiento estratégico suramericana-

no, valorando particularmente el Proyecto de *Estudio Prospectivo Suramérica 2025* relativo a la defensa, el concepto de interés regional y la protección de los recursos estratégicos suramericanos”.¹⁹

El Consejo de Defensa Suramericano

Resulta importante subrayar que desde nuestras guerras de independencia, la defensa y su componente militar, nunca fueron parte o componente de ningún proyecto integracionista en Latinoamérica. Una de las principales razones fue que a partir de la geopolítica de fragmentación y división que prevaleció en nuestra región desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX, las políticas y planificación de la defensa en nuestros países estuvo signada por el eje ordenador de las “hipótesis de conflicto” con nuestros vecinos. Los largos períodos de gobiernos oligárquicos y militares que vivieron nuestras naciones, sumados a los irresueltos conflictos territoriales y fronterizos así como a los designios políticos contrarios a la unión suramericana venidos de actores foráneos, consolidaron un esquema que hizo irreconciliable los conceptos de soberanía nacional e integración regional. En todas las experiencias y proyectos regionales integracionistas del siglo XX, prevalecieron siempre los intereses y

¹⁷ Acto de recepción de los Ministros de Defensa de los países de UNASUR, en ocasión de la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, 26 de mayo de 2011, Galería de los Patriotas Latinoamericanos, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

¹⁸ Dr. Juan Manuel Santos, II Reunión Cumbre de la CELAC, enero 2014, Cuba.

¹⁹ Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, Lima, Perú 30 de noviembre de 2012.

objetivos de la economía, el comercio y el mercado por sobre la política. En todas esas experiencias, la defensa estuvo ausente.

En el propio texto del Tratado Constitutivo de la UNASUR, la única referencia a la defensa se limita a una tímida intención de propiciar “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa”.²⁰ Sin embargo, durante la propia suscripción del referido Tratado Constitutivo en Brasilia el 23 de mayo del 2008, por iniciativa de Brasil, las Presidentas y Presidentes acordaron y decidieron algo sin precedentes: crear un Grupo de Trabajo para elaborar el estatuto de un “Consejo de Defensa”. Esto se logró en poco más de seis meses para que, en diciembre del mismo año, se aprobara el Estatuto del Consejo Suramericano de Defensa Suramericano “como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”.²¹

En este marco, el CDS se convierte en un componente modular de la estructura orgánica de UNASUR y, con ello, por primera vez, se incorpora a la Defensa como una dimensión constitutiva de la integralidad del proyecto de unión regional.

Vale la pena en este punto referir a los objetivos generales del Consejo de Defensa Suramericano:²²

- consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos y

como contribución a la paz mundial;

- construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.

Entre los objetivos específicos del CDS son igualmente relevantes:²³

- avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa;
- contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa, dentro del marco del artículo 14° del Tratado Constitutivo de la UNASUR;
- avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe.

Como parte de las decisiones consensuadas para avanzar en la construcción de una identidad suramericana en defensa y atendiendo a la deuda histórica que la región mantenía con la elaboración de un pensamiento estratégico propio, en su primer Plan de Acción, el del año 2009, el CDS acuerda crear un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Luego de consensuarse y aprobarse su Estatuto en el año 2010, el

²⁰ Tratado Constitutivo de UNASUR, Art. 3 Objetivos Específicos, inciso s).

²¹ Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano sección considerandos.

²² *Ibíd.*, Título III-Objetivos, Artículo 4.

²³ *Ibíd.*, Título III-Objetivos, Artículo 5.

CEED finalmente se inauguró en el año 2011.

Este Centro tiene como objetivos centrales:²⁴

- promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, así como también de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios; y
- contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.

Cumpliendo su mandato y misión, a requerimiento del CDS, el CEED elabora informes, estudios y análisis estratégicos orientados a generar la adopción de decisiones políticas consensuadas de impacto regional.

Principios, conceptos y preceptos que configuran el plexo del CDS/CEED

La vida institucional de CDS, orientada a la articulación de un pensamiento geoestratégico netamente suramericano, ha venido generando un conjunto de principios y conceptos tales como:

- la conducción y gobierno político de la defensa, materializado en la subordinación de las instancias castrenses a las respectivas conducciones ministeriales;

- la consolidación de Suramérica como “Zona de Paz”, materializada, entre otras medidas, a través del establecimiento en 2010 de los “Procedimientos de aplicación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad”. Este histórico avance es parte de la profundización del abandono de las “hipótesis de conflicto” y su progresivo reemplazo por “hipótesis de confianza, consenso, cooperación e integración”, como ejes articuladores de la planificación de las políticas nacionales de defensa entre los países de la región;
- la búsqueda de la “interoperabilidad” entre nuestros instrumentos militares, con el común objetivo de hacer posible el accionar combinado entre nuestras Fuerzas Armadas;
- la búsqueda de una doctrina común regional en materia de atención a desastres naturales, operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria, operaciones que de acuerdo con el común de nuestros marcos normativos constituyen misiones subsidiarias de nuestras Fuerzas Armadas;
- la convicción común de generar mayores márgenes de autonomía estratégica en materia de investigación, desarrollo y producción asociados a la defensa. Esta es una realidad constatable en las diversas iniciativas, e incluso, emprendimientos concretos que en la materia se han venido desarrollado en los últimos años;²⁵

²⁴ Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Título III. Objetivos, Artículo 3.

²⁵ Por caso, el programa de diseño, desarrollo y producción conjunta de un Avión de Entrenamiento Primario Básico UNASUR I.

- el establecimiento de una instancia regional de formación en materia de defensa y militar, que coadyuve al actual proceso de construcción de una visión estratégica común en materia de defensa, como lo es la reciente creación de la Escuela Suramericana de Defensa.

El interés regional

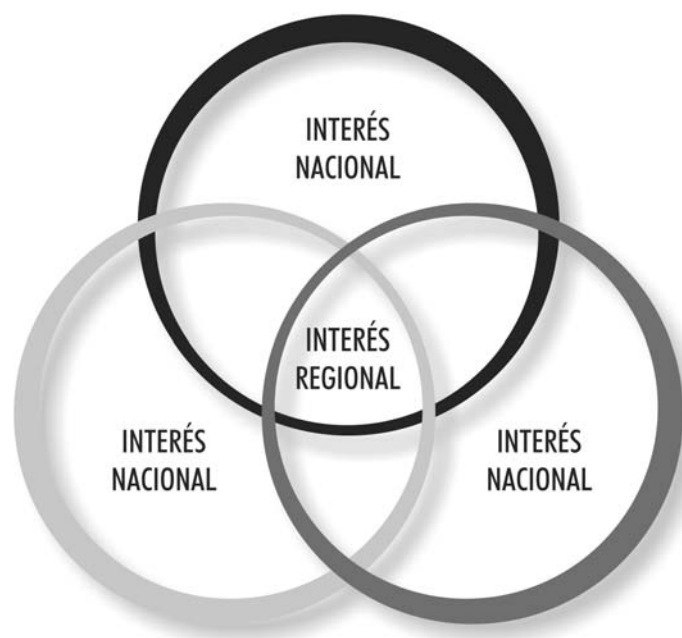
Probablemente uno de los conceptos más novedosos y significativos surgidos en estos años de vida institucional del CDS ha sido el de “*interés regional*”, categoría política y analítica emergente incorporada al propio Estatuto del Centro de Estudios

Estratégicos de Defensa. Este concepto es definido como “el conjunto de los factores comunes, compatibles y complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR.”

Entre los factores comunes que podemos identificar como “interés regional” —algunos de los cuales pueden exceder a las competencias propias del sector defensa— se hallan los objetivos de carácter permanente referidos a la consolidación de Suramérica como Zona de Paz; la defensa de la soberanía; la integridad territorial; y la democracia en nuestras naciones. Este último factor, por caso, ya cuenta con un mecanismo aprobado de respuesta colectiva para

Gráfico 1: El interés regional

Conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de UNASUR



situaciones en las que se encuentre amenazado el orden democrático, el cual ha sido ya activado en situaciones específicas.²⁶

En segundo lugar, quiero señalar que la conclusión emanada de lo anterior es que *no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto de "interés regional" como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica* y que por su diseminación que no respeta fronteras, constituyen de hecho activos comunes a nuestros doce países de UNASUR.

La abundancia de recursos en nuestra región tiene, como ya mencionáramos anteriormente, una contracara de necesidad y, en algunos casos, apetencia de ellos para otros actores extra-regionales. Para Estados como los nuestros que cuentan con abundantes recursos naturales estratégicos, resulta una necesidad crucial lograr su control y aprovechamiento sustentable mientras que para otros Estados dependientes de tales recursos, la necesidad y objetivo estratégico es asegurar el acceso a los mismos.

Es sumamente importante señalar aquí que por su distintiva característica de encontrarse diseminados por todo el subcontinente, ninguno de nuestros Estados puede por sí solo brindar y garantizar la protección y defensa efectiva de los fabulosos recursos y reservas de activos estratégicos que posee nuestra región, sino que ello sólo puede ser logrado y mantenido a partir de la coordina-

ción y el esfuerzo cooperativo multilateral o, lo que es lo mismo, de una estrategia y política común de alcance regional. En este sentido, debemos señalar, por caso, a recursos críticos para las próximas décadas como el agua; la biodiversidad; el litio; las riquezas ictícolas y minerales de nuestra plataforma continental suramericana; o, finalmente, los "espacios vacíos o semivacíos" de tierras potencialmente productivas y aptas para la vida y actividad económica.

Desde la perspectiva de la defensa, la adopción del concepto de interés regional nos lleva a plantearnos un nivel estratégico superior al nacional —el nivel Estratégico Regional— para articular en ese nivel lo que el CDS se plantea como una identidad suramericana en defensa.

Los conceptos de regionalidad e integralidad

Es necesario aquí destacar que, y como hemos reflexionado precedentemente, un "interés regional" como el que representan las riquezas naturales de nuestro subcontinente, no puede preservarse eficazmente sino de manera cooperativa y mancomunada, esto es, desde el esfuerzo multilateral suramericano. Pero esta categoría de *regionalidad* de la estrategia de protección de nuestros activos, para ser realmente efectiva, debe ser conjugada con la dimensión de *integralidad* a la que la misma también debe responder.

²⁶ Este mecanismo es el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

En el concepto de “integralidad”, la defensa es una más, inclusive la última, de las dimensiones que debe contemplar nuestra estrategia regional de protección de los recursos naturales. Esta dimensión de “integralidad” referida a la protección de nuestros activos comprende políticas sectoriales diversas, desde diplomáticas, normativas y comerciales, hasta industriales y medioambientales. *Este conjunto de políticas públicas constituye una suerte de “anillos concéntricos” alrededor del “objeto” cuáles son los recursos naturales estratégicos.* En este esquema, por precedencia y responsabilidad estratégica,

la defensa es el último “anillo” de protección sobre el objeto del interés nacional/regional, porque el empleo de la defensa y su instrumento militar constituye la última ratio de todo Estado para la protección y preservación de su integridad y soberanía.

En este enfoque, el rol y la responsabilidad de intervención por parte de las capacidades de la jurisdicción de defensa y del instrumento militar de nuestros estados en la estrategia regional de protección de activos, solo “entraría en juego” cuando se encontrara vulnerada la integridad territorial de nuestros países —integridad territorial que supone a los recursos

Gráfico 2: Círculos concéntricos de protección a los Recursos Estratégicos Naturales



naturales que contiene— o se hallase en juego la plena autonomía para disponer concreta y libremente de los mismos.

Consecuentemente, lo que queremos subrayar, es que esta lógica de integralidad a la que debe satisfacer nuestra estrategia regional de aprovechamiento y preservación de los recursos naturales propios, deberá responder a los eventuales intentos de “enajenación” de riquezas según la naturaleza específica de cada uno de los riesgos y amenazas concretas. En la dimensión Defensa, el empleo del instrumento militar en relación con los recursos naturales no significa una “militarización” de los recursos naturales, poniendo un soldado con un fusil en la puerta de cada mina.

El rol de la defensa en la protección de los Recursos Estratégicos

De todo lo anterior se deriva una pregunta central: si la estrategia regional de protección de activos naturales debe contemplar a la defensa como una de sus dimensiones, ¿Cuál debería ser concretamente la estructura de un esquema de defensa regional o, más precisamente, las situaciones en la que debiera desplegarse? En otras palabras, ¿Cómo debería estructurarse un esquema de defensa regional en la materia?

Si tomamos como parámetros fundacionales los principios, valores y conceptos que se configuran a nivel regional en el marco del CDS, como el interés regional, la interoperabilidad, las medidas de confian-

za mutua, la homologación de doctrina, sumado a la creciente práctica de ejercicios militares “a la carta” en materia de mantenimiento de la paz y asistencia conjunta en desastres naturales, así como la búsqueda por establecer una base industrial común de producción para la defensa, el curso natural de este proceso nos lleva indefectiblemente a la *conformación de un sistema subregional de defensa cooperativa sustentado en un modelo de integración basado en la interoperabilidad y complementariedad de capacidades, y fruto de ello, el accionar conjunto-combinado en el nivel estratégico militar de la defensa regional.*

Podríamos asimismo postular que en la actual concepción de defensa regional que emana de los consensos del CDS, los países de la UNASUR sostenemos una postura y disposición estratégica de carácter “defensivo”, que descarta políticas de poder hacia terceros.

Cooperación y disuasión

En este marco, el proceso iniciado apunta a configurar a futuro un *esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: cooperación hacia dentro y disuasión hacia fuera.*

En efecto, la *cooperación hacia dentro* —base del actual proceso regional de integración— es la categoría en la dimensión en la que el Consejo de Defensa Suramericano precisamente viene avanzando a paso firme a través de las diversas iniciativas y logros antes mencionados.

Por su parte, la categoría referida a la *disuasión hacia fuera*, implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros Estados. En este tema, podemos citar al Ministro de Defensa brasileño Celso Amorim cuando expresa con claridad: “(...) en el mundo en que vivimos, un mundo de Estados-Naciones marcado todavía por fuertes asimetrías de poder, ser pacíficos no puede significar que seamos indefensos (...) Los países suramericanos tienen el derecho y el deber de propiciar su propia defensa a través de una adecuada capacidad disuasoria. Sin em-

bargo, no es obvio que lo podamos hacer en forma aislada. La estrategia global disuasiva se conjuga por lo tanto en una estrategia regional cooperativa”.²⁷

En esta lógica, la disuasión como categoría de defensa regional en la protección de nuestros recursos naturales es por definición dirigida “hacia fuera”, hacia factores de riesgo y amenaza extra-regionales a los que, como actores concretos, debemos hacerles conocer que una acción que implique lesionar la integridad territorial de un Estado particular del subcontinente —en este caso, los activos naturales que la conforman— constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto. En la misma lógica, el Ministro Amorim define que el concepto de disuasión “pre-

Gráfico 3: Esquema regional cooperativo



²⁷ *Por uma Identidade Sul-Americana em Matéria de Defesa*, Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, 29 de agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

supone la capacidad de imponer costos prohibitivamente altos para eventuales fuerzas adversas, de modo de desincentivar acciones hostiles, provenientes de donde provengan”.

Una propuesta hacia la articulación de una Estrategia Regional de Defensa

A esta altura de nuestras reflexiones, y en función de lo analizado, queda claro que la configuración de la defensa regional suramericana para atender a la salvaguarda y protección del “interés regional”, pasa por un esquema regional cooperativo fundado en la doble categoría de cooperación “hacia dentro” y disuasión “hacia fuera”.

La consulta, coordinación y cooperación en defensa para la protección de recursos bajo el enfoque de regionalidad e integralidad —dejando la defensa como última opción contra una enajenación indebida de recursos—, constituye un mecanismo legítimo para proteger los Intereses Vitales de los países de la UNASUR, destacándose los de integridad y soberanía.

Sin embargo, y a pesar de esta claridad de concepto, estamos hoy en un punto de inflexión, en un momento clave, que implica y demanda superar e ir más allá de los avances que al presente hemos logrado, de todo lo que ya hemos hecho en materia de cooperación “hacia dentro”.

En efecto, aún queda por definir “el cómo” operativizar e implementar de manera concreta esa cate-

goría de “disuasión hacia fuera” de nuestra defensa regional, “disuasión hacia fuera” que es elemento central para efectivizar y dar credibilidad a un esquema regional cooperativo de defensa.

En respuesta a ello, como instrumento tangible para operativizar la “disuasión hacia fuera” creemos ha llegado el momento de proponer la creación de una *Fuerza Militar Suramericana - FMS*, bajo dependencia directa de las autoridades políticas de nuestros países.

1. Misión y funciones de la FMS

La *misión y las funciones* de esta *Fuerza Militar Suramericana* se enfocarían en la *salvaguarda y protección de lo que nuestras autoridades nacionales definan como los factores comunes del interés regional suramericano*: su hipótesis de empleo primaria se circunscribiría a conjurar y repeler toda amenaza estatal extra-regional que atente contra la integridad territorial de nuestra región y de sus activos comunes. Asimismo, entre sus funciones principales se encontraría la vigilancia y control de espacios territoriales comunes y perimetrales de la región, entendido ello bajo el concepto de uso y negación de los mismos. Para ser soberanos no basta con usar lo nuestro, pues es imprescindible además negar su uso a quienes no autoricemos.

Consecuentemente, nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana* no estaría destinada de ninguna manera a reemplazar nuestras fuerzas ar-

madras nacionales en sus indelegables responsabilidades de defensa nacional. Sí, en cambio, bajo la lógica y en el espíritu de un esquema de defensa regional suramericano *cooperativo*, la *Fuerza Militar Suramericana* podría complementar y fortalecer las capacidades nacionales, garantizando lo que ninguna de nuestras fuerzas armadas y nuestras capacidades de defensa nacionales pueden lograr de manera individual: defender los activos y recursos comunes de nuestro interés general como región.

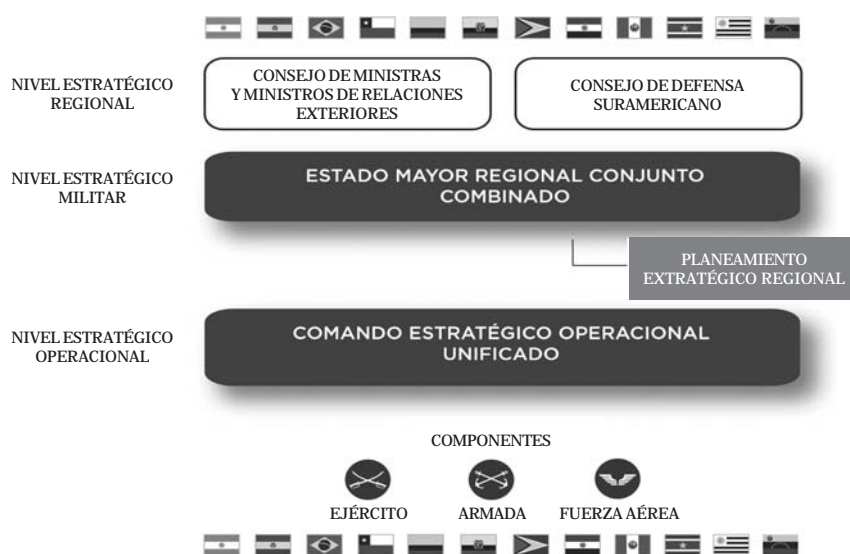
Las competencias, responsabilidades así como los ámbitos jurisdiccionales específicos a asignar a dicha Fuerza Suramericana, se enfocarían solo en aquellos factores comunes del interés regional que determine la conducción política superior, no contemplando otras hipótesis de empleo,

en particular, ninguna que implique intervención en los asuntos internos de cualquiera de nuestros países.

2. Estructura de la FMS

La *estructura* de esta posible *Fuerza Militar Suramericana* estaría conformada de un Estado Mayor Regional Conjunto Combinado (EMRCC), integrado por representantes de los Estados Mayores Conjuntos nacionales. Este EMRCC estaría dotado de una instancia de Planeamiento Estratégico Regional y de un (o más) Comando Estratégico Operacional Unificado (CEOU), responsable del empleo de los medios militares combinados para la salvaguarda y protección de nuestros intereses regionales comunes según las determinaciones y decisiones de nuestras autoridades políticas nacionales.

Gráfico 4: Esquema organizativo de la Fuerza Militar Suramericana



En este sentido, y a efectos de incorporar el principio de *conducción política de la defensa* a esta Fuerza Militar Suramericana, se requeriría la estructuración de un mecanismo de decisión política conformado por una instancia que agrupe a los actuales Consejo de Defensa Suramericano y Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

3. Ámbitos de empleo y despliegue de la FMS

Los *ámbitos de empleo y de despliegue* de nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana* podrían incluir los espacios geográficos comunes, nuestros límites y nuestras cuencas marítimas y oceánicas —optimizando muchas de las labores cooperativas que hoy ya cumplen a nivel bilateral y con esfuerzos convergentes nuestros instrumentos militares nacionales— y los componentes de infraestructura crítica asociada a los recursos naturales, tales como hidroeléctricas binacionales, oleoductos y gasoductos internacionales y sistemas integrados de transmisión de energía eléctrica. Asimismo, podría atender las responsabilidades de defensa en nuevos ámbitos como el actual reto que presenta la cuestión de la ciberdefensa en clave regional.

En lo que refiere a la “materia prima” y a los insumos con que deberá nutrirse nuestra futura *Fuerza Militar Suramericana*, debemos decir que mucho de ellos han venido siendo trabajados y consolidados en el seno del Consejo de Defensa Surame-

ricano, y en el marco de la cooperación “hacia dentro” que el mismo representa.

En este sentido, quiero destacar que mucho hemos avanzado en el Consejo de Defensa en cuestiones clave para dotar y vertebrar a una futura Fuerza Militar Suramericana. Ejemplos sintéticos de estos avances los representan la profundización del conocimiento mutuo de nuestros respectivos sistemas de defensa y militar; la identificación y articulación de estándares de interoperabilidad combinada entre nuestras organizaciones castrenses; o, los progresos registrados en la formulación de una doctrina militar combinada regional, esto es, de una doctrina militar común, netamente suramericana, desarrollada por nosotros mismos en función de las necesidades, intereses y objetivos propios. Cabe brevemente destacar que, para la conclusión y consolidación de esta doctrina militar común —que nos permita definitivamente superar la subordinación estratégica que implica manejarnos con doctrinas foráneas—, será decisiva la futura Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) así como también lo que actualmente y hacia delante continúe trabajando en la materia nuestro Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.

Asimismo, en el plano operacional, esta propuesta toma en cuenta experiencias exitosas que vienen ejecutando países de la región en pos de combinar sus esfuerzos en materia

de seguridad internacional. Ejemplo de ellos son los diferentes batallones de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, que tanto en Chipre, Haití y el Congo comenzaron a integrar bajo su bandera a contingentes nacionales de países hermanos como Ecuador y Paraguay. Otra experiencia que merece destacarse y que supera a estas acciones es la referida a la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena “Cruz del Sur”. Puesta a disposición de Naciones Unidas en calidad de *stand by force* en el año 2011, esta Fuerza Binacional Conjunta-Combinada, posee un Estado Mayor Conjunto Combinado, un Componente Terrestre, un Componente Aéreo y un Componente Naval, los que en la actualidad ya cuentan con una doctrina y adiestramiento común y equipamiento interoperable. En tiempo reciente, Brasil y Perú han expresado su interés de incorporarse a esta ejemplar experiencia de una verdadera Fuerza Suramericana de Paz.

Atendiendo a los antecedentes reseñados, la construcción de una futura *Fuerza Militar Suramericana* no debería ser sino una consecuencia coherente de la materialización y operacionalización de una visión estratégica regional en materia de defensa y militar compartida, y funcionaría de hecho como instancia instrumental de “disuasión hacia fuera” de nuestra defensa regional.

En este sentido, es esencial reflexionar que, tanto política como estratégicamente, el efecto que una futura *Fuerza Militar Suramericana*

podría alcanzar implicaría un valor agregado muy superior a la mera sumatoria de las capacidades de cada una de nuestras organizaciones militares nacionales.

En conclusión, la construcción de un esquema cooperativo en defensa como el que se plantea en esta propuesta, constituye una proyección hacia el futuro de los actuales consensos, acuerdos, actividades y principios que se vienen dando al interior del Consejo de Defensa Suramericano y la UNASUR, como resultado de una clara voluntad política de integración.

Cabe subrayar asimismo, que el papel del sector defensa en la protección de los recursos estratégicos de nuestra región es de último ratio, activándose cuando está en juego la soberanía territorial. No obstante, muchas veces la pérdida de soberanía se puede dar sin ocupación territorial. Es por ello que la verdadera defensa de los referidos recursos comienza en las medidas políticas y económicas de nuestros Estados. En este marco, tener el anillo de la Defensa cooperativa como último recurso es un disuasivo contundente, pues aunque nunca se usara, refleja la clara voluntad de unión en la defensa de intereses comunes y da mucha credibilidad.

Finalmente, la materialización de un proyecto de esta naturaleza no se hace de un día para otro. Al igual que otros logros de UNASUR, basados en el consenso, en el respeto a la soberanía y la diversidad, esta

propuesta requiere una estrategia de implementación de carácter gradual, flexible y escalonada. En este desafío, el actual modelo surameri-

cano de integración nos permite explorar el camino de conjugar la diversidad de perspectivas con unidad de acción.

Cambio político en Nuestramérica: avanzar o retroceder

Julio C. Gambina

Doctor en Ciencias Sociales.
Profesor Titular de Economía Política
en la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional de Rosario.
Presidente de la Fundación de
Investigaciones Sociales y Políticas,
FISYP

Resulta de gran interés la convocatoria realizada por el CIPI a debatir en La Habana las “Estrategias de desarrollo y procesos de cambios en Nuestra América: desafíos y perspectivas”¹ que tuve ocasión de compartir desde el panel con Darío Salinas de México, Hugo Mórdiz de Bolivia, Irene León de Ecuador y coordinados por Lourdes Regueiro de Cuba.

El taller fue la antesala de la XII^o Conferencia de Estudios Americanos organizada también por el CIPI² con una amplia participación para un debate matizado sobre el balance de los procesos en curso en nuestra región, y por ende, sobre las perspectivas para la consolidación de un proceso de transformación social, que como tal y para serlo tiene que, necesariamente, ser anticapitalista. Entre otros debates participamos en el cierre de la XII^o Conferencia en una mesa de discusión compartida con Hugo Mórdiz de Bolivia, Nils Castro de Panamá y coordinada por Luis Suárez de Cuba.

¹ Taller organizado por el Centro de Investigaciones de Políticas Internacionales (CIPI), el 21 de octubre del 2014 en la ciudad de La Habana, Cuba.

² Conferencia organizada por el Centro de Investigaciones de Políticas Internacionales (CIPI), entre el 22 al 24 de octubre de 2014 en la ciudad de La Habana, Cuba.

Los matices en las exposiciones, en este y otros encuentros similares, remiten a diferencias en las apreciaciones sobre distintas visiones de la realidad y sus posibilidades. Son producto del vínculo orgánico de cada uno de los que analizan y estudian la realidad, más cerca o más lejos de la experiencia en los gobiernos, o en los movimientos populares en que actuamos, algunos de los cuales asumen posiciones más o menos críticas de los procesos en curso. Incluso, algunas perspectivas resultan de miradas concentradas de una práctica académica, no necesariamente asociada a vínculos personales con estructuras sociales o políticas. Menciono la cuestión por la importancia que asigno al carácter intelectual de una militancia política y social afincada en la necesidad de recrear en nuestro tiempo la teoría y práctica de la revolución, por cierto, una cuestión opinable que interviene en el curso de la lucha de clases.

**Cuba: un territorio para el debate
y el pensamiento crítico**

Antes de progresar en los argumentos conviene en primer lugar destacar la sede cubana para el debate, por ser Cuba el territorio de la primera experiencia que intenta en la región latinoamericana y caribeña, desde ahora “Nuestramericana”, revolucionar la realidad del orden capitalista, es decir, intentar un “desarrollo anti-capitalista y anti-imperialista”, anticipando una

tesis sobre el punto de vista que sustento en la discusión sobre el desarrollo. ¿Fue Cuba una rara excepción en el marco capitalista regional? ¿Qué podemos aprender de su experiencia? ¿Sigue siendo posible el horizonte socialista o es una quimera imposible de alcanzar? Son interrogantes que emergen en los debates informales con los intelectuales y camaradas cubanos, incluso sostenidos con otros intelectuales y militantes en tertulias relativas sobre las posibilidades y potencialidades de la isla que iluminó hace más de medio siglo a la región y al mundo con sueños de emancipación y revolución.

Anticipemos que es mi interés realizar la crítica al “desarrollo capitalista” tal y como ocurre en nuestros países y en el mundo en esta época de crisis mundial del orden capitalista. Junto a la crítica histórica del proceso de desarrollo capitalista, me interesa la crítica teórica con los argumentos de la hegemonía en el régimen del capital, como con aquellos que imaginan la posibilidad de otro desarrollo del capitalismo. No solo existe la realidad del capitalismo en el mundo, sin los contrapesos de la bipolaridad entre 1945 y 1989; sino también las iniciativas ideológicas y políticas que sustentan la posibilidad de la reforma del orden burgués, a nivel de cada país y en iniciativas integradas disputando la hegemonía del orden mundial. Puedo entender las contradicciones políticas entre quienes disputan histórica o recientemente la hegemo-

nía estadounidense en el orden capitalista, e incluso aprovecharse de ellas diplomática o políticamente, pero sin obviar la cuestión esencial del “desarrollo capitalista” a que se aspira y claro, nuestra expectativa por un proceso de acumulación de fuerza política y teórica contra el capitalismo y por el socialismo. Por eso sustentamos una propuesta de desarrollo anticapitalista, antimperialista, anticolonial, contra el patriarcado y el racismo. Ello supone una discusión contra el límite de lo posible en las condiciones actuales, reconociendo las dificultades de todo orden para avanzar en un proyecto de tipo socialista.

Pero volvamos a Cuba, puesto que el ensayo que supone esa experiencia necesita ser jerarquizado, aun con los límites históricos y actuales de cumplimiento de su estrategia revolucionaria. Cuba intenta modificar su modelo económico para sostener su proyecto revolucionario, y tiene obstáculos muy serios para avanzar en ese plano, los que se concentran en las dificultades para resolver un modelo productivo y de desarrollo al interior de su sociedad y articulado con otros países de la región y del mundo. Además, sin Cuba no puede pensarse el tiempo de “cambio político” que vivimos en Nuestramérica desde comienzos del siglo XXI. Es más, muchos imaginaron otro futuro para la isla en aquellos tiempos de derrumbes (los noventa del siglo pasado) y sin embargo, contra viento y marea se sostiene el intento de construir la so-

cialidad alternativa. La realidad de lucha del proyecto revolucionario se empecina en la búsqueda por el “desarrollo del socialismo”, en interacción dialéctica con otros procesos que reinstalaron la perspectiva por el socialismo, bajo nuevas formas y modalidades, sea el del siglo XXI, tal como se formula desde Venezuela, o comunitario como se pronuncia desde Bolivia; incluso los desarrollos sugeridos por el Vivir Bien o el Buen Vivir de las constituciones de Bolivia y Ecuador, lo que supone “otro desarrollo” para la civilización contemporánea, discutiendo el patrón de consumo y por ende el de producción.

La experiencia socialista debe mensurarse en la consideración de las experiencias históricas, especialmente luego de la revolución en Rusia, la construcción de la Unión Soviética y la articulación de un campo del socialismo en el marco de la bipolaridad mundial entre capitalismo y socialismo para el periodo 1945-1989/91, lo que supone también consideraciones sobre el “no alineamiento” y el “tercer mundo” en perspectiva de desarrollos autónomos de los centros imperialistas del capitalismo global de época.

El desarrollo es un tema en debate desde hace mucho tiempo y si en tiempos de la bipolaridad las opciones de referencia teórica parecían reducirse a socialismo o capitalismo, en el campo de la hegemonía del régimen del capital se discutía en torno al crecimiento y su

condición de suficiencia o no para el desarrollo. Con la desarticulación de la Unión Soviética, el imaginario sobre el socialismo se derrumbó y habilitó concepciones de unipolaridad por el capitalismo como meta insuperable al desarrollo, restringiendo a minorías el sostenimiento de una estrategia teórica y práctica por la revolución socialista. Ese es el marco para que muchos consideren al capitalismo como el límite de lo posible para el desarrollo social.

Vale destacar que Cuba nos convocó a debatir entre 1999 y el 2010 los “Problemas de la Globalización y el Desarrollo”³ en pleno auge de las ideas y concepciones neoliberales y pro mercado. Era un debate entre los cultores de la corriente principal manifestada por conocidos premios Nobel de economía, representantes de organismos internacionales, especialmente el FMI, el Banco Mundial y una diversidad de expresiones del pensamiento crítico, algunos restringidos a la crítica al neoliberalismo y a favor de la recreación de un clima teórico y práctica de retorno del keynesianismo en diversas variantes, y otros en la crítica al capitalismo en su conjunto para recrear la opción socialista. Desde hace tiempo el CIPI asume el desafío de instalar un debate que recorre a Nuestramérica e incluso el mundo, ofreciendo la posibilidad de intercambiar reflexiones matizadas, no sin contradicciones con compañeras

y compañeros que tributan al pensamiento crítico. Hace poco discutíamos en los encuentros de la ANEC desde visiones contrapuestas contra el pensamiento hegemónico, desde posiciones anti neoliberales y anti-capitalistas. Esa articulación crítica dejaba para más adelante las diferencias sobre el ¿qué hacer a futuro? En rigor, se trataba de confrontar la lógica discursiva del Consenso de Washington y la liberalización de la economía como estrategia de desarrollo de las clases dominantes. Era un tiempo de afirmación de la transnacionalización de la economía mundial, o lo que es lo mismo que el pleno dominio universal del régimen del capital, como nunca había existido hasta ahora.

Ahora es tiempo de abordar esa discusión, entre quienes sostenemos una lucha ideológica, política, teórica y cultural para afirmar el poder del pueblo, y que claro, discrepamos en las formas concretas de construir sujeto, incluso conceptualmente sobre qué es lo que consideramos como sujetos, si aquellos contenidos en la disputa electoral (sin subestimarla) o aquellos que construyen conscientemente la perspectiva de la revolución en las condiciones concretas del presente. Se trata de la discusión del o los sujetos, del programa de las transformaciones, como de los instrumentos políticos, ideológicos y culturales para su materialización.

Para fundamentar su obra de hace 20 años, Álvaro García

³ Encuentros organizados por la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, la ANEC.

Linera⁴ señala que: “En síntesis, lo que nos preguntamos es: ¿cómo construir la autodeterminación general de la sociedad de hombres y mujeres concretos siendo que, por un lado, está visto que los ámbitos de acción autónoma de los individuos hasta ahora solo alcanzan una dimensión local, grupal, restringida, sin llegar a conformar una estructura de orden realmente social, mientras que, por otro lado, el espacio social de la no-autodeterminación no solo es monstruosamente poderoso por los recursos que posee, sino que ante todo porque él si se halla definido (y por tanto es el único que en el fondo nos define a unos en relación con los demás) como social, como social-universal, que es la forma contemporánea de la existencia de lo social? ¿Cómo superar esa frustrante impotencia que devora a diario la actividad vital y creativa transformadora de cientos de miles de hombres y mujeres que conquistan espacios locales de autonomía, pero que con el tiempo ven como su obra es devorada por el apabullante poderío de la totalidad maquinal no-autodeterminativa del poder del capital, suplantando lo más exquisito y noble de la pasión humana? ¿Es que realmente hay posibilidades de emanciparse de la generalidad (o totalidad social) no-autodeterminativa a partir del avance de los pequeños espacios locales de

autonomía a que está condenada hoy día la acción vital humana, sabiendo que nunca se forma un todo sumando linealmente las partes?”

Y continúa interrogándose si “¿es posible pensar o repensar nuevamente una estrategia de superación del todo no-autodeterminativo y la construcción de una totalidad social autodeterminativa a partir de esta desventaja estructural del localismo y la parcialidad en la que se da la acción autónoma de los individuos y que no tardará en enajenarse de ellos?” Remata la reflexión señalando que “Esta pregunta recorre el mundo hace más de 150 años.” Claro que aclara que en nombre de Marx y la interpretación de sus pensamientos se produjeron fracasos y traiciones que bien valen analizarse críticamente y volver a la cuestión esencial del cambio revolucionario del paradigma que impuso el régimen del capital. Esa es la tarea para asumir en estos complejos tiempos e ir más allá de la coyuntura electoral e institucional y discutir sobre la emancipación y el socialismo.

Cuba es el territorio adecuado para estas consideraciones y debates en el amplio arco del pensamiento crítico.

Las estrategias para el desarrollo en debate

Debemos partir en el análisis del contexto sobre el marco de referen-

⁴ Álvaro García Linera: *Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórico-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.

cia que supone la *crisis mundial del capitalismo*, que emergió allá por el 2007 y que continúa con fuerte desaceleración en el capitalismo desarrollado e incluso, la novedad apunta a los países emergentes, que también disminuyen su ritmo de crecimiento, el que fue muy fuerte en la década pasada, incluso superior a los registros de la economía mundial, precisamente por la dinámica de capitales que buscaron fuera del capitalismo desarrollado la opción por la valorización capitalista.

Sobre la coyuntura crítica relativo a las finanzas globales, señala el FMI que: “En particular, pese a que continúan el nivel sumamente bajo de las tasas de interés y el mayor apetito de riesgo en los mercados financieros, la inversión todavía no ha repuntado, quizá debido a las preocupaciones por el bajo crecimiento potencial a mediano plazo y a un moderado consumo privado (en un contexto de débil crecimiento del ingreso medio). En el caso de los mercados emergentes, pese a que los pronósticos han sido revisados a la baja, persiste el riesgo de que el aumento del crecimiento proyectado para el próximo año no se materialice (al menos en su totalidad) y de que el crecimiento potencial sea inferior al actualmente proyectado. Y no dejan de preocupar los riesgos de un aterrizaje brusco en China a mediano plazo debido a la capacidad exce-

dentaria y al exceso de crédito, puesto que la inversión y el crédito siguen siendo los principales impulsores del crecimiento.⁵

Son variados los pronósticos, como el mencionado del FMI, que apuntan a una ralentización del crecimiento de la economía mundial y límites a la expansión de políticas sociales y de distribución del ingreso, lo que caracterizó a la América Latina en los últimos años. Ese crecimiento en Nuestra América hizo creer a muchos políticos y analistas que la CRISIS era ajena a nuestros países, e incluso imaginaron lecciones a los líderes del capitalismo mundial. Eso fue un grave error, pues no se entendía que el crecimiento en nuestros países era producto de la crisis. Nuestra América creció en buena parte por las inversiones de las Corporaciones Transnacionales asociadas al precio internacional en alza de las commodities demandadas por la economía mundial.

Incluso, los países emergentes lo son en tanto receptores del flujo de capitales que buscan alta rentabilidad ante los límites de la tasa de interés y las condiciones de funcionamiento y la valorización productiva y financiera en el capitalismo desarrollado. Es algo que ahora puede cambiar ante el anuncio de la FED para elevar la tasa de interés. Conviene que existan ilusiones sobre el carácter de “emergentes”, como si ello fuera una categoría

⁵ “Perspectivas de la Economía Mundial”, octubre 2014, p. 14, en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/texts.pdf>.

más allá de la dependencia, el subdesarrollo o el atraso relativo de nuestros países. La denominación de la emergencia proviene de la lógica capitalista que pretende superar los límites de la crisis con espacios para la valorización del capital. Se trata de invertir en territorios con abundante fuerza de trabajo (barata) y recursos naturales disponibles para la acumulación y el acaparamiento. No en vano, China, India y Brasil, integrantes emblemáticos del BRICS, son países de extendida población y pobreza, con disposición a ofertar las condiciones demandadas por el gran capital. Ni hablar de los recursos naturales cuantiosos que ofrece el sur del mundo, incluida la empobrecida África y claro, Nuestramérica.

Por eso es que debemos discutir e interrogarnos sobre: ¿cuál ha sido la estrategia de desarrollo en la región en estos años? Claro que existen enormes diferencias entre nuestros países, y solo a modo de ejemplo señalamos que no es lo mismo la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia que la expropiación parcial de YPF en Argentina, con impacto diferenciado en la apropiación de la renta.

En la primera, el Estado se apropia gran parte de la renta petrolera y gasífera para orientar recursos hacia una política de diversificación industrial asociada al empleo, la distribución del ingreso, el consumo

popular, y una política social masiva para enfrentar la pobreza. Luego del resultado electoral de las elecciones de octubre del 2014, Evo Morales señaló que fue el triunfo de la nacionalización contra la privatización, enfatizando que la votación popular del 12 de octubre del 2014 “es el sentimiento de liberación de nuestros pueblos. ¿Hasta cuándo seguir sometidos al imperio o al sistema capitalista? Este triunfo es de los antiimperialistas y los anticolonialistas”, e insistir que “Aquí había a debate dos programas: la nacionalización o la privatización. Con más de 60 por ciento ganó la nacionalización”.⁶

En el segundo caso se mantiene el carácter de sociedad anónima de YPF, abierta al capital privado, y se promueve la estratégica asociación con transnacionales petroleras para la explotación de los hidrocarburos no convencionales vía utilización de tecnologías altamente depredadoras con la Naturaleza como la fractura hidráulica (fracking). Con la nueva ley de hidrocarburos recientemente aprobada en la Argentina se consolidan los acuerdos del estilo entre los realizados por YPF con Chevron y se “quiebra la solidaridad con la valiente lucha que el pueblo ecuatoriano mantiene frente a Chevron, autora de una colosal contaminación en el país hermano”.⁷

⁶ Evo Morales proclama su triunfo y logra tercer mandato, en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/10/12/cierran-elecciones-en-bolivia-con-evo-morales-como-favorito-8369.html> (consultada el 12/11/2014).

⁷ Declaración de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos, APDH, Argentina, noviembre 2014, en <http://www.apdh-argentina.org.ar/ante-ley-hidrocarburos-10-11-14> (consultada el 12/11/2014).

En ambos casos se discute el rumbo de la orientación para el desarrollo, y puede discutirse como algunos lo hacen sobre la base común extractivista, sin embargo, en nuestro caso apuntamos a destacar el sentido diferenciado que asumen procesos productivos que se definen en una perspectiva anticapitalista, o en el otro caso por la inserción subordinada en el orden capitalista. La forma productiva puede parecerse, pero los rumbos de inserción internacional y los objetivos para el desarrollo aparecen diferenciados.

Pese a esas diferencias a las que aludimos con el ejemplo entre Bolivia y Argentina, conviene discutir la estrategia en términos generales, porque en Nuestramérica creció en forma muy importante la convicción social de un proceso de cambio político, que posibilita, pese a los matices, pensar regionalmente.

Insistamos que concebimos el cambio político como una cuestión regional, más allá de orientaciones gubernamentales a izquierda, centro o derecha del arco político. Lo que cambió políticamente es Nuestramérica como región, producto de la lucha y organización popular, y no solo los países que definen un posicionamiento más radicalizado desde opiniones u acciones de sus liderazgos y gobiernos.

En ese sentido destacamos las conversaciones de paz en La Habana entre la insurgencia colombiana y el gobierno de Colombia. El cambio político o no, no lo define el carácter servil al imperialismo del go-

bierno en Bogotá, sino por las condiciones de posibilidad para el cambio que genera la lucha popular en ese país y en la región Nuestramericana. ¿Acaso debe quedar afuera de una caracterización por el cambio político la situación del pueblo mexicano ante la existencia de gobiernos a la derecha de otros existentes en la región? ¿No fue acaso el levantamiento de Chiapas uno de los momentos clave en lo político, lo social, y en el clima ideológico para definir el cambio político en la región y en el mundo? Que en tres décadas, dos fraudes electorales hayan impedido el acceso al gobierno mexicano de sectores a la izquierda de los oficialismos no mella la caracterización general por el cambio político en la región. El cambio puede no evidenciarse en los gobiernos resultados de elecciones fraudulentas, pero el proceso de organización y lucha converge con otras dinámicas similares del proceso de cambio político en Nuestramérica.

Porque el cambio político en Nuestramérica es resultado de la lucha y organización social y política de los pueblos, de sujetos concretos, de los trabajadores, los indígenas, los campesinos, las mujeres y los jóvenes, tanto como una enorme diversidad de un entramado social que aspira a construir otra realidad a la derivada de la explotación capitalista. Por eso vale discutir el modelo productivo y de desarrollo, es decir, ¿cuál es la estrategia seguida en este tiempo en Nuestramérica? Vale interrogarse si: ¿se superó la inserción

subordinada? Pregunta válida aun con enormes señales de autodeterminación en la confrontación con las clases dominantes locales y mundiales, que en algunos casos fue más allá que declaraciones y discursos y supusieron enfrentamientos diplomáticos con el poder mundial, especialmente contra EE.UU. y que además de la tradicional actitud de Cuba se pueden señalar acciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador, incluso de otros países que no se proponen superar al capitalismo. Resulta muy importante constituirse discursivamente en la confrontación con el capitalismo y el imperialismo, siendo aún una asignatura pendiente de realización la configuración de experiencias de articulación en la producción y circulación de bienes y servicios más allá de la ley del valor e intentando una lógica más amigable con el valor de uso, la desmercantilización y unas nuevas relaciones socioeconómicas entre nuestros pueblos.

¿Se generó una nueva estrategia de desarrollo o se continuó con la transnacionalización de la economía ofertando cuantiosos recursos naturales? Vamos a insistir en matizar la interrogación, pero válida en términos de nuestra categorización del "cambio político". Que existen experiencias no hay dudas y se puede comentar la articulación de los com-

plejos productivos textiles entre Bolivia y Cuba⁸, como el aliento al comercio con moneda local, entre Argentina y Brasil desde el 2008 y ahora entre Brasil y Uruguay en el mismo sentido,⁹ o más preciso aun el SUCRE entre los países del ALBA-TCP, al que solicitó su incorporación Uruguay.¹⁰ Por eso nos interrogamos sobre ¿cuánto avanzó la nueva arquitectura financiera regional, con el Banco del Sur aun en carpeta, o el Banco del ALBA en crecimiento? E incluso pensando institucionalmente no es menor la creación de la CELAC, sin EE.UU. y Canadá, en un gesto de autonomía de Nuestramérica y que confirma lo dicho del cambio político aun con gobiernos que se pronuncian por rumbos muy diferentes, incluso opuestos, algunos favorables al libre comercio y otros en la perspectiva de construcción de un proyecto por la emancipación social.

En base a lo que venimos señalando es que se generaron expectativas por el crítico discurso a las políticas neoliberales hegemónicas en los años 80 y 90, y existieron señales que habilitaron una perspectiva esperanzadora, especialmente en materia de integración, ya sea la modificación de algunos mecanismos en instituciones tradicionales (que venían de antes), caso del Mercosur; o nuevas como

⁸ "Cuba y Bolivia alistan empresa binacional de la industria textil", en http://prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=3241411&Itemid=1 (Consultado el 12/11/2014).

⁹ "Brasil y Uruguay dejarán de usar el dólar en su intercambio comercial", en <http://www.ciudadnueva.org.ar/areas-tematicas/internacionales/brasil-y-uruguay-dejaran-de-usar-el-dolar-en-su-intercambio-comercia> (consultado el 12/11/2014).

¹⁰ "Impulsan utilización del SUCRE como sistema de pagos en Uruguay", en <http://www.sucrealba.org/index.php/noticias/141-noticia03102013-1> (consultado el 12/11/2014).

el ALBA-TCP, o UNASUR, e incluso la CELAC. Hay necesidad de hacer un balance sobre la integración regional, con sumas y restas, con más y menos, valorando y realizando una crítica circunstanciada. Ni apología, ni desconocimiento de lo que suponen. Ni optimismo ni escepticismo, sino crudo análisis de la realidad, en su complejidad y diversidad de dimensiones. La integración era la gran novedad sustentada en el marco del cambio político en Nuestra América, y el punto más alto fue 2005 en la lucha contra el ALCA. Es verdad que se trata más de una articulación política de liderazgos que una propuesta de entramados productivos orientados hacia otros desarrollos alternativos, anticapitalistas y por el socialismo. Hoy reaparece el fantasma de la apertura económica, el libre comercio y la integración subordinada en el proyecto de liberalización y apertura con la Alianza para el Pacífico y la continuidad de los tratados bilaterales de inversión, los TBI; y la negociación de un tratado de libre comercio, un TLC entre el Mercosur y Europa, como si esta fuera menos imperialista que EE.UU. En ese sentido se continúa con la extensión de acuerdos bilaterales para la seguridad jurídica de los inversores capitalistas y la prórroga de jurisdicción que tanto se debate en estos días a propósito de las discusiones de Argentina con

los fondos buitres y la justicia de EE.UU.¹¹

Más allá de la integración y las relaciones entre los países, interesa considerar críticamente los límites relativos a los cambios ocurridos en el orden local hacia la diversificación productiva no dependiente. Enfatizamos la crítica por la tendencia subsistente de subordinación local a la lógica productiva definida por las transnacionales del orden capitalista. Un razonamiento que, especialmente en el Cono Sur, supuso la expansión de una agricultura cada vez más subordinada a la lógica de acumulación de las transnacionales de la alimentación o la biotecnología, que induce el monocultivo de la soja transgénica. Es lo contrario a lo sugerido por el movimiento indígena, agrario, campesino, más orientado a una estrategia de desarrollo vía la agricultura familiar o la comunitaria. En el mismo sentido puede pensarse el modelo de industrialización, sesgado como armaduría y ensamble en la época de la transnacionalización, con tecnología en manos de los monopolios transnacionales, contrario a una propuesta de soberanía industrial que discute cómo y qué producir, para quiénes y con quien, algo que se suscita en el debate de los trabajadores en tiempos de ampliación de la flexibilidad laboral y salarial, la precarización del empleo y la ofensiva del capital sobre el trabajo.

¹¹ Ver Blog de Julio Gambina, en <http://juliogambina.blogspot.com.ar/>

**Desde el balance de la época,
pensar los desafíos y las perspectivas**

El balance a realizar para pensar el presente nos convoca a recuperar el análisis de un ciclo largo de ofensiva del capital sobre el trabajo y que empezó con terrorismo de Estado en el Sur de América (las dictaduras en los años 70) y afectó a todos los procesos políticos con perspectiva emancipadora y obstaculizó todas las formas de acceso al poder que se discutían a caballo de la experiencia cubana desde 1959 y la chilena entre 1971 y 1973.

La ofensiva del capital global fue contra la vía electoral y la insurreccional de acceso al gobierno y disputa del poder. Esa ofensiva gestó una reestructuración regresiva del orden capitalista con modificación de las relaciones sociales de producción con efecto devastador entre los trabajadores. Es un proceso construido en cuatro décadas, desde 1973 hasta ahora y desde el Sur de América hacia el conjunto del mundo, siendo Europa la última estación en proceso restaurador del programa de máxima del gran capital para la liberalización y expansión universal del capital más concentrado.

Esa es la explicación de la actual precariedad e informalidad, desempleo y subempleo, flexibilidad y relativa de-sindicalización y debilidad de las respuestas tradicionales del movimiento obrero y popular. Es, en definitiva resultado de la impunidad empresarial contra los trabajadores por hacer realidad la contra

tendencia a la caída tendencial de la tasa de ganancia esbozada en *El Capital* por Carlos Marx. Más que lograr flexibilizar las relaciones laborales, lo logrado es una mayor impunidad del capital para disciplinar a los trabajadores y disponer arbitrariamente sobre el proceso de trabajo y los trabajadores, desde una correlación de fuerzas construida en décadas, y que incluye la intencionalidad de afectar al derecho de huelga.

Pero también explica el cambio de función del Estado capitalista, un tema que aun condiciona el pensamiento en la izquierda que supone al Estado contra el Mercado, cuando es el Estado (capitalista) el que promovió y promueve la mercantilización y la subsunción del trabajo, la naturaleza y la sociedad en el capital, ahora transnacionalizado. En varias ocasiones hemos discutido la cuestión, pensando al Estado y al Mercado como relaciones sociales que en capitalismo supone la contradicción entre el capital y el trabajo, en tanto relación que define al conjunto de la sociedad. Solo así puede entenderse la fortísima participación del Estado capitalista contemporáneo en el sostenimiento de las grandes empresas ante la crisis capitalista en curso. No hay contradicción entre el Estado capitalista y el mercado capitalista, sino que se completan desde la especificidad funcional de cada ámbito de relaciones sociales en la producción y circulación de bienes y servicios.

Del mismo modo se puede entender la liberalización de nuestras economías, comercial, financiera, subordinada a una institucionalidad de la transnacionalización con Tratados Bilaterales de Inversión, TBI; Tratados de Libre Comercio, TLC; ámbitos de solución de diferencias por inversiones como el CIADI, entre otros. La mundialización del capitalismo es un proceso histórico y universal, acelerado en los años 90 con la ruptura de la bipolaridad en el sistema mundial y el afianzamiento de la ofensiva del capital transnacional más concentrado que puja por la apertura de los mercados desde la presión de los principales Estados del capitalismo mundial, la búsqueda de todos los Estados nacionales por atraer inversores externos y la gigantesca tarea de presión por la liberalización que instrumentan los organismos internacionales junto a ámbitos de articulación del poder mundial como el G20.

Vale mencionar que al tiempo que se impuso la ofensiva del capital sobre el trabajo, la naturaleza y la sociedad, se construyó la resistencia y con ella un nuevo ciclo del conflicto social global. El punto más alto de la ofensiva fue 1989/91, con la caída del muro de Berlín y la formulación del Consenso de Washington. Al mismo tiempo, se construyeron las bases materiales sociales, políticas y simbólicas de la resistencia popular para habilitar un tiempo de

cambio político que hoy analizamos. Remitimos al ciclo que empieza en Chiapas (1984) y se proyecta en Caracas (1989) con la revuelta popular y en variadas campañas continentales en rechazo a proyectos estratégicos de las clases dominantes. Entre ellos destaca el rechazo al ALCA, a los pagos de la DEUDA externa y pública y a la MILITARIZACIÓN creciente en Nuestra América. Se trata de un tiempo de instalación de los NO, como expresión de la voluntad de amplios sectores populares contra la iniciativa política de la ofensiva del capital. Es interesante destacar que en ese proceso por los NO se habilitaron condiciones para resolver la agenda de demandas por el SI de los pueblos, manifestados en un programa que puede sintetizarse en la lucha por la soberanía alimentaria, energética, financiera, que en definitiva sostiene la demanda por el ejercicio de la soberanía popular en sentido integral.

En ese marco es que deben pensarse los gobiernos identificados con los procesos del cambio político en Nuestramérica y que entre los principales aportes al cambio se incluyen las reformas institucionales expresadas en nuevas Constituciones Políticas¹² que definen por ejemplo los derechos de la naturaleza, o manifestaciones por el vivir bien o el buen vivir, e incluso la democratización de las sociedades sobre la base de la participación popular y comu-

¹² Especialmente las nuevas constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

nitaria en la toma de decisiones. En rigor, existe una relación dialéctica entre el movimiento popular y los gobiernos, donde el primero constituye a los segundos y estos animan o frenan el proceso de despliegue del movimiento. Sostenemos que la dinámica de lucha y organización popular crea las condiciones de posibilidad para el cambio político, incluido al acceso por vía electoral al gobierno, y que al mismo tiempo existe peligro de la burocratización definida desde la inmovilidad promovida por los nuevos Estados emergentes de la actividad social y política de los pueblos. Claro que también ocurre a la inversa y pueden los Estados bajo la nueva correlación de fuerzas políticas impulsar una renovada y creciente participación popular en los nuevos desafíos de los gobiernos para la disputa del poder y el orden social en su conjunto. En la dialéctica entre gobiernos y el movimiento está la perspectiva y los desafíos para crear subjetividad orientada al cambio económico y profundizar el cambio político. La dialéctica es de abajo hacia arriba y viceversa.

Estamos indicando la existencia de dos tendencias estructurales que disputan el sentido de la lucha de clases contemporánea. Por un lado afirmamos que existe una tendencia general a la expansión capitalista, aun en la crisis mundial en curso y que emerge desde hace 40 años. Pero por otro lado, también se verifica y como novedad dentro del ciclo de ofensiva capitalista, la emer-

gencia de otra iniciativa en sentido contrario y surgida desde la lucha de los pueblos, que primero definieron el rechazo en un programa reivindicativo por los NO y que en su despliegue se pudo disputar gobiernos, intentar cambios institucionales y apuntar a la construcción de nuevos SI u objetivos que consoliden procesos de emancipación social. Es en razón de ello que afirmamos que el cambio político es la novedad de la época, especialmente situado en Nuestramérica. Es real que continúa la ofensiva del capital sobre el trabajo, la naturaleza y la sociedad, pero la novedad es el cambio político verificado en la región. Por eso es clave avanzar en ese sentido, o si no se retrocede y puede ser muy difícil reconstituir las condiciones de movilización política del pueblo para la emancipación y la revolución. Vamos a insistir que no se trata de caracterizar a gobiernos a la izquierda o a la derecha del arco político, sino de procesos que se definen en la acumulación de fuerzas desde el movimiento popular, en el ejercicio del poder popular.

Nuestra hipótesis apunta a pensar en un nuevo ciclo de la lucha de clases a escala global, con un momento inicial de elaboración de un enfoque teórico y práctico sobre la revolución construido ente 1848 y 1989/91, desde los clásicos del marxismo y las primeras experiencias de lucha de los trabajadores en defensa de sus intereses de clase y contra el capital. Es una lógica que se recorre desde el Mani-

fiesto Comunista y la revolución europea de 1848 a la constitución de la Asociación Internacional de los Trabajadores y su lema convocando a la unidad de los trabajadores del mundo, como la experiencia efímera y gigantesca de la Comuna de París, tanto como con las experiencias relativas al intento de construir un campo del socialismo, proceso frustrado que desemboca en el derrumbe del experimento en Europa del Este y en la desarticulación de la URSS. Desde entonces emerge un nuevo ciclo, con 25 años entre 1989 y 2014 de nuevas experiencias y procesos sociales, políticos, culturales de gestación de nuevas prácticas y síntesis teóricas por la revolución, cuyo epicentro se concentra en Nuestramérica.

Por cierto que en este proceso novedoso no se puede obviar la contraofensiva del capital y el imperialismo, puesta de manifiesto en la política exterior de EE.UU., el despliegue de sus bases militares, el accionar de sus embajadas y una política de recreación del accionar golpista, entre los que sobresalen la intervención militar en Haití, con presencia destacada de tropas provenientes de los países de Nuestramérica. Vale mencionar el creciente despliegue de la campaña popular contra la presencia militar en Haití y la finalización de la presencia de la MINUSTAH en Haití.¹³ No solo se trata de Haití sino de las nuevas formas de golpes de

Estado, tal como se expresaron en Honduras y Paraguay. Los golpes son propiciados desde el poder de las transnacionales y sus Estados de origen y viabilizados por socios internos en cada país, parte de las clases dominantes en nuestros países que articulan su lugar en la división internacional del trabajo en el mundo y en la esfera del poder mundial del capitalismo.

Esa contraofensiva se manifiesta también en las principales tendencias del capitalismo, especialmente en la articulación de la producción y la circulación, donde las finanzas adquieren carácter relevante. Existe una contraofensiva imperialista en materia de endeudamiento e injerencia de los organismos internacionales para condicionar los procesos de cambios en la región y gestar condiciones para revertir potencialidad de iniciativas para el cambio económico. En ese plano vale pensar que la crisis de la deuda en los años 80 fue una posibilidad desaprovechada por los países latinoamericanos y caribeños para confrontar con el orden financiero y la hegemonía del sistema financiero mundial. En esa ocasión existió la oportunidad de rechazar el chantaje de los acreedores y declarar el no pago solidario entre los países fuertemente endeudados con la banca privada mundial. Se eligió el camino de la negociación con la banca y el padrinazgo de los Organismos Internacionales y los principales Es-

¹³ Más información en <http://haitinominustah.info/>.

tados del capitalismo desarrollado, lo que se manifestó en los planes Baker o Brady, ambos, respectivamente Secretarios de Estado y del Tesoro de EE.UU. en los años 80 y 90, en pleno auge de las políticas neoliberales.

El proceso de renegociación de las deudas externas de nuestros países y la titulación habilitó el salvataje de bancos transnacionales comprometidos con créditos impagable de la deuda pública. Esos títulos surgidos de la reestructuración de deuda organizada desde el Norte circularon por todo el mundo para renovar la orientación especulativa del capitalismo contemporáneo hasta nuevas crisis en el cambio del siglo y el mayor impago de un país, tal como ocurrió con Argentina en el 2001 y más recientemente con Grecia. La situación actual de la Argentina demandada en EE.UU. por fondos especulativos (Fondos Buitres) pone en evidencia nuevamente que el orden económico, financiero y jurídico del capitalismo contemporáneo organiza las demandas del capital y subordina pueblos y naciones sin preocupación del costo social. La corriente solidaria a la posición argentina de crítica a la justicia estadounidense y los fondos especulativos habilita nuevamente a pensar y luchar por una estrategia de reestructuración del sistema mundial, especialmente en las finanzas. Nuevamente se presenta la ocasión para confrontar con el sistema financiero mundial y no queda claro que aun con una fuerte co-

rriente solidaria a la posición argentina, se pueda aprovechar la oportunidad de un repudio al condicionante estructural que supone el endeudamiento público de los países dependientes del capitalismo mundial.

No se trata de anticipar posiciones pesimistas, sino que resulta de un balance de iniciativas recientes que no encuentran su materialización, y en buena medida atribuible a la ausencia de una fuerte voluntad por resolver desafíos históricos sustentados discursivamente en estos años de cambio político. Recordemos, que a fines del 2007 se suscribió el acuerdo entre 7 presidentes sudamericanos para constituir a corto plazo el Banco del Sur e intentar en simultáneo el aprovechamiento de cuantiosas reservas internacionales acumuladas. Para el año 2013 y según datos del Banco Mundial, las reservas internacionales de los países que suscribieron el acuerdo por el Banco del Sur superan los 450 000 millones de dólares. Si a ellos se suma otros tres países integrados en Unasur, Chile, Colombia y Perú, la cifra alcanza los 600 000 millones de dólares. El Mercosur originario con 4 países sumaba más de 411 000 millones de dólares, y si se adiciona Venezuela, actual composición de 5 países, el monto se eleva a más de 431 000 millones de dólares.

Todas las cifras son importantes si se piensan como fondo total o parcial para desarrollos productivos de carácter alternativo. Desde el 2007

existe un importante crecimiento del volumen total de reservas, aunque en algunos casos, existe una tendencia descendente de los valores absolutos en el registro del 2013, lo que revela usos alternativos de esos recursos, tales como cancelaciones de deuda o directamente la fuga de capitales. La fuerte acumulación de reservas, para los 10 países apuntados pasó desde 2007 de 341 000 millones de dólares a 600 000 millones de dólares en 2013, evidenciando en el periodo considerado (el mismo del despliegue de la crisis capitalista) capacidad de acumulación de divisas y respaldo financiero a procesos políticos que hemos definido para el conjunto de la región como de cambio político, más allá de las orientaciones de los gobiernos, tal como ya manifestamos. Mientras no se utilicen para abonar un modelo productivo alternativo, esos fondos son disputados para la lógica de acumulación de los grandes capitales y como dijimos para cancelar deuda o apropiarse los excedentes vía remesas de utilidades al exterior.

El intento pensado, especialmente desde el movimiento popular, era la utilización de fondos soberanos para alimentar un nuevo modelo productivo y de desarrollo, sin los condicionantes de la transnacionalización y sus instituciones internacionales funcionales: el FMI, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio. Han pasado 7 años desde entonces, simultáneos al despliegue de la crisis mundial y

se demora la concreción de la entidad bancaria regional. Recientemente se anunció la creación del Banco de Desarrollo de los BRICS y un Fondo de apoyo ante contingencias que genera expectativas de rumbos diferenciados en la arquitectura financiera. Son perspectivas y posibilidades que habilitan a pensar la potencialidad de un orden mundial diferente al hegemónico y en crisis. Son iniciativas en proceso de construcción, asentadas en crítica a la arquitectura vigente aunque demoradas en su materialización.

Es un debate interesante la posibilidad de organizar una política alternativa, cuestión suscitada en la región ante la constitución del Banco del Sur; o cuando la UNASUR en noviembre del 2010 conformó un Consejo Suramericano de Economía y Finanzas para articular políticas comunes; y más aún los debates sobre una Nueva Arquitectura Financiera sustentados desde la Alternativa Bolivariana de los Pueblos, ALBA-TCP, sugiriendo avanzar en articulaciones económicas, productivas, financieras y monetarias para una inserción independiente en el sistema mundial. Son todas iniciativas en disputa, pues para algunos, estas decisiones suponen la continuidad del desarrollo en el marco del capitalismo, mientras que para otros se presenta la posibilidad de un orden no capitalista, incluso socialista. La verdad es que más allá de formulaciones, los obstáculos de la realidad

parecen imponerse postergando la ejecución de medidas ampliamente difundidas y reconocidas por el movimiento social en la región y en el mundo.

¿Cuán cerca están esos debates y desafíos en la realidad contemporánea de la región? Las expectativas por el cambio político en la región en la primera década del siglo XXI constituían una esperanza más allá de nuestros territorios, con dinámica social movilizadora y extendida, a lo que se sumaban cambios institucionales, especialmente reformas constitucionales que anunciaban nuevos imaginarios civilizatorios, caso del “vivir bien” o el “buen vivir” en Bolivia y Ecuador, junto a proposiciones por la soberanía alimentaria, energética o financiera y la reaparición de la discusión por un horizonte socialista presentado por las reformas cubanas y las proposiciones de Venezuela y Bolivia. La coyuntura nos devuelve la contraofensiva al proceso de cambio político que se juega en la profundización de esas claves sociales, políticas e ideológicas con amplia movilización de los trabajadores y los pueblos, o la administración de lo logrado con desmovilización social, condenando la esperanza a un proceso de restauración de la hegemonía neoliberal de fines del siglo XX. Esto último es lo que imaginan quienes recuperan el espíritu del libre comercio en las negociaciones de la Alianza del Pacífico o estimulan expectativas esperanzadas en los mecanismos de

la liberalización presentes en los vigentes tratados bilaterales de inversión o la subordinación a la lógica institucional de los organismos internacionales y sus mecanismos de subordinación, caso del CIADI.

Todo lo señalado es parte de lo que se discutió en la reunión del G77 + China en junio del 2014 en Bolivia, relativo al orden mundial capitalista en crisis, que a medio siglo de su creación duplica sus miembros y demanda volver a tomar el sentido de la discusión de 1964 contra la Dependencia y por la Liberación. Claro que el tiempo no transcurrió en vano y la ofensiva popular y liberadora de los años 60 y 70 dio paso, terrorismo de Estado mediante en Sudamérica a la ofensiva del capital y las políticas hegemónicas neoliberales que arrasaron con conquistas históricas de los trabajadores y los pueblos. Al mutar la realidad, ruptura de la bipolaridad mediante a comienzos de los años 90, se impuso el pragmatismo en muchos de los procesos sociales, políticos e ideológicos protagonistas de la perspectiva de liberación nacional y social. Es lo que crudamente se pone de manifiesto hoy con la denominación de países emergentes, un lugar al que aspiran los administradores del capitalismo dependiente en todo el mundo. Por ello es que los Estados salen a la conquista de inversores externos. El imaginario posible es el capitalismo y la valorización de capitales favorecidas por inversiones externas. Se menciona incluso a Cuba, que con sus cam-

bios económicos atrae capitales externos a la isla para resolver el abastecimiento y la creación de riqueza en un territorio que se pronuncia por un modelo alternativo, el socialismo. Esta es precisamente lo diferente en cuestión de inversiones, ya que no es lo mismo propugnar un orden capitalista que socialista. La cuestión es quién decide sobre las inversiones, el para qué y los cómo de las mismas, como el impacto social de ello derivado. Claro que toda inversión de transnacionales tiene como propósito la ganancia y ese es el peligro mensurado de la estrategia cubana para defender lo logrado y resolver la coyuntura, muy diferente a quienes apuestan a la continuidad esencial bajo el orden del régimen del capital. En ese sentido y evaluando la situación cubana leemos que “En síntesis, puede decirse que el país ha venido avanzando gradualmente en el ajuste de las principales proporciones macroeconómicas, aun cuando las mismas se han venido desarrollando en medio de una desfavorable coyuntura externa, incluyendo el reforzamiento del bloqueo económico de Estados Unidos contra Cuba. Desde luego, que esta mejor situación no representa que todo esté resuelto, ya que —entre otras cosas— no se ha podido elevar el volumen de las inversiones y su ejecución eficiente. Tampoco la respuesta a la asignación de recursos para elevar la producción

de alimentos ha sido la esperada, ya que si bien se ha logrado poner a producir más de 1,4 millones de hectáreas de tierras ociosas, los resultados son aún muy discretos. Lógicamente, los avances que se registran no se reflejan en una elevación del nivel de vida de la población, pero resultan indispensables para alcanzar ese objetivo, para lo cual se requiere un mayor nivel de recursos financieros e inversiones que posibiliten que la economía crezca a ritmos superiores al 6% anual. En ese rumbo el país avanza, lo que evidencia la correcta senda económica que estamos transitando, con la perspectiva de crecer a un mejor ritmo el próximo año.”¹⁴ Queda claro que se demandan inversiones para sustentar el modelo socialista en Cuba.

Retomando los argumentos más en general, señalemos que en los años 60 y 70, en plena bipolaridad, se propagaba el imaginario alternativo desde la lucha por el socialismo y en particular desde la teoría de la dependencia, y la desconexión del orden capitalista que pregonaban teóricamente Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Rui Mauro Marini, Orlando Caputo entre los dependentistas y Samir Amin en la orientación por la desconexión. ¿Se puede retomar el sentido de la ofensiva por la liberación de los años 60 y 70, o se continuará con la adecuación demandada

¹⁴ José Luis Rodríguez: “Cuba: algunos resultados macroeconómicos visibles de la política económica actual (II)”, See more at <http://www.cubacontemporanea.com/noticias/11717-cuba-algunos-resultados-macroeconomicos-visibles-de-la-politica-economica-actual-ii#sthash.OC4zskR.dH9lFR76.dpuf>.

por la hegemonía? Una respuesta por la negativa supone la continuidad de la subordinación del Sur empobrecido a la lógica dominante del orden capitalista hegemonizado por EE.UU., Europa y Japón, a los que se asocian los “emergentes”. En el otro sentido supone habilitar el camino de una oportunidad para un camino alternativo, incluso anticapitalista. Es un problema a resolver desde la teoría y práctica de la revolución.

Avance o retroceso del cambio político

La cuestión principal transita por construir sujetos conscientes para la lucha por la emancipación. Es una tarea orientada a disputar el sentido común de los de abajo, los trabajadores y campesinos, los productores del campo y la ciudad, las mujeres y los jóvenes, todos con el conjunto de reivindicaciones y demandas por satisfacer múltiples y variadas necesidades. ¿Cómo organizar al sujeto es un tema, y muy especialmente a los trabajadores?

La mayoría de los trabajadores está fuera de la formalidad y el sentido común construido desde el poder y el modelo productivo hegemónico han hecho mella en el horizonte y objetivo de los trabajadores, condicionados por un modelo de desarrollo sustentado en el consumismo y el individualismo. Es en ese marco que en la OIT, la patronal avanza contra la tradición fa-

vorable al derecho de huelga. Para ello cuenta con la complicidad de buena parte de los Estados capitalistas. Por ello es que la respuesta de los trabajadores es variada y junto a la sindicalización tradicional surge un nuevo modelo sindical que supone pensar y promover el agrupamiento de los trabajadores con independencia de su carácter como trabajador activo o pasivo, ocupado o desocupado. Es algo que se procesa en la articulación clasista que promueve el Encuentro Sindical Nuestra América, el ESNA.¹⁵ Pero también existe la tendencia a resolver la reproducción de la vida cotidiana desde el desarrollo y promoción de experiencias autogestionarias. El nuevo modelo sindical supone traer al presente el lema “proletarios del mundo uníos”, o sea todos los que viven de la venta de la fuerza de trabajo, que siguen siendo la mayoría de la población mundial, subordinados a la lógica de la mundialización transnacionalizada y que exige la unidad mundial de los trabajadores. Crece la preocupación por achicar las diferencias de género y por edad, tanto en la relación de explotación como en el entramado popular para definir el propio proyecto por la liberación y la emancipación. Remitimos a la cuestión de género y especialmente a las mujeres, no solo contra el capitalismo y la mercantilización, sino contra la sumisión histórica del machismo y el patriar-

¹⁵ ESNA, en <http://encuentrosindical.org/>.

cado. En el mismo sentido crece la necesidad de abordar a las nuevas generaciones y sus demandas y derechos para la emancipación, mucho más amplio que lo esencial que definimos en la relación capital trabajo.

Por lo dicho, construir subjetividad consciente por la revolución no parece sencillo, especialmente ante el sentido común del mal menor y el culto al posibilismo, clave para desorganizar y desalentar las posiciones de cambios en profundidad en el ámbito de las relaciones sociales de producción, contra el valor de cambio y por el valor de uso, la desmercantilización y la liberación de los trabajadores y el pueblo. En definitiva, sostenemos la necesidad de constituir un sujeto por el cambio económico, lo que significa avanzar desde el sujeto del cambio político al sujeto por el cambio económico, es decir, la consciencia de que se quiere cambiar las relaciones económicas, de producción y circulación, de producción, distribución, cambio y consumo.

Pero no alcanza con constituir sujeto, sino que también se trata de construir las líneas esenciales de un PROGRAMA, anticapitalista, antiimperialista, anticolonialista, contra el patriarcado y el racismo. Modificar el modelo productivo y confrontar desde las soberanías ampliadas. Hay que empecinarse en la integración alternativa. Luchas contra la industrialización de la ruralidad y rescatar la soberanía alimentaria, la agricultura familiar y comunitaria.

Es el propósito por la soberanía energética y financiera, que pueda articular la lucha por la soberanía popular en sentido integral y en convergencia con las luchas y aspiraciones de otros pueblos. Todo ello requiere de una adecuada articulación de las investigaciones para la independencia tecnológica y avanzar en la industrialización no dependiente, al tiempo que se sustenta una concepción de derechos sociales más que la lógica mercantil y por ello inducir la desmercantilización de los procesos de la vida cotidiana, y luchar por los derechos a la salud, la educación, la energía, el transporte, la cultura.

Junto al sujeto y al programa se necesita organizar las fuerzas políticas del cambio, ante la despolitización y desideologización construida por cuatro décadas y contra-restada en estos tiempos de cambio político. Existe una crisis global al respecto, lo que se manifiesta en las búsquedas por constituirse efectivamente como fuerzas del cambio político en la región, ya que la mayoría de los instrumentos que hoy gobiernan o disputan los gobiernos no eran parte del establishment político constituido en años recientes. No lo era en Cuba 59 y no lo eran en los actuales procesos políticos en Venezuela, Bolivia o Ecuador, y puede matizarse el comentario para Brasil, Argentina o Uruguay, pero existe una fuerte crisis de identidad política partidista. Es un fenómeno que está asociado al cambio del ciclo de la lucha de clases.

Nuestra reflexión conclusiva sobre los desafíos apunta al desarrollo del pensamiento crítico como una cuestión fundamental. Se trata de reflexionar y sintetizar la teoría y práctica de la revolución en nuestro tiempo, sabiendo leer la experiencia de nuestros pueblos, sus ejercicios en el gobierno y en la búsqueda por constituir un nuevo sentido común. La batalla de ideas es sustancial. Hay que abandonar la comodidad de la cátedra y la miseria de la universidad y la educación contenida en la práctica del "paper" y el puntaje, para indagar en lo nuevo no conocido y desconocido por la academia, ir hacia el saber popular y articularlo con el saber profesional.

Los desafíos siguen siendo realizar aquellas expectativas por otro modelo productivo y de desarrollo, lo que supone discutir al propio capitalismo y generar condiciones para hacer avanzar otra experiencia, algo que Cuba nos muestra lo difícil que resulta materializar desde países con atrasos relativos, especialmente si se pretende emular

el patrón de consumo que define la producción capitalista y su obsolescencia programada.

El problema es que si no se avanza por ese lado, las perspectivas no son buenas para nuestros países, porque el ciclo de precios internacionales en alza puede estar terminando y con ello los excedentes que facilitaron políticas sociales masivas que abonaron el consenso social a proyectos políticos con discurso crítico al ajuste y la reestructuración regresiva imperante en los años 80 y 90.

Ante la continuidad de la crisis del capitalismo, la discusión está abierta entre dos iniciativas; la del poder por recrear las condiciones para la valorización y el consenso en el orden capitalista, o habilitar un horizonte civilizatorio anticapitalista, antiimperialista, contra el colonialismo, el patriarcado y el racismo.

¿Quién vence a quién es la incógnita? El territorio nuestro americano es ámbito de experiencias de cambio político, es un laboratorio, y en un tiempo de definiciones, en uno u otro sentido.