



Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador

Perspectivas del Sistema Generalizado de Preferencias en la era Trump

**Brasil: situación política, económica y social del gigante sudamericano
entre 2011 - 2016 y su repercusión en América Latina**

**La representación del Mar Ecuatorial: navegación, sociedad y
cartografía en el Mar del Sur**

REVISTA
afese
TEMAS INTERNACIONALES

Embajador Fernando Chávez
Presidente de la AFESE

Consejo Editorial:
Marco Benítez Flores (Coordinador)
Emilio Izquierdo Miño
Alfonso López Araujo
Byron Morejón Almeida
Benjamín Villacís Schettini
Lotty Andrade Abdo
Marcelo Núñez Sanz
Rafael Gómez Oquendo
Alexandra Rivadeneira Cazaro (Secretaria)

Revisión de textos por Pamela Lalama Quinteros
Revisión de los artículos en inglés por Fernando Fiallos Pazmiño

Diseño, diagramación e impresión:
IÁCOBOS
Diseño & Impresión
0999 460143
Quito - Ecuador

Revista AFESE N° 65 - revistaafese.org
Asociación de Funcionarios
y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano
Quito, Ecuador. 2017

ISBN: 978-9942-8543-8-4

REVISTA
afese
TEMAS INTERNACIONALES
2017

65

Contenido

Editorial	7
MIGRACIÓN	
«Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración», de Jéssica Paola Orellana Curillo.	13
«Ley Orgánica de Movilidad Humana: comentarios», de Luis Narváez Rivadeneira.	31
«Ecuador y Venezuela: una migración de dos vías», de Mishel Santomaro y Alexis Villacrés.	48
« <i>Lifestyle Migration: A Case Study of Canadian Immigration to Ecuador</i> », de Óscar Ramírez.	63
MULTILATERISMO	
«El proceso de revisión de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de 2014-2015 y el debate generado en su entorno», del consejero José Eduardo Proaño.	79
«Diplomacia del agua: presentes y futuros conflictos por el acceso a cursos de agua transfronterizos», de Gabriela Carrillo.	94
«La cuestión Ártica», de María Fernanda Navas Iturralde.	108
«Los veinte años desde la creación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas», de María Belén Barberis.	115
« <i>The Importance of Transparency in the Context of Investment Treaty-Based Arbitration Part 1: Human Rights and Environmental Protection</i> », de Andrés Sierra Iglesias.	125
PROTECCIONISMO ECONÓMICO	
«Perspectivas del Sistema Generalizado de Preferencias en la era Trump», de Magdalena Núñez Jaramillo.	141

«Análisis de la evolución e internacionalización del yuan chino o renminbi desde el proceso de reforma y apertura», de Galo Fraga y Paola Prado. _____	153
---	-----

OTROS TEMAS

«Brasil: situación política, económica y social del gigante sudamericano entre 2011-2016 y su repercusión en América Latina», de Verónica Barahona. _____	171
--	-----

«El azote del populismo», de Abelardo Posso Serrano. _____	183
---	-----

«La relación de México con Estados Unidos en la Era Trump: ¿un espejo en el que Latinoamérica debe mirarse?», de Alfonso López. _____	192
--	-----

«Versión complementaria y documental sobre la creación de la Academia Diplomática», de Edwin Johnson. _____	199
--	-----

«Rodó/Montalvo, paradigmas intelectuales del siglo XIX», de Galo Galarza Dávila. _____	209
---	-----

«Quito y Galápagos: Patrimonio Mundial de la Humanidad, éxito histórico de la Diplomacia ecuatoriana a la luz de documentos desconocidos», de Claude Lara. _____	220
---	-----

«Alegato contra la falsa acusación de fraude electoral en las elecciones presidenciales del Ecuador en 1940», de Fernando Córdova Bossano. _____	235
---	-----

«La representación del Mar Ecuatorial: navegación, sociedad y cartografía en el Mar del Sur», de Rafael Gómez _____	243
--	-----

«La cita de Guayaquil: Bolívar-San Martín, Primera Cumbre Continental», de Santiago Chiriboga. _____	269
---	-----

RESEÑAS

«Diplomacia siglo XXI», edición número 100 _____	277
--	-----

«Urbanismo y Diplomacia. La Tarea de Construir Nuevas Convivencias», revista de la Academia Diplomática “Andrés Bello” de Chile. _____	279
--	-----

Multilateralismo, proteccionismo económico y migración son los tres grandes temas del presente número, tras las elecciones presidenciales en Estados Unidos, como referente.

De cara a los nuevos escenarios regionales que supone el advenimiento de Donald Trump a la Primera Magistratura de los Estados Unidos, el número 65 de la **Revista AFESE** en temas internacionales constituye un nuevo esfuerzo por aglutinar reflexiones de sus miembros sobre el quehacer internacional. En particular, por recoger el aporte del Ecuador en estos tres aspectos y sugerir nuevas interpretaciones, desde la órbita de su experiencia profesional e interés académico.

Es así que hemos considerado trazar estas líneas anticipando los cambios que se avecinan, cuando ya no están en curso, en cuanto a la configuración de nuevos intereses regionales, nuevas valoraciones migratorias y estrategias comerciales relacionadas con el Ecuador.

De otra parte, la coyuntura política internacional propicia abordar estas preocupaciones y su proyección en al menos el mediano plazo, con el aditamento de que muchos elementos de análisis no

tienen antecedentes acabados en la época moderna y la necesidad del Ecuador de identificar referentes para la consecución de los intereses nacionales.

Iniciamos con el ámbito de la migración, con dos visiones distintas sobre la Ley Orgánica de Movilidad Humana: «Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración», de Jéssica Paola Orellana Curillo, y el trabajo «Ley Orgánica de Movilidad Humana: comentarios», de Luis Narváez Rivadeneira; además de novedosas contribuciones: «Ecuador y Venezuela: una migración de dos vías», de Mishel Santomaro y Alexis Villacrés; y «*Lifestyle Migration: A Case Study of Canadian Immigration to Ecuador*», de Óscar Ramírez.

En el campo del multilateralismo, presentamos: «El proceso de revisión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas de 2014-2015 y el debate generado en su entorno», del consejero José Eduardo Proaño; «Diplomacia del agua: presentes y futuros conflictos por el acceso a cursos de agua transfronterizos», de Gabriela Carrillo; «La cuestión Ártica», de María Fernanda Navas Iturralde; «Los veinte

años desde la creación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas», de María Belén Barberis; y «*The Importance of Transparency in the Context of Investment Treaty-Based Arbitration Part 1: Human Rights and Environmental Protection*», de Andrés Sierra Iglesias.

En cuanto a proteccionismo económico, destacamos: «Perspectivas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en la era Trump», de Magdalena Núñez Jaramillo; y «Análisis de la evolución e internacionalización del yuan chino o renminbi desde el proceso de reforma y apertura», de Galo Fraga y Paola Prado.

La presente edición se completa con «Brasil: situación política, económica y social del gigante sudamericano entre 2011-2016 y su repercusión en América Latina», de Verónica Barahona; «El azote del populismo», de Abelardo Posso Serrano; «La relación de México con Estados Unidos en la era Trump: ¿un espejo en el que Latinoamérica debe mirarse?», de Alfonso López; «Versión complementaria y documental sobre la creación de la Academia Diplomática», de Edwin Johnson; «Rodó/Montalvo, paradigmas intelectuales del siglo XIX», de Galo Galarza Dávila; «Quito y Galápagos: Patrimonio Mundial de la Humanidad, éxito histórico de la Diplomacia ecuatoriana a la luz de documentos desconocidos», de Claude Lara; «Alegato contra la falsa acusación de fraude electoral en las elecciones pre-

sidenciales del Ecuador en 1940», de Fernando Córdova Bossano; «La representación del Mar Ecuatorial: navegación, sociedad y cartografía en el Mar del Sur», de Rafael Gómez, «La cita de Guayaquil: Bolívar-San Martín, Primera Cumbre Continental», de Santiago Chiriboga; y dos reseñas: «Diplomacia siglo XXI», edición número 100; y «Urbanismo y Diplomacia. La tarea de construir nuevas convivencias», revista de la Academia Diplomática «Andrés Bello» de Chile.

En la promoción cultural, Jorge Porras Olmedo (Cotacachi, 1968) nos ilustra con muestras de su «Fabulario y Fascinaciones» o el estado de los sueños del autor, en el que la «búsqueda espiritual es una constante y se puede observar en cada uno de [los] personajes, a veces transmutando, transfigurándose en la energía misma [...] esa sensación de dormitar y despertar encantado sin saber que si eso que se soñó fue un sueño o una realidad». Con muestras individuales y colectivas a su haber, dentro y fuera del país, muralista y catedrático, Porras nos ofrece otras imágenes del quehacer artístico nacional.

Como se advierte, el número 65 de *AFESE*, desarrollado *tras las elecciones presidenciales en Estados Unidos*, plantea tres temáticas que consideramos, de seguro, se ven afectadas directamente por las nuevas políticas que el Ejecutivo se ha empeñado en difundir desde la Casa Blanca. En este escenario, los artículos escogidos reflejan distintas aristas

de los retos que el nuevo régimen estadounidense plantea y condiciona para el Ecuador y la región, en el inicio de «un nuevo estado de cosas».

En la presente, se relieves una importante concurrencia de jóvenes autores, funcionarios del Servicio Exterior, y la nutrida correspondencia recibida, lo que refleja la alta motivación que suscita la revista por articularse al debate académico y publicar pensamiento.

En esta misma línea, cabe anticiparnos y anunciar para el siguiente número la continuación de este análisis, cuando profundizaremos sobre estas mismas inquietudes bajo la orientación de *la integración regional, a la luz de nuevos desafíos*. Lo que se ha previsto complementar con un espacio abierto para compartir nuevas consideraciones sobre la cultura en el Ecuador.

Tenemos el agrado, además, de introducir en esta ocasión textos en idioma inglés, con el afán de expandir la presencia de la revista a través de su sitio: *revistaafese.org*, el mismo que les invitamos a consultar y que contiene en

versión digital todos los números desde la primera edición.

Al cerrar, dejamos testimonio del valioso trabajo tesonero del ministro Claude Lara, quien mantuvo latente por varios números el interés en esta publicación, del embajador Rafael Paredes por su visión de futuro y del embajador Alfonso López por su confianza en las nuevas generaciones, quienes precedieron con insuperable entusiasmo en la Coordinación.

Finalmente, cabe recordar que el Consejo Editorial se reserva el derecho de escoger los trabajos publicados así como de considerar textos no aceptados para futuras ediciones, previa actualización. Los trabajos son de la entera responsabilidad de los autores, en el entendido de que la revista, como mecanismo de difusión del pensamiento de la Asociación, promueve la libre y argumentada opinión.

Disfruten del número 65 de la revista, tal como el Consejo Editorial al producirlo.

El coordinador¹

1 Primer secretario del Servicio Exterior.

Migración

Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración

Jessica Paola Orellana Curillo²

1. Introducción

El Ecuador es el primer país de la región en lograr consolidar en un solo instrumento legal, disposiciones que regulan las diferentes circunstancias del hecho migratorio: inmigración, emigración, personas retornadas, víctimas de trata y tráfico de personas, personas desplazadas, personas que requieren protección internacional como asilados, refugiados y apátridas.

Si bien en la Constitución del año 2008 se reconocen principios de avanzada en materia migratoria como la libre movilidad humana, la ciudadanía universal, la no criminalización del migrante, la legislación nacional no se encontraba armonizada ni con la Constitución ni con los instrumentos internacionales de los que el Ecuador es Estado Parte, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

Tal es así que el Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares señaló en sus observaciones al último informe ecuatoriano:

...El Comité alienta al Estado parte a revisar aquellas leyes secundarias que no sean compatibles con la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos a fin de garantizar el pleno cumplimiento de éstos últimos. También recomienda que apruebe a la brevedad posible la Ley de Movilidad Humana que asegure, en la práctica, los derechos y principios reconocidos en la Constitución y en la Convención, incluyendo el principio de no discriminación³.

Además, la sociedad civil ha denunciado que en la práctica se cometen varias violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, particularmente contra extranjeros en el Ecuador,

² Primera secretaria del Servicio Exterior Ecuatoriano, actualmente de misión. Cónsul adjunta en el Consulado General del Ecuador en México.

³ Observación número 16. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 13.º período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención.

quienes no cuentan con mecanismos efectivos de exigibilidad⁴.

Según consta en el II Informe Alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, elaborado por la Coalición para las Migraciones y el Refugio⁵, en el Ecuador, se registran casos de irrespeto de la normativa internacional de derechos humanos, como son: varios casos de deportación de personas, concentrados en un mismo expediente; expulsión de personas que se encontraban con el estatus de refugiado; personas deportadas sin que cuenten con mecanismos para cobrar los valores adeudados por sus empleadores; imposibilidad de apelar a las decisiones de deportación; falta de notificación consular, entre otros⁶.

Adicionalmente, existen casos sentenciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en contra del Estado ecuatoriano⁷.

Las leyes de Migración y Extranjería que fueron derogadas con la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana datan de la década de los setenta, por lo que contienen disposiciones caducas, obsoletas y contrarias a derechos. Se sustentan en un criterio de seguridad, pues fueron elaboradas en una época de dictadura y no se adaptan a la realidad actual de nuestro país que no solo es emisor

sino también receptor de personas migrantes, en un mundo globalizado.

Respecto del refugio, el tema había sido regulado internamente por Decretos Ejecutivos tomando como base la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, mientras la apatridia no contaba con ninguna disposición legal, lo cual implica una falta de seguridad jurídica para los solicitantes de protección internacional.

Con relación a la emigración, en la última década, nuestro país se ha destacado por sus acertadas políticas públicas a favor de los ecuatorianos migrantes, tanto en el exterior, como para los migrantes retornados, lo cual constituye un ejemplo de buenas prácticas en esta materia⁸.

Sin embargo, los avances mencionados no estaban fundamentados en ninguna ley, han sido programas de gobierno implementados por las autoridades de turno. De hecho, la emigración en el Ecuador no ha sido regulada en ningún sentido, de ahí la importancia de contar con normativa al respecto.

La flamante Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador fue aprobada en segundo debate por la Asamblea Nacional, el 5 de enero del 2017, sancionada por

4 Los extranjeros sí tienen derecho a presentar su reclamo ante la Defensoría del Pueblo; sin embargo, las víctimas generalmente no acuden por temor a su situación de irregularidad.

5 Disponible en

<http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/Segundoinformealternativo-2010.pdf>

6 Documento disponible en

<http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/Segundoinformealternativo-2010.pdf>

7 Casos: Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador; Acosta Calderón vs. Ecuador, ambos por incumplimiento de la notificación consular.

8 Exoneración de impuestos para la importación del menaje de casa, equipo de trabajo y vehículo; programa para emprendimientos «El Cucayo»; programa «Ecuador saludable, voy por ti»; apoyo para vivienda en el Ecuador; pago de la repatriación de restos mortales de migrantes; atención prioritaria en casos de vulnerabilidad; asesoría jurídica en España e Italia en caso hipotecas y retiro de custodia de menores; entre otros.

el presidente de la República el 28 de enero de 2017, y publicada en el Suplemento N.º NS 938 del Registro Oficial, el 06 de febrero de 2017. El Reglamento a la LOMH fue expedido el 03 de agosto de 2017.

La LOMH está conformada por un título preliminar, 171 artículos, además de disposiciones generales, reformatorias, transitorias y derogatorias. Sus tres títulos están organizados de la siguiente manera:

Título I. Personas en movilidad humana: personas ecuatorianas en el exterior, derechos obligaciones y responsabilidades, servicios consulares. Personas ecuatorianas retornadas, definición y tipos, derechos y procedimientos. Personas extranjeras en el Ecuador, definición, derechos y obligaciones, visitantes temporales, personas residentes, visas. De la naturalización. Personas extranjeras en Protección Internacional, asilo, refugio, procedimiento para el reconocimiento de la condición. De la apatridia. Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, prevención de la trata de personas, el tráfico ilícito.

Título II. Ingreso, salida, control migratorio y legalización de documentos: control migratorio, disposiciones comunes. Ingreso y salida de ecuatorianos, ingreso y salida de niños, niñas y adolescentes. Ingreso, permanencia y salida de extranjeros. Inadmisión. Deportación y expulsión, documentos de viaje. Servicios de legalización de documentos expedidos en el Ecuador.

Título III. Institucionalidad y régimen sancionatorio: institucionalidad de la movilidad humana. Del régimen sancionatorio.

Cabe señalar que si bien para el Estado ecuatoriano la promulgación de la ley constituye un gran logro, la sociedad civil, en particular la Coalición por las Migraciones y el Refugio, se ha pronunciado en contra de la normativa contenida en la nueva LOMH. En el documento titulado: «Pronunciamiento frente a la Aprobación de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador», de marzo de 2017, ha señalado lo siguiente:

...la nueva ley mantiene el enfoque securitista, selectivo y sancionador de la migración que regía en la legislación anterior matizado por un lenguaje políticamente correcto.

Se aparta y contradice el enfoque de derechos humanos: en lugar de desarrollar los principios y derechos reconocidos en la Constitución, como el derecho a migrar, la ciudadanía universal, la libre movilidad, el progresivo fin de la condición de extranjero.

La Ley de Movilidad Humana de manera reiterada recurre a sanciones pecuniarias, impide subsanar la situación migratoria irregular y mantiene la deportación como primera alternativa frente a la irregularidad migratoria sin un procedimiento que garantice el debido proceso, ya que la autoridad de control migratorio es juez y parte.

Además, establece normas discrecionales que permiten una actuación de amplia subjetividad por

parte de las autoridades de control migratorio, que posibilitarían vulneraciones de derechos de las personas en movilidad.

Es necesario que la Asamblea Nacional inicie un proceso participativo de reforma de este texto legal, que incluya una revisión técnico-jurídica, y principalmente la adecuación de esta normativa a la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos. Se debe advertir que existen contenidos que al ser inconstitucionales no pueden ser subsanados vía reglamento...⁹

Con estos antecedentes, a continuación efectuaré un análisis sobre los principales cambios legislativos en materia de movilidad humana, algunos de los cuales son sumamente positivos y beneficiosos para la persona migrante como lo señalé en párrafos anteriores, mientras que otros aspectos, en concordancia con lo manifestado por la sociedad civil, constituyen un retroceso y se oponen a los principios constitucionales.

Debido a la amplitud de la LOMH, este análisis se enfocará exclusivamente a temas relacionados con emigración, inmigración, ecuatorianos retornados, servicios consulares, mas no se abordará lo relativo a la protección internacional: refugio, asilo, apatridia, desplazamientos forzados, víctimas de trata y tráfico de personas.

2. Principios inherentes a la movilidad humana

El artículo 2 de la LOMH reconoce varios principios fundamentales como la libre movilidad humana, la ciudadanía universal, la no criminalización de las personas migrantes, la no devolución de personas que requieren protección internacional, el interés superior del niño, niña y adolescente, la protección a los ecuatorianos en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación.

Los dos primeros contienen una definición más concreta de los principios mencionados en nuestra Constitución¹⁰; sin embargo, aún quedan en el campo teórico, como meras aspiraciones. Considero que los avances que se logren para consolidar la libre movilidad humana y la ciudadanía universal deberán hacerse a nivel multilateral, o por etapas, empezando desde una perspectiva regional. Los demás principios ya se estaban aplicando aun cuando no estaban actualizados en las leyes ordinarias, por lo que su reafirmación en la normativa es sin duda positiva.

A mi criterio, existe un real avance en cuanto al principio:

Pro-persona en movilidad humana.- Las normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o

9 Disponible en <https://serviciojesuitarefugiadosecuador.wordpress.com/>

10 La ciudadanía universal se define como la portabilidad de derechos humanos independientemente de la condición migratoria, mientras la libre movilidad humana consiste en la obligación del Estado de amparar al ciudadano donde sea que se encuentre.

procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano¹¹.

En los últimos años la Cancillería ecuatoriana ha efectuado enormes esfuerzos por mejorar los servicios que brinda. Por ejemplo, en beneficio de los extranjeros, se han homologado y simplificado requisitos para trámites de visas y naturalizaciones, se ha promovido la realización de los trámites sin intermediarios para evitar abusos por parte de tramitadores. Además, se ha aplicado ampliamente el principio de reagrupación familiar y las instituciones públicas han debido conectar sus sistemas informáticos para acceder a consultas internas, y ahorrar tiempo y dinero a los ciudadanos en la recopilación de los documentos requeridos para los trámites. Todos estos avances llegan a su cúspide, con esta obligatoriedad de los funcionarios públicos de aplicar lo más favorable a los ciudadanos. Este constituye sin duda, un verdadero cambio de paradigma en el servicio público.

Merece destacarse también la **no criminalización a la persona migrante**, en el sentido de que ninguna persona será sujeta de sanciones penales por su condición migratoria, las faltas son de carácter administrativo y las sanciones pecuniarias. En ningún caso, niños, niñas y adolescentes podrán ser privados de la libertad, tampoco sus padres.

Otro punto a resaltar es el tema de **«Integración regional**. El Estado

ecuatoriano emprenderá acciones bilaterales y multilaterales de cooperación para alcanzar la unidad jurídica, política, social y cultural de la región Suramericana, Latinoamericana y Caribeña, así como desarrollar el bienestar de sus habitantes y fortalecer la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional»¹².

Este principio cuenta con normativa específica, en el artículo 56 y a partir del artículo 83, donde se establece que los ciudadanos suramericanos podrán permanecer en el Ecuador hasta 180 días sin visa, por razones de turismo, en lugar de 90 días como ocurre para el resto de nacionalidades. Además, podrán ingresar al país, con la presentación de su identificación nacional y no se exigirá pasaporte. Asimismo, se establecerán canales de control migratorio preferenciales y los suramericanos no podrán ser inadmitidos ni deportados cuando hayan reingresado al país, luego de haber iniciado el proceso de regularización de su condición migratoria, hasta que se resuelva la misma y estarán exentos de multas y sanciones pecuniarias, mientras tramiten su residencia temporal o permanente. Adicionalmente, están exentos del requisito de medios de subsistencia para el trámite de residencia temporal.

Todo esto evidencia el liderazgo integracionista del Ecuador en la región, a fin de lograr el establecimiento de una ciudadanía suramericana.

Finalmente, cabe señalar como aspecto positivo, la amplitud del criterio

11 LOMH, art. 2.
12 *Ibid.*

de reunificación familiar hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad, lo cual favorece a los ciudadanos extranjeros en el tema de visas, residencias y naturalizaciones.

3. Derechos de las personas ecuatorianas en el exterior

A partir del artículo 5 se detallan los derechos de los ecuatorianos en el exterior:

- Derecho de acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior.
- Derecho al envío y la recepción de remesas.
- Derecho a la confidencialidad.
- Derecho a la protección consular.
- Derecho a la información.
- Derecho a la identidad cultural ecuatoriana.
- Derecho a la salud.
- Derecho de acceso a la justicia.
- Derechos de participación política.
- Derecho a solicitar la localización de familiares de ecuatorianos en el exterior extraviados o incomunicados.
- Derecho a los servicios de registro civil e identidad.
- Derecho a la educación media, superior y acceso a becas en el exterior.
- Derecho de asociación.
- Derecho de acceso al Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.
- Derecho a la seguridad social.
- Atención prioritaria en situaciones de vulnerabilidad.

Actualmente, casi todos los derechos mencionados son ejercidos plenamente

por los ecuatorianos en el exterior. La ventaja de que estén incluidos en una ley radica en que serán de carácter permanente y no dependerán de las políticas implementadas por los gobiernos de turno.

Cabe señalar que en la nueva LOMH consta expresamente que los Consulados podrán otorgar cédulas de identidad a los migrantes ecuatorianos. Esta implementación deberá ser prioritaria en todas las oficinas consulares, en cumplimiento de la nueva normativa.

Respecto de la asistencia y protección consular, el nuevo modelo de gestión consular, vigente desde el año 2012, establece los pilares para el relacionamiento con la comunidad ecuatoriana que van más allá de la prestación de servicios. Anteriormente la gestión se limitaba a los trámites que constan en el arancel consular y ciertos casos de vulnerabilidad los trataba el cónsul de manera voluntaria y con sus propios recursos. Sin embargo, desde hace varios años, la Cancillería, de manera institucional, brinda una atención prolija y minuciosa para vulnerabilidad, con recursos del Estado definidos para ello. De hecho, existen varios casos de asistencia legal por parte del Estado ecuatoriano para apoyar a los migrantes en el exterior en caso de vulneración de sus derechos.

Asimismo, existe una amplia gama de servicios adicionales que ofrecen los Consulados por delegación, resultado de los planes y programas implementados por otras instituciones del Estado, como la toma de exámenes para becas de Senescyt, acceso al plan «Ecuador

saludable, voy por ti» del Ministerio de Salud, afiliación voluntaria al IESS, entre otros. De igual forma, la posición firme del Ecuador en el tema migratorio ha generado efectos positivos en el día a día de los ecuatorianos que residen en el exterior, debido al empoderamiento de derechos y a la visibilidad de sus aportes.

Como novedades, la LOMH establece la creación del Registro Único Ecuatorianos en el Exterior, para facilitar la protección consular, con la debida reserva de datos privados. Además, menciona la creación de un banco de datos para la identificación de personas ecuatorianas en el exterior, que se encuentren desaparecidas.

4. Migrantes retornados

El artículo 25 de la LOMH señala que se considera migrantes retornados a quienes «han permanecido más de dos años en el exterior y retornan de manera voluntaria o forzada; y, quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana».

Estas personas tienen los siguientes derechos:

- Derecho a la inclusión social y económica.
- Derecho a la homologación, convalidación y reconocimiento de estudios en el exterior.
- Derecho a la inserción educativa.
- Derecho a ser informados sobre el retorno.
- Derecho a la homologación de documentos de conducir.

- Derecho a la capacitación.
- Derecho a la homologación y certificación de competencias laborales.
- Derecho al acceso al sistema financiero.
- Derecho al acceso a la pensión jubilar.
- Derecho a la exención o reducción de aranceles para la importación del menaje de casa, equipos de trabajo y vehículos.
- Derecho a acceder a los programas de emprendimiento.

Además de otras medidas de acción afirmativas que permitan su inserción como grupo prioritario. Los ecuatorianos que retornen al país contarán con mayores facilidades para acceder al sistema financiero, pues se prohíbe imponer como requisito a la persona migrante el historial crediticio. Asimismo, se establece la obligatoriedad de validación de licencias de conducir y el reconocimiento y homologación de competencias laborales y trayectoria profesional de las personas migrantes, en los niveles técnico, tecnológico o sus equivalentes, de tercer nivel o grado.

Con relación a la exoneración de impuestos en la importación del menaje de casa, herramientas de trabajo y vehículo, se han dado algunas modificaciones:

- a. Previo a la entrada en vigor de la Ley, para acogerse a este beneficio las personas migrantes debían haber residido un año fuera del país, para llevar su menaje de casa, y tres años para importar su vehículo,

exonerado del pago de impuestos, sea cual fuere su estatus migratorio en el Estado receptor. Con la nueva ley, se requieren dos años de permanencia en el exterior, tanto para vehículo como para menaje. Los ecuatorianos con el estatus de estudiante no pueden exonerarse de impuestos en la importación de su vehículo, lo cual resulta discriminatorio.

b. La normativa anterior a la LOMH establecía que el precio del vehículo no podía exceder de 20.000 dólares americanos y el cilindraje de 3.000 centímetros cúbicos. La nueva LOMH señala que el año modelo debe corresponder a los últimos cinco años y el precio no exceder de sesenta salarios básicos del trabajador, en el caso del vehículo y veintiún salarios básicos del trabajador en el caso de la motocicleta. Para determinar el precio, se tomará el valor de venta correspondiente al año en que salió el vehículo al mercado.

c. Antes de la LOMH, si el precio del vehículo importado era superior al monto señalado en el párrafo anterior, dicho bien no podía ingresar bajo ninguna circunstancia. Mientras en la LOMH se establece que si el precio del vehículo importado excede el precio máximo establecido, en un monto de hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador, se permitirá la nacionalización del mismo, debiendo pagarse los tributos que correspondan por la diferencia. Las personas que se acojan a este beneficio según la normativa anterior no podían transferir el dominio

de su vehículo durante cinco años, mientras que en la nueva LOMH se reduce este plazo a cuatro años.

d. No existe claridad respecto de hasta cuánto tiempo después del retorno, la persona puede efectuar la importación del menaje de casa. Según la normativa anterior se lo podía hacer máximo hasta dentro de 180 días. Por su parte, la LOMH indica que las personas retornadas pueden acceder a todos los beneficios señalados en el acápite hasta dos años después de su fecha de retorno.

Actualmente, el migrante retornado puede acogerse a la exoneración de impuestos de su menaje una vez cada cinco años, con la nueva ley será una vez cada quince años.

5. Derechos y obligaciones de los extranjeros en el Ecuador

A partir del artículo 43 se establecen los siguientes derechos para los ciudadanos extranjeros en el Ecuador:

- Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura.
- Derecho a solicitar una condición migratoria.
- Derecho a la información migratoria.
- Derecho a la participación y organización social.
- Acceso a la justicia en igualdad de condiciones.
- Derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes.
- Derecho a la participación política.
- Derecho al registro de títulos.

- Derecho al trabajo y a la seguridad social.
- Derecho a la salud.

Resulta una innovación el hecho de que se otorgue una cédula de identidad a los extranjeros que accedan a cualquier condición migratoria. Anteriormente se otorgaba cédula únicamente a los residentes permanentes. El hecho de que los portadores de visas temporales no cuenten con una cédula de identidad, en la práctica limitaba el ejercicio de sus derechos y el acceso a servicios. Por ejemplo, el Registro Civil del Ecuador registra las uniones de hecho únicamente de personas con cédula de identidad; la Superintendencia de Compañías exige cédula para la creación de empresas; muchos servicios bancarios como créditos, están dirigidos exclusivamente a quienes cuentan con ese documento.

En el artículo 51 consta el derecho de los extranjeros al trabajo y a acceder a la seguridad social, indica que el extranjero efectuará los aportes al IESS por el monto declarado para la obtención de la residencia o sobre su remuneración en caso de ser asalariado, lo cual brinda utilidad a esta información que el ciudadano deberá proporcionar de manera transparente.

Por otra parte, coincido con lo expresado por la sociedad civil respecto a que la LOMH, es muy pobre con respecto a favorecer la integración de niños, niñas y adolescentes extranjeros, al referirse únicamente a que las instituciones del Estado, dentro del ámbito de sus competencias y capacidades,

deben asegurar un adecuado conocimiento de la cultura, tradiciones e historia del Ecuador a fin de garantizar la integración a la sociedad ecuatoriana y entendimiento recíproco. El tema de la integración, en general de todos los ciudadanos extranjeros, es un tema vital para la convivencia pacífica de una sociedad receptora de personas migrantes, por lo tanto, debería exigirse a las instituciones del Estado adoptar como eje transversal medidas que favorezcan el respeto y tolerancia, intercambio y enriquecimiento cultural y por supuesto la lucha contra todo tipo de discriminación.

En el artículo 49 constan las obligaciones de las personas extranjeras:

1. Registrar el ingreso y salida a través de los puntos de control migratorio oficiales;
2. Permanecer en el Ecuador con una condición migratoria regular;
3. Respetar las leyes, las culturas y la naturaleza;
4. Portar sus documentos de identidad o de viaje durante su permanencia en el Ecuador;
5. Cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente;
6. Las personas residentes registrarán su domicilio o residencia habitual en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cédulación. Los turistas en el Ecuador voluntariamente podrán informar su lugar de estadía y acceder al sistema

de comunicación que para el efecto fije la autoridad rectora de turismo;

7. Contar con un seguro de salud público o privado por el tiempo de su estadía en el Ecuador, excepto para el caso de las personas en necesidad de protección internacional; y,
8. Las demás previstas en la ley.

Con relación a la exigencia del seguro médico, parecería un retroceso frente a la situación actual de libre acceso de los ciudadanos extranjeros a los servicios de salud. En la mayoría de países este requisito es exigido a los turistas mas no a los residentes temporales o permanentes, quienes deberían estar asimilados con los mismos derechos y obligaciones que los nacionales. Sin embargo, la imposición de este requisito está sustentada en el hecho de que muchos ciudadanos estadounidenses y europeos se mudan al Ecuador únicamente para recibir atención médica, lo cual implica gastos onerosos para el Estado ecuatoriano, en lugar de que los asuman los países de origen con mayores recursos y capacidades. De todas maneras, la LOMH garantiza a los extranjeros el acceso a los servicios de salud por emergencia.

6. Diferentes tipos de visados y residencias en el Ecuador

La LOMH establece en su artículo 54 **tres categorías migratorias de visitantes** temporales en el Ecuador: transeúnte; turistas y solicitantes de protección internacional. Además a partir del artículo 59, se contemplan **tres tipos**

de residencia: temporal, temporal de excepción y permanente. Por su parte, el artículo 60 establece 13 categorías de residencia temporal, que son las mismas de los artículos 9 y 12 de la anterior Ley de Extranjería, con excepción de la visa de actos de comercio que ha quedado eliminada. Mientras, en el artículo 66 se establecen **8 categorías de visas:** turismo, especial de turismo, residencia temporal, residencia temporal de excepción, residencia permanente, visa diplomática, visa humanitaria y visa por convenio.

Llama la atención esta nueva compleja clasificación, puesto que la antigua Ley de Extranjería era muy criticada justamente porque contemplaba dos calidades migratorias: no inmigrante o residente temporal e inmigrante o residente permanente. Además, contemplaba 18 categorías migratorias o tipos de visa.

Con la nueva LOMH tenemos las siguientes posibilidades de estatus migratorio:

Art. de la Ley	Estatus migratorio	Tiempo de estadía	Hecho generador
56	TURISTA	90 días prorrogables por 90 días adicionales	Turismo sin permiso para actividades laborales
56	ESPECIAL DE TURISMO	Hasta 1 año cada 5 años	Turismo sin permiso para actividades laborales
57	PROTECCIÓN INTERNACIONAL	Mientras se analiza la petición de protección internacional	Tener una solicitud de protección internacional en trámite
58	PORTADOR DE VISA HUMANITARIA	Mientras dure la situación excepcional de índole humanitaria	Desastres naturales, ambientales
60	RESIDENTE TEMPORAL	Hasta 2 años renovables por 2 años adicionales	Trabajador, rentista, jubilado, inversionista, científico, deportista, artista, religioso, voluntario, estudiante, profesional, artesano, convenio, reagrupación familiar, protección internacional
62	RESIDENTE TEMPORAL DE EXCEPCIÓN	Hasta 2 años	Decisión de la máxima autoridad de movilidad humana
63	RESIDENCIA PERMANENTE	Indefinida	Tener 21 meses como residente temporal o tener derecho a la reagrupación familiar
66	PORTADOR DE VISA DIPLOMÁTICA	Tres años para diplomáticos, dos años para administrativos y 180 días de cortesía	Personal diplomático en misión temporal o permanente (ver art. 54 del Reglamento)
66	PORTADOR DE VISA POR CONVENIO	Mientras dure la misión	Nacionales de Estados con los que el Ecuador ha suscrito instrumentos internacionales que amparan su permanencia en nuestro país

Fuente: Ley Orgánica de Movilidad Humana. **Elaborado por:** Paola Orellana

Como novedad se encuentra que para todas las visas de residencia se requiere la presentación del certificado de antecedentes penales, anteriormente se lo exigía únicamente para la residencia permanente. Asimismo, se exigen medios lícitos de subsistencia y que el ciudadano extranjero «No sea considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna, a criterio del Estado» y no se inmiscuya en temas de política interna. Adicionalmente, consta expresamente la potestad soberana del Estado para conceder o negar visas y solicitudes de naturalización. Todos estos preceptos son herencia de una visión securitista, subjetiva, utilitaria y contraria a derechos humanos.

Además, se ha creado la residencia temporal de excepción, como una condición migratoria que autoriza la estada en el territorio nacional hasta por dos años, a la que acceden las personas extranjeras que ingresan al territorio nacional, previa calificación y autorización de la máxima autoridad de Movilidad Humana en casos excepcionales. La potestad de la autoridad de otorgarla según su criterio puede generar arbitrariedades y discriminación.

Tampoco se ha flexibilizado la libre movilidad de los extranjeros con visado. La nueva LOMH establece que el extranjero podrá ausentarse del país por un período máximo de noventa días por cada año, acumulables dentro del período de vigencia de su residencia. Mientras la persona residente permanente no podrá permanecer en el exterior más de ciento ochenta días en cada año conta-

dos desde la fecha de obtención de la condición migratoria, durante los dos primeros años. En caso de incumplimiento, la autoridad de control migratorio impondrá la sanción prevista en las faltas migratorias de esa Ley (multa y en caso de reincidencia o revocatoria de la residencia). Esta restricción en el tiempo de permanencia fuera del país que constaba también en el artículo 36 del Reglamento a la extinguida Ley de Extranjería, ha ocasionado graves perjuicios a los ciudadanos extranjeros, muchos de los cuales requieren ausentarse por más tiempo del establecido, por razones familiares, de trabajo o comerciales, que en nada afectan su ánimo de mantener su residencia permanente en nuestro país. Es lamentable que este tema no haya sido solventado en la nueva LOMH.

Como positivo, se ha establecido la posibilidad de prorrogar por una sola vez, por un período de noventa días, la permanencia por motivos de turismo. Asimismo, se ha creado una visa especial de turismo que permite permanecer en el país hasta un año, sin permiso para realizar actividades laborales.

Cabe señalar además que, según consta en el artículo 40 del Reglamento a la LOMH, los ciudadanos extranjeros que pretendan ingresar al Ecuador para efectuar actividades de voluntariado en los ámbitos artístico, académico y cultural, debidamente justificadas con una carta de invitación, podrán permanecer hasta 180 días, sin visa, en territorio ecuatoriano.

Resulta favorable que la persona solicitante de protección internacional

reciba una visa humanitaria, hasta que cuente con una resolución en firme de su pretensión de reconocimiento de estatus de protección internacional. A esta visa humanitaria podrán acceder todas las personas que no logren cumplir los requisitos para otra condición migratoria y demuestren la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales.

En todos los casos, la residencia temporal se otorgará por dos años, prorrogables por dos años más. La residencia permanente no tiene fecha de caducidad y se otorgará luego de que el ciudadano extranjero haya permanecido en el Ecuador más de veintinueve meses con residencia temporal o en caso de reagrupación familiar.

Con relación a la naturalización, corresponde una fe de erratas puesto que en el artículo 78 de la LOMH y en el artículo 67 de su Reglamento consta que la Carta de Naturalización puede ser tramitada en los Consulados del Ecuador en el exterior, cuando de los requisitos se desprende que el ciudadano debe acreditar 3 años de residencia regular y continua en el país. Con relación a la naturalización por matrimonio o unión de hecho, se requiere que hayan transcurrido 2 años de inscripción en el Registro Civil del Ecuador de dicha unión conyugal.

Dicha espera de dos años es contraria a lo dispuesto en la Constitución (artículo 8). Esto seguramente se debe a que en el año 2015 se detectaron más de 250 casos de lesividad, es decir, que

mediante sentencia judicial, se determinó que estas personas naturalizadas con base en su matrimonio o unión de hecho, presentaron documentación falsa o información fraudulenta, en perjuicio del Estado ecuatoriano.

Comparando los procedimientos previos y las disposiciones contenidas en la LOMH, se mantienen los criterios de parentesco, arraigo y servicios relevantes. Igualmente, se elimina la disposición de la Ley de Naturalizaciones sobre la pérdida de la naturalización por ausentarse del país por más de tres años, y se mantiene la facultad discrecional del Ejecutivo.

7. Inadmisión y deportación

La mayoría de países considera que la entrada de un extranjero a su territorio constituye una decisión soberana que debe apegarse a principios de seguridad nacional y necesidades de mano de obra, de ahí que el control migratorio de ingreso y salida de personas no contiene una visión de ejercicio de derechos de la persona migrante, sino más bien criterios subjetivos de las autoridades de turno, sobre el beneficio del migrante para el país receptor.

Cabe resaltar que el Ecuador modificó sus procesos de control de ingreso y salida de extranjeros en el año 2011, y traspasó la competencia de control migratorio antes ejercida por la Policía Nacional, a civiles del Ministerio del Interior, bajo la premisa de no criminalizar a la persona migrante. Además, el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio ha

implementado procesos más amigables con el ciudadano extranjero, ha mejorado los sistemas tecnológicos, ha capacitado al personal en materia de derechos humanos y ha entrado en un proceso de eliminación de la corrupción.

Sin embargo, todavía hay dificultades con los procesos de inadmisión, exclusiones¹³ y deportaciones, principalmente debido a que el ciudadano extranjero no cuenta con las garantías del debido proceso. Se conoce que no se efectúa ninguna notificación consular, el ciudadano permanece incomunicado en el aeropuerto y no recibe información clara sobre los motivos de su inadmisión. Aún más, el Estado ecuatoriano no se considera responsable, puesto que no lo ha admitido en su territorio, dejándolo en manos de la aerolínea que lo transportó, quien debe retornarlo al último lugar de embarque. Obviamente, la aerolínea actúa bajo criterios comerciales sin ninguna responsabilidad frente a la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano extranjero inadmitido, ni tiene un plazo para retornarlo.

La nueva LOMH establece las causales de inadmisión y el procedimiento correspondiente. A mi criterio las disposiciones del artículo 137 y siguientes endurecen aún más el procedimiento, puesto que se establece como sanción además del retorno la prohibición de reingreso por un período de dos años. Además, no se establecen garantías ni agilidad para el ciudadano que está pernoctando en un

aeropuerto y que debe esperar una audiencia que se realizará en un plazo de 24 horas. Se mantienen como causales de inadmisión con prohibición de reingreso consideraciones subjetivas como: «Ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna, según la información que dispone el Estado ecuatoriano; Intente evadir de forma intencional los filtros migratorios; Obstruya la labor de autoridad de control migratorio»¹⁴.

Con relación a la deportación sí se establecen mejoras: se determina que se trata de un procedimiento administrativo y no penal, se contempla la posibilidad de apelar a la resolución, de contar con un traductor de ser necesario, de ser representado por la Defensoría Pública, de recibir facilidades de contacto con familiares y la posibilidad de optar por medidas alternativas a la detención en un centro cerrado. Sin embargo, el plazo para la audiencia (10 días) y para la adopción de la resolución luego de la audiencia (48 horas) es excesivo, puesto que en muchos países ya existen procedimientos mucho más abreviados, incluso para temas penales.

Es muy preocupante que en la LOMH no se estipule la obligatoriedad de la notificación consular, un elemento fundamental en movilidad humana y sobre el cual el Ecuador suele presentar quejas ante terceros Estados que tampoco lo hacen. La notificación consular es una obligación de todos los Estados sobre la base de lo establecido en la

13 Esta figura ha sido eliminada en la nueva LOMH.

14 LOMH, art. 137.6.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. La falta de notificación consular puede acarrear serias consecuencias para el Estado ecuatoriano, en caso de que haya algún tipo de incidente grave de un ciudadano extranjero bajo la custodia de las autoridades ecuatorianas de migración.

Es pro persona la adopción de medidas alternativas a la detención, que garanticen la comparecencia del administrado durante el procedimiento de deportación, tal como lo dispone el artículo 145 de la LOMH.

Según lo establece el artículo 142 de la LOMH, previo al inicio del proceso de deportación, el Estado concederá un plazo de 30 días para que el ciudadano salga voluntariamente del país. Lamentablemente en esta etapa no se admite la regularización, es decir, no se otorga un plazo para que el ciudadano se acerque las Oficinas de Movilidad Humana, se asesore y obtenga un visado o residencia. La regularización de la persona debería ser anterior a cualquier medida de expulsión.

8. Del régimen sancionatorio

El artículo 170 de la LOMH establece las faltas migratorias y las sanciones de tipo pecuniario, lo cual constituye un retroceso, pues las multas y sanciones fueron eliminadas hace varios años en el Ecuador y ahora vuelven a estar vigentes.

Por otro lado, no existe proporcionalidad entre la falta y la sanción. Por ejemplo, la persona que realice actividades diferentes a las permitidas en la

visa o categoría migratoria otorgada por la autoridad competente será sancionada con multa de un salario básico unificado. No se toma en cuenta que las circunstancias familiares o laborales pueden cambiar y que el costo de la visa es excesivamente alto (450 dólares), incluso mayor que la multa.

Asimismo, se cobrará una multa de dos salarios mínimos vitales a la persona que no haya regularizado su condición migratoria, lo cual disminuye el acceso a la condición de regularidad por una cuestión económica. No se contemplan exoneraciones para personas que no cuenten con recursos necesarios o para familias numerosas. Resulta contradictorio a lo que el Ecuador exige para sus compatriotas en el exterior.

Con relación a la sanción a las empresas dedicadas al transporte internacional terrestre, marítimo o aéreo que trasladen al país a personas extranjeras sin documentación migratoria vigente, aunque así ocurra en todos los países del mundo, es una pena que se otorgue a las aerolíneas un rol tan preponderante en el control migratorio y que no se establezca ningún tipo de indemnización a los pasajeros, frente a la falta de información y a los frecuentes abusos y perjuicios de los que son víctimas.

Es lamentable que en lugar de facilitar las entradas y salidas de extranjeros, que necesitan ausentarse por cuestiones laborales, de estudios o de índole familiar, se sancione con una multa a los residentes temporales o permanentes que se ausenten por más del tiempo permitido en la Ley y en caso de reincidencia

se les retire la residencia, a mi criterio debería primar el principio del ánimo de permanencia en el país.

Finalmente, la sanción al empleador que no afilie al trabajador migrante o no cancele a este al menos el salario básico previsto por la autoridad rectora del trabajo, no prevé el procedimiento correspondiente para que dicho empleador cancele, además, sus haberes a la persona migrante, aun cuando se encuentre en situación irregular y previo a cualquier proceso de deportación. Esto es uno de los compromisos asumidos por el Ecuador en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, pero que no ha sido incorporado en la LOMH.

9. De la institucionalidad

El artículo 1 de la LOMH menciona que la misma tiene por objeto regular, entre otros, la institucionalidad vinculada a las personas en movilidad humana. Asimismo, el artículo 4, sobre finalidades, indica que esta Ley determinará las competencias en materia de movilidad humana, tanto de las instituciones del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos, Descentralizados, Provinciales y Municipales.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que dichas disposiciones no sean cumplidas por la propia LOMH, puesto que su artículo 163 detalla las

atribuciones de la autoridad que ejercerá la rectoría de movilidad humana, por disposición presidencial. Desafortunadamente, la LOMH no indica el nombre de esa institución, aun cuando mediante Decreto Ejecutivo 20, del 01 de junio de 2013, la Cancillería asumió todas las competencias en materia de movilidad humana e inclusive cambió su denominación a Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Por otro lado, en las competencias de la institución rectora, detalladas en el artículo 163, no consta la emisión de visas¹⁵. De hecho, esta competencia tampoco ha sido asignada a la autoridad de control ni a ninguna otra entidad, por lo que se entendería que se aplicaría lo establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE) que faculta a los Consulados del Ecuador en el exterior a conceder visas a ciudadanos extranjeros, considerando que, por su propia naturaleza, los Ministerios de Relaciones Exteriores de todo el mundo tienen la competencia de la emisión de visas.

Afortunadamente, la falta de claridad en la Ley sobre las competencias de las instituciones del Estado ya ha sido subsanada en el Reglamento.

Conclusiones

El Ecuador ha logrado los siguientes avances en materia migratoria, los cuales están ahora contemplados en la LOMH:

¹⁵ A partir del año 2012, la Cancillería asumió las funciones de la Dirección de Extranjería del Ministerio del Interior, por lo que es competente para otorgar visas de residencia temporal y permanente.

a. Con una posición firme se ha promocionado a nivel multilateral el derecho a migrar, y la no criminalización del migrante. Además de colocar el tema migratorio en el tapete, estos aportes han servido para facilitar la negociación de una flexibilización de ciertas regulaciones migratorias en favor de nuestros nacionales y al empoderamiento de sus derechos.

b. En cuanto a la inmigración, se ha trabajado en la creación de un espacio común de circulación en el Marco de Unasur, bajo la figura de ciudadanía suramericana. Se han adoptado regulaciones del Mercosur para otorgar residencias temporales y permanentes de los nacionales de los países miembros y se han ejecutado varios Estatutos de regularización migratoria con Perú, Venezuela y Haití, este último caso por razones humanitarias.

c. Los servicios consulares se han modernizado e incrementado a través de la creación de la herramienta informática del Consulado virtual y del nuevo modelo de gestión consular.

d. Las oficinas consulares cuentan con recursos para otorgar atención inmediata y prioritaria a ecuatorianos en situación de vulnerabilidad. Se han establecido algunos protocolos de atención y se ha incrementado las situaciones en las que interviene el Estado para brindar una protección integral a los compatriotas.

Por otra parte, a fin de que una Ley de Movilidad Humana y su Reglamento

sean considerados realmente de avanzada, es necesario:

1. Que el derecho a migrar esté transversalizado en la normativa, de tal manera que el ejercicio de derechos y obligaciones de una persona, se sustente en el lugar de su domicilio y no en su nacionalidad o en el criterio subjetivo de las autoridades de turno.

2. Que la condición de irregularidad debe poder superarse con alternativas de regularización y no con la deportación, especialmente si la persona ya se encuentra en el país receptor efectuando una actividad lícita.

3. Que la inadmisión y deportación debería incluir mayores garantías al debido proceso, particularmente agilidad, notificación consular, derecho a la defensa; y, se debería contar con protocolos de atención para casos de vulnerabilidad y/o protección internacional.

4. Que se suprima la prohibición de reingreso por inadmisión. Se debe propender a suscribir acuerdos con las autoridades consulares acreditadas en el país receptor, de tal manera que se puedan subsanar temas relacionados a la vigencia o eventual destrucción de un documento de viaje, para reducir el número de inadmitidos.

5. Que la nueva normativa se aplique en el sentido más favorable a la persona migrante.

Bibliografía

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Ecuador. 13.º período de sesiones, 22 de noviembre a 3 de diciembre de 2010.

II Informe Alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus familias, Coalición por las Migraciones y el Refugio. Quito, Ecuador, 2009.

Análisis del proyecto de Ley de Movilidad Humana, Coalición por las Migraciones y el Refugio. Quito, octubre del 2015.

Constitución Política de la República

Ley de Extranjería

Ley de Migración

Ley de Naturalizaciones

Ley de Documentos de Viaje

Reglamento sobre Misiones Consulares

Ley Orgánica de Movilidad Humana publicada en el Registro Oficial el 6 de febrero de 2017.

Carbonell, Miguel. «La xenofobia constitucionalizada». *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 246, julio-diciembre de 2006.

Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra. *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*, OIM.

Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques. *La Estampida Migratoria Ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, segunda edición actualizada, Centro de Investigaciones Ciudad, julio 2005.

Rodríguez, Mariangela. *La importancia de la Migración de retorno*. Publicado por la UNAM en el sitio web: <http://www.cisan.unam.mx/migracion-Retorno/La%20importancia%20de%20la%20migracion%20de%20retorno%20I.pdf>

Machado, Decio. «Políticas migratorias del Ecuador: inconsistencias entre la praxis y el discurso». *Revista Libre Pensamiento*, n.º 77.

Ley Orgánica de Movilidad Humana: comentarios*

Embajador Luis Narváez Rivadeneira¹⁶

El 28 de enero de 2017, en Barcelona, Reino de España, con ocasión de las visitas realizadas por el presidente de la República, Rafael Correa Delgado, a Italia y España, se dispuso la sanción y promulgación de la denominada «Ley Orgánica de Movilidad Humana» (Art. 137 CRE). Esta flamante normativa legal se publicó en el Registro Oficial 938-Suplemento, del 6 de febrero último, a solicitud del doctor Alexis Mera Giler, secretario jurídico de la Presidencia, mediante oficio T-7166-SGJ-17-0100, del 28 de enero.

En consecuencia, de acuerdo con la Disposición Final «La presente Ley –dice el texto– entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial», y sus efectos jurídicos, *ipso jure*, comenzaron a regir de inmediato, aunque su aplicación, al tenor de la Disposición Transitoria Primera, está subordinada a la expedición del Reglamento a dicha Ley, acto normativo que deberá ejecutarlo el presidente de la República en el lapso de ciento veinte días. Sin embargo, se añade que «Hasta que se expida el Reglamento de esta ley se realizará la aplicación en el sentido más

favorable a las personas en movilidad humana y ninguna institución suspenderá sus servicios». Luego, por cierto, vendrá la «normativa secundaria que garantice el efectivo cumplimiento de las normas previstas en esta Ley».

Cabe anticipar, en el ámbito de los efectos inmediatos derivados de la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), el contenido de la Disposición Reformatoria Única, en cuanto esta expresamente sustituye el artículo 62 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, y de las Disposiciones Derogatorias que, al introducir los mandatos normativos, de modo general y amplio, señalan expresamente que:

Deróganse todas las normas legales de igual o mejor jerarquía que se opongan y no guarden conformidad con las disposiciones de esta Ley. En particular se derogan:

Ley de Documentos de Viaje, sus codificaciones y reglamento;

Ley de Naturalizaciones, sus codificaciones y reglamento;

Ley de Extranjería, sus codificaciones y reglamento; y,

¹⁶ Embajador (S.P.). *Este artículo fue presentado previamente en la revista *Novedades Jurídicas*, número 131, de mayo de 2017. AFESE cuenta con la autorización de la Dirección de la mencionada revista para la presente publicación.

Ley de Migración, sus codificaciones y reglamento.

Por el momento, téngase presente el contenido del artículo 136 de la Constitución de la República (CRE), al cual volveremos en su oportunidad, que dice:

Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia, y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se deroga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarán o reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Esta breve digresión da lugar a reconocer la validez de la propuesta legal del Ejecutivo y la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, en cuanto se ha apelado al mandato consagrado en el artículo 136 de la CRE.

Tras lo dicho, con base en una metodología que, estructuralmente, atiende el espíritu, la letra y la doctrina jurídica sobre la materia, y a fin de dar cabida a nuestros comentarios, interesa introducir y presentar los andamiajes que sostienen la estructura formal de la LOMH.

Reconocemos que estamos frente a una arquitectura que contiene, inicialmente, un catálogo de «considerandos», vale decir, la exposición de innumerables motivaciones legislativas que dan origen a la Ley; luego un Título Preliminar en el cual se describen el objeto, los

principios, las definiciones y la finalidad de este cuerpo legal; a continuación el Título I, que se refiere a las «Personas en Movilidad Humana»; después se incorpora el Título II que legisla el ingreso, salida, control migratorio y la legalización de documentos; y, finalmente, el Título III que regula la institucionalidad y el régimen sancionatorio. Se cierra el cuerpo de la LOMH con la incorporación de cinco tipos de mandatos: las Disposiciones Generales, en número de cuatro; la Disposición Reformatoria: Única; las Disposiciones Transitorias, en número de siete; las Disposiciones Derogatorias: Única; y concluye con una Disposición Final sobre la entrada en vigencia de la Ley.

I. Algunos precedentes

Se ha afirmado –con cierta dosis de intencionalidad especulativa– que esta Ley tiene una «clara manifestación del Régimen de Correa de beneficiarse políticamente, con el voto de los ecuatorianos en el exterior», a propósito de las elecciones del 19 de febrero de 2017. No entraré en este andarivel, por no ser de la naturaleza de este trabajo, aunque no descartaría que tal afirmación fuese válida.

Una mirada a los precedentes que dieron origen a esta Ley, necesariamente nos conduce a reconocer que la denominada «Coalición por las Migraciones y el Refugio (CMR)» –entidad patrocinadora del proyecto– tiene su origen en el 2006 «como una iniciativa

que agrupa a diferentes organizaciones de la sociedad civil y profesionales a título individual, que articulan y coordinan acciones e iniciativas cuyo fin es la promoción y defensa de los derechos de las personas en movilidad humana» (Geogle, 2015).

Las líneas de acción de la indicada Coalición se han centrado principalmente en la generación de información sobre los avances y limitaciones en el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana y el desarrollo de propuestas para la construcción de la normativa y las políticas públicas que garanticen estos derechos, reconoce la propia CMR. Frente a la vigencia de una normativa que propicia la vulneración de derechos y que no es adecuada a la realidad de la movilidad humana en el Ecuador, la CMR desde 2007, «ha desarrollado insumos para la construcción de (una) legislación respetuosa y garante de los derechos de las personas en movilidad humana». En esta línea ha insistido en que

el Estado debe generar un proceso participativo que incluya a todos los actores y a los sujetos de derechos y ha aportado con insumos que contienen lineamientos específicos para apoyar la elaboración de (la) normativa que (conjugue) los principios y derechos constitucionales, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la experiencia de las instituciones que conforman la CMR.

El 16 de julio de 2015, ocasión en la que un grupo de legisladores proponentes presentara formalmente el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana para ser tramitado por la Asamblea Nacional, advertimos que la CMR tomó la «iniciativa de analizar este proyecto a fin de que su texto guarde coherencia con el reconocimiento de los derechos y sea adecuada a la realidad de las personas en movilidad humana». Finalmente, desarrolló las observaciones y recomendaciones que resumen el análisis y revisión llevados a cabo por las instituciones y personas que conforman la CMR, quienes pretendían garantizar los derechos ya incorporados en la Constitución de Montecristi (2008) y

superar los nudos críticos relacionados con las regulaciones jurídicas de la movilidad humana... El debate debe trascender –demandaban– el ámbito normativo y buscar un cambio verdadero en las prácticas y discursos en los que subyacen la discriminación y la xenofobia, pues a fin de cuentas, estos son los verdaderos impedimentos para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas en movilidad.

II. De la institucionalidad

Le preocupaba a dicha Coalición –no sin falta de razón– el tema de la «Institucionalidad», sobre la cual escribió:

La normativa que se aplica actualmente en materia de movilidad humana ha generado confusión y

dispersión institucional, por ello uno de los aspectos claves que debe desarrollar el Proyecto de Ley sobre Movilidad Humana es la definición de competencias en esta materia, considerando además la nueva institucionalidad nacional y local que se ha creado a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008... No se establece con claridad cuál es la autoridad de movilidad humana. Tampoco se aclara este particular en el... Proyecto de Ley de Movilidad Humana, ya que (en él) se hace referencia a la Función Ejecutiva, lo cual, genera mayor indefinición que la provocada por la legislación que se aplica actualmente.

Tras esa importante acotación, la Coalición sugirió: a) Definir con claridad el órgano de rectoría y definición de la política migratoria. Este órgano debe mantener mecanismos de coordinación con el Consejo de Igualdad de Movilidad Humana para la generación de políticas migratorias y otras políticas para el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana. b) Además deben establecerse niveles de coordinación con entidades de otras funciones del Estado, tales como la Defensoría del Pueblo que tiene mandato constitucional para la protección de ecuatorianos en el exterior y otras como la Función Judicial, así como con los diversos foros de igualdad y con los niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los órganos adscritos a estos como el Consejo Cantonal de Protección de Derechos. c) Establecer con

claridad las autoridades para:

- Otorgamiento de visas y permanencia regular.
- Reconocimiento de la condición de refugiado y de la condición de apátridas.
- Procedimiento de deportación (debe ser judicial, no penal).
- Coordinación de la prevención de delitos en contextos de movilidad humana y protección a las víctimas de estos delitos.

d) Establecer con claridad el órgano administrativo encargado del control migratorio. e) Desarrollar claramente las competencias, en cuanto a la definición, implementación y evaluación de las políticas migratorias desde un enfoque de derechos humanos. Las que se establecen en el Proyecto de Ley de Movilidad Humana son limitadas. f) Definir formas de participación de los sujetos de derechos en la formulación y seguimiento de las políticas migratorias.

Tengo para mí; no obstante, algunas precisiones incorporadas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, vigente desde el 6 de febrero de 2017 –fecha de su publicación en el Registro Oficial– que en lo atinente a la institucionalidad rectora para la aplicación de LOMH surgirán, por la ambigüedad de varias normas, una serie de perturbaciones motrices que por oscuridad, imprecisión o falta de ley, a la postre, se traduzcan en denegación de justicia al tratar de administrar los derechos y deberes establecidos en este cuerpo legal.

Uno de los diques a la discrecionalidad es la institucionalidad, que se forja y construye con apego a los mandatos

legales. Bienvenido, entonces, el primer Considerando de la LOMH, que reza: «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, y que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales»¹⁷. Pese al mandato incuestionable y superior de esta norma constitucional, conviene reflexionar acerca de los efectos que surgirían ante la imprecisión normativa, en unos casos, y ambigüedades, en otros, que emergen de la novísima Ley. En efecto, la sola invocación legislativa contenida literalmente en el séptimo Considerando –conceptualmente válido– puede conducirnos a la quiebra de la institucionalidad (como veremos más adelante), si es que en el Reglamento no se delinea una jerarquización institucional centralizada, a cargo de una autoridad única rectora de la movilidad humana a favor de nuestros nacionales, y si es que no se define a la vez la jurisdicción y las competencias descentralizadas de las autoridades rectoras concurrentes en otros campos específicos (tal, por ejemplo, en lo atinente al control migratorio), lo que conllevaría a la ruptura de los principios y a la desarticulación de una política pública de Estado centrada en los objetivos y finalidades de la

movilidad humana. Esta admonición la anticipamos ante los actos jurídicos que se derivarían del ejercicio de las potestades conferidas en el artículo 154, inciso 1, de la Constitución «A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión», y bajo el supuesto de que la facultad presidencial expresada en el Reglamento a la Ley no estuviese acorde con su atribución de «Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control» (Art. 147, inciso 5 de la CRE).

De la mano con el texto de la LOMH advertimos que la rectoría de esta Ley, de modo difuso, se la ubica en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (al cual lo cita solo en la Disposición Reformatoria Única, como «autoridad de relaciones exteriores»), mientras que a la vez se nominan como responsables de la ejecución de retazos normativos –asimismo de manera difusa– a otros estamentos institucionales a los cuales se les endilga rectorías concurrentes, tal cual se colige al leer las referencias que se hacen para una «autoridad de movilidad humana», para una «autoridad de control migratorio»,

17 Recomendamos al lector revisar el valioso trabajo del Dr. Miguel Hernández Terán, titulado «Legislación Dañosa, control de constitucionalidad y responsabilidad estatal», publicado en *Novedades Jurídicas*, número 128. Febrero 2017.

y para las «demás entidades públicas relacionadas a la movilidad humana». Cada una de estas «entidades» tendrá el plazo de noventa días «para expedir normativa secundaria que garantice el efectivo cumplimiento de las normas previstas en esta Ley», a partir de la entrada en vigencia del Reglamento que debe expedirlo el presidente de la República, en ciento ochenta días.

Deseable será que el presidente de la República canalice y precise los ámbitos de competencia y las esferas de responsabilidad de las «autoridades rectoras» para la adecuada aplicación y administración de la Ley. Sus atribuciones y deberes presidenciales (inciso 1, del artículo 147 de la CRE), así lo disponen. En esa dirección, sin embargo, surgen varias preguntas: ¿esa anunciada «autoridad de movilidad humana» se inscribirá, institucionalmente, en el marco de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, cuya última codificación 2006-003, fue publicada en el Registro Oficial 262 Suplemento, del 3 de mayo de 2006? ¿Será, acaso, que en línea paralela se establezca la institucionalidad para la autoridad de control migratorio al margen de la LOSE o como parte de la misma? ¿El decreto ejecutivo mediante el cual se elabore y sancione la expedición del Reglamento de la LOMH se ceñirá al espíritu y letra de dicha Ley, así como al tenor de los instrumentos internacionales aplicables, o nacerá inscrito en las atribuciones presidenciales (inciso 6, del artículo 147 de la CRE) que le permiten «Crear, modificar o suprimir

los ministerios, entidades e instancias de coordinación»?

Para una clara inteligencia acerca de lo que deberíamos entender por «institucionalidad», como uno de los efectos futuros de la LOVH, en un horizonte de tales previsiones, conviene adelantar que la praxis en materia de «movilidad humana», urbi et orbi, compromete la concurrencia de los actos jurídicos reconocidos por la legislación nacional, por un lado, y al mismo tiempo, por otro, compromete el reconocimiento de los actos jurídicos convencionales consagrados en los instrumentos internacionales, incluso en aquellos que sin tener carácter vinculante directo emanan de los principios pro ser humano y de la costumbre admitida como fuente del derecho internacional. Esa amalgama convencional –citada en el listado, aunque incompleto, del undécimo Considerando de la Ley– y el acervo doctrinario existente en materia internacional, se inscriben jurídicamente en la «Teoría de la Responsabilidad Internacional» del Estado, cuya aplicación sancionadora pretende corregir la inobservancia de las obligaciones de este respecto de otros Estados y actores internacionales, incluidos los particulares nacionales y extranjeros; en consecuencia, compromete al Estado ecuatoriano a la reparación por daños y perjuicios causados a terceros y al consiguiente resarcimiento.

Con estas breves reflexiones creo que debemos precisar en qué consiste la «institucionalidad». Acudamos, en primer término, para tener una clara concepción de la misma, a la plena validez

de las reglas interpretativas consagradas en el Código Civil, y de manera específica cuando nos advierte que «...se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, concurrir a su intención o espíritu claramente manifestado en ella..., o en la historia fidedigna de su establecimiento»; y tratándose de expresiones del derecho internacional, fundadamente reconocido como ciencia jurídica a cuya médula penetra la LOMH, «las palabras técnicas... se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia...».

La VI Conferencia Internacional Americana, realizada en La Habana, del 16 de enero al 20 de febrero de 1926, es emblemática en el quehacer del panamericanismo. En el tema que comentamos, el derecho internacional público se enriqueció con la aprobación de la Convención de Derecho Internacional Privado, en virtud de la cual las naciones del continente, aunque con reservas, aprobaron el Código Sánchez de Bustamante, la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros, la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, la Convención sobre Funcionarios Consulares, la Convención sobre Asilo, la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en caso de Luchas Civiles. Dio un paso sustantivo al recomendar a cada uno de los Estados americanos la creación y ampliación de escuelas, institutos o seminarios diplomáticos y consulares en que se enseñen las materias propias de la Carrera Diplomática y Consular con el fin de llegar a la mayor uniformidad posible en la legislación sobre

estudios y requisitos que sean exigidos para el ingreso en el Servicio Exterior. Sin equívocos afirmamos que allí radica la cuna de la institucionalidad de las normas y actores rectores de la hoy denominada «movilidad humana».

Posteriormente en la VII, IX y X conferencias de la OEA, celebradas en Montevideo (1933), Bogotá (1948) y Caracas (1954), la comunidad hemisférica incorporó, entre otros, los siguientes convenios regionales sobre la materia: Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, Convención sobre Nacionalidad, Convención sobre Extradición, Convención sobre Asilo Político, Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (paralela a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en París en el año 1948), Convención sobre Asilo Diplomático, Convención sobre Asilo Territorial.

Dicho esto, recuérdese que también en el marco de las Naciones Unidas se aprobaron varios otros instrumentos multilaterales vinculados con la «movilidad humana», entre ellos citaremos algunos: el 12 de noviembre de 1947 el Protocolo que modifica la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños, concluida en Ginebra en 1921, y la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad, firmada en Ginebra en 1933; en

1948 la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; en 1951 el Convenio relativo a la Situación Jurídica de los Refugiados; en 1953 la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos Políticos de la Mujer; y el Protocolo que enmienda la Convención sobre la Esclavitud de 1926.

Ese caudal normativo, obviamente, demanda la elaboración de una estructura institucional y un canal responsable para atender las situaciones y actos derivados de los compromisos internacionales válidamente celebrados y asumidos de buena fe por los Estados partes.

III. De la teoría y la praxis institucional

Del ámbito académico y pedagógico, aquí calza perfectamente el tema de los «Órganos de las Relaciones Internacionales», vale decir, de los canales de ejecución de las normativas internas y externas. Al respecto, los estudiosos de la política internacional enfatizan en la interacción entre la política doméstica y la política exterior, reconociendo que la última es una extensión de la primera; por tanto, ingresamos en el estadio de la praxis, en la determinación funcional de las instituciones, en su configuración y en las competencias que se asignan a los órganos de las relaciones internacionales, tanto por la normativa interna de los Estados como por el ordenamiento derivado del Derecho Internacional positivo (Narváez/Narváez, 2014, p. 334).

Una de las características de la comunidad internacional es la existencia de relaciones oficiales y continuas entre

los Estados, por medio de órganos adecuados. «Los órganos de las relaciones son las personas o entidades que intervienen ya sea en la formulación y aplicación de la política internacional como en su ejecución» (Portocarrero, 1996, p. 159). Se les divide –afirma– «en órganos centrales y órganos exteriores. Los primeros son el Jefe de Estado... y el Ministro de Relaciones Exteriores» (coincidente con el inciso 10 del Art. 147 de la CRE y el Art. 2 de la LOSE); en consecuencia, la «autoridad de movilidad humana» debe ser el ministro de Relaciones Exteriores. En lo doctrinario el mismo autor precisa que «Los órganos exteriores son los agentes diplomáticos y consulares y otros funcionarios», que al tenor del Art. 3 de la LOSE integran, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Servicio Exterior de la República, razón adicional para que en el Reglamento de la LOMH se supere la ambigua referencia a una «autoridad de movilidad humana», rectora en la materia, pues la dirección de las relaciones y de los asuntos exteriores está confiada en todos los países al titular de la Cancillería.

Revisemos brevemente algunos apuntes doctrinales respecto a los órganos exteriores de las relaciones internacionales y también sobre la praxis reconocida y aplicada a los mismos.

El tratadista Fenwick al abordar la cuestión de los «Agentes de las Relaciones Internacionales», nos anticipa que «La ley que regula las relaciones diplomáticas entre las naciones constituye una de las partes más antiguas del

derecho internacional»; pasa revista al proceso histórico de la ley nacional; a la costumbre como fuente esencial de las relaciones oficiales y continuas entre los Estados; y, al detenerse sobre el «Derecho de Representación», comenta:

El problema de si los estados tienen un 'derecho de representación', conocido también como un 'derecho de legación', dio lugar a muchas controversias entre los tratadistas. Partiendo de los principios generales aceptados acerca de la existencia real de una comunidad de naciones, surge la necesidad de un intercambio entre sus miembros, de manera que, por inferencia, un Estado debe tener en todos los casos en que sea necesario, el derecho de enviar sus agentes a otro Estado, quedando en el deber de recibir a los agentes enviados por los demás, en circunstancias similares.

Adicionalmente al desarrollar su pensamiento rector en torno a los órganos exteriores, nos conduce a los orígenes del servicio consular; y apunta: «Aunque el estado legal y las funciones de los agentes consulares, tal como se aceptan en la actualidad, tienen un origen moderno, las raíces del sistema consular son mucho más antiguas que el de las embajadas permanentes». Con claridad, al analizar comparativamente entre los agentes diplomáticos y los agentes consulares, anota que a diferencia de los primeros, los cónsules no son representantes de su Estado; tampoco están acreditados ante el gobierno extranjero,

sino que «son simples custodios. En el extranjero, de aquellos intereses internos de su Estado, que este haya querido confiarles. En consecuencia —afirma— su situación legal no es internacional sino, fundamentalmente, nacional».

Una vez más, a la luz de esta acotación doctrinaria —que habrá de tenérsela en cuenta para la asignación de atribuciones derivadas de la Ley Orgánica de Movilidad Humana—, conviene acudir necesariamente a las normativas convencionales vigentes universalmente.

El 18 de abril de 1961, la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en la capital austriaca aprobó la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. En la misma ciudad, el 24 de abril de 1963, otra reunión de dicho organismo internacional, aprobó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. El Gobierno ecuatoriano mediante Decreto Supremo 1647, publicado en el Registro Oficial 376, del 18 de noviembre de 1964, ratificó la Convención de 1961; y, luego, mediante Decreto Supremo 2830, publicado en el Registro Oficial 476, del 5 de abril de 1965, ratificó la Convención de 1963.

Tales convenios multilaterales, negociados con persistencia y sin fatiga, originalmente debían nacer como un solo cuerpo convencional. El entorno internacional extremadamente sensible y crítico no dio espacio para una negociación de ese alcance. Es que la sociedad internacional, observadora de una áspera y amenazadora contienda entre Washington y Moscú, estaba ubicada en el dintel del holocausto nuclear. La

Guerra Fría como escenario y el bipolarismo como actitud: «Dos potencias: EE.UU. y URSS. Ambas indudablemente peligrosas. En las relaciones entre ellas probablemente cada una no sea tan peligrosa como la percibe su adversaria. A ese comportamiento, más tarde, Henry Kissinger lo identificaría con la actitud de ‘dos ciegos armados’, cada uno sintiéndose en peligro mortal frente al otro» (Narváez, 2007, p. 87).

En ese contexto, sin embargo, en la Convención de 1961 se reconoció «que desde antiguos tiempos los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos», y «que las normas de derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hayan sido expresamente reguladas en las disposiciones de la presente Convención»; en tanto que en la Convención de 1963 se tuvo presente «que han existido relaciones consulares entre los pueblos desde siglos»; y que, asimismo, «las normas de derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hayan sido expresamente reguladas en las disposiciones de la presente Convención». Precisada esa longeva institucionalidad, los negociadores en materia consular dejaron constancia de que la finalidad de los privilegios e inmunidades «no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos». En esta última se precisa que «Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas

consulares (y) «También las ejercerán las misiones diplomáticas, según las disposiciones de la presente Convención». En ambas Convenciones se describen, de modo puntual, las funciones que corresponden, en cada caso, a las Oficinas Diplomáticas y a las Oficinas Consulares y a sus respectivos agentes, en su calidad de órganos externos de las relaciones internacionales. En consecuencia la distribución de funciones y competencias descritas en la LOMH deben ser cuidadosamente transferidas con base en las atribuciones que la comunidad internacional reconoce a unas y otras, y que en el ordenamiento jurídico interno ecuatoriano está vigente la Ley Orgánica del Servicio Exterior, cuerpo normativo que precisa a los órganos externos de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano.

IV. Agentes diplomáticos y agentes consulares: carácter y clasificación

Insistamos en aspectos doctrinarios y en la praxis. «En términos generales, agente diplomático es la persona que acredita el gobierno de un Estado ante el gobierno de otro para ejercer su representación ante él de modo permanente... es pues el representante que el gobierno de un Estado envía al otro para que trate con él de sus relaciones de todo orden» (Portocarrero, 1966, p. 168).

A partir de esa definición cabe destacar que la calidad esencial de los agentes diplomáticos es su carácter representativo, que llevan la palabra de su jefe de Estado y que están facultados para obrar en

nombre del Estado acreditante en virtud de las credenciales y poderes de que se les han premunido. Sin perjuicio de ese derecho procede aclarar que los agentes diplomáticos subalternos carecen en estricto sensu de representación.

De otro costado, «Los cónsules son agentes oficiales que un Estado establece en las ciudades y especialmente en los puertos de otro Estado para que ejerzan funciones de orden principalmente económico, comercial y administrativo, y

para proteger a sus nacionales», destacan Portocarrero y varios otros tratadistas.

A continuación cotejaré las funciones asignadas a unos y otros, a la luz de las Convenciones de Viena, vigentes para la República del Ecuador, y que en el orden normativo interno ecuatoriano se las incorpora y desarrolla en la también vigente Ley Orgánica del Servicio Exterior, no derogados expresamente en la Ley Orgánica de Movilidad Humana como manda la Constitución de la República de 2008:

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas 1961	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares 1963
Funciones Diplomáticas	Funciones Consulares
a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor	
b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional	a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional
c) Negociar con el gobierno del Estado receptor	
d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante	c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respectivo gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas

e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor	b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención
	d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado
	e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas
	f) Actuar en calidad de notario, en las de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejecutar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor
	g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor
	h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se

	<p>requiera instituir para ellos una tutela o una curatela</p>
	<p>i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente</p>
	<p>j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligencias, comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor, y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor</p>
	<p>k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones</p>
	<p>l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo, y, también a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del</p>

	Estado receptor, efectuar encuestas sobre incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía; y
	m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que este no se oponga, o los que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

Abordemos el tema de la **clasificación de los agentes diplomáticos**. Es pertinente señalar que la Convención de 1961 (Art. 14) explícitamente reconoce para los jefes de Misión tres clases: a) Embajadores o nuncios acreditados ante los jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente; b) Enviados, ministros o internuncios acreditados ante los jefes de Estado; y c) Encargado de Negocios acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores. Corresponderá a los Estados, de mutuo acuerdo, determinar la clase a que habrán de pertenecer los jefes de sus misiones.

La institucionalidad, elevada a norma convencional de derecho internacional público, determinada en la Convención de 1963 respecto a la **clasificación de los agentes consulares** se remite a quienes ejercen la calidad de Jefes de Oficina Consular y establece cuatro «categorías», a saber: a) Cónsules Generales, b) Cónsules, c) Vicecónsules;

y, d) Agentes Consulares, cuya acreditación ante el Estado receptor es personal y acorde con la clasificación convenida por ambos Estados, y con base en lo cual se determina el carácter de la oficina consular. La acreditación en la rama diplomática tiene sus propias normas y procedimientos que se los aplica solo para los jefes de Misión; y en cuanto al personal diplomático subordinado al jefe de Misión, la acogida por el Estado receptor se sustenta en la notificación que se cursa al Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho Estado.

Extraña por improcedente el contenido de la Disposición Reformatoria Única de la LOMH en relación con el Art. 62 al anunciar que «Las oficinas consulares del Estado ecuatoriano se crearán de conformidad con lo establecido en la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y la normativa interna que para el efecto expida la autoridad de relaciones exte-

riores.- Las Oficinas Consulares son: a) Consulados Generales; b) Consulados; c) Viceconsulados; y d) Agencias Consulares». ¿Qué decía el Art. 62 reformado: «Art. 62 (Ex: 61).- (Clases) Las Oficinas Consulares son: a) Consulados generales; b) Consulados; b) Viceconsulados; y, d) Agencias Consulares». En definitiva, se comprueba que la disposición reformativa puesta en vigencia no modifica la clasificación de la LOSE ni limita la facultad para la creación de una oficina consular, subordinada al avenimiento que alcanzaren ambos Estados, de acuerdo con la Convención de Viena de 1963.

V. Instituciones jurídicas de derecho internacional

En una suerte de codificación temática, bajo el inmenso y generoso concepto de «movilidad humana», la LOMH procura «contar con legislación que desarrolle en forma integral los preceptos constitucionales sobre los derechos y obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana». A la luz de este Considerando y de algunos otros que forman la parte introductoria de la citada Ley, en el cuerpo normativo de la misma se recogen instituciones jurídicas de enjundia y efectos de derecho internacional:

- De la Naturalización (Título I, Capítulo III, Sección VI, Arts. 70 al 82);
- De las Personas en Protección Internacional (Título I, Capítulo V, Sección I, Arts. 90 al 94);
- Del Asilo (Título I, Capítulo V, Sección II, Arts. 95 al 97);
- Del Refugio (Título I, Capítulo

V, Sección III, Art. 98; Sección IV, Arts. 99 al 109);

- De la Apatridia (Título I, Capítulo V, Sección V, Arts. 110 al 116);
- De la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (Título I, Capítulo VI, Sección I, Arts. 117 al 119; Sección II, Arts. 120 al 122),
- De la Aprehensión de ciudadanos extranjeros por alerta internacional de detención (Título II, Capítulo I, Sección IV, Art. 135).

Se espera que la Reglamentación presidencial a la LOMH y la normativa secundaria cuya expedición estaría a cargo de una estructura institucional difusa (autoridad de relaciones exteriores, autoridad de movilidad humana, de control migratorio y demás entidades públicas relacionadas a la movilidad humana) se ajusten a los textos legales de la flamante Ley y de la LOSE e incorporen todas aquellas disposiciones emanadas de los instrumentos internacionales vigentes en esas materias y que forman parte del derecho positivo nacional.

Por cierto, es probable que se censure esta propuesta en el sentido de que la Ley materia del comentario no establece taxativamente un criterio de esa naturaleza; sin embargo, las referencias ambiguas respecto al acatamiento de los instrumentos internacionales, abren la legalidad y legitimidad para ampliar y complementar las normas de la LOMH a través de un Reglamento Único. Solo así podemos abrir el sendero normativo que forme parte, entre otros, del listado (incompleto) de los instrumentos internacionales enumerados en un extenso considerando de la Ley.

De suyo, el concepto de «movilidad humana», incorporado en la Constitución de Montecristi (2008), y desarrollado en la flamante Ley,

tiene por objeto regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares.

En consecuencia, en el plazo de ciento veinte días contados a partir de la entrada en vigencia de la LOMH, el Ejecutivo deberá expedir la Reglamentación anunciada, en la cual se preserve la aplicación de la misma «en el sentido más favorable a las personas en movilidad humana», en tanto «ninguna institución suspenderá sus servicios», vale decir, la autoridad de relaciones exteriores, la autoridad de movilidad humana, la autoridad de control migratorio y demás entidades públicas relacionadas a la movilidad humana...

Los temas son complejos y no deben ser tratados de manera vertical y excluyente; hay entre ellos una firme imbricación y una ligazón transversal. Hablamos de instituciones jurídicas de derecho internacional: Naturalización, Personas en Protección Internacional, Asilo, Refugio, Apatridia, Extradición (intocada en la Ley), Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, Aprehen-

sión de ciudadanos extranjeros por alerta internacional de detención...

Para apreciar la magnitud de la tarea reglamentaria, en el acápite siguiente aparece el listado de las leyes derogadas, que deberá ser sustituido por una nueva normativa que, en su letra y espíritu, para su aplicación se derive de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

VI. Instituciones jurídicas de derecho interno

La LOMH, en su parte final, específicamente reza lo siguiente:

Disposiciones Derogatorias Unica [sic]. Deróguense todas las normas legales de igual o menor jerarquía que se opongan o no guarden conformidad con las disposiciones de esta Ley. En particular se deroga:
Ley de Documentos de Viaje, sus codificaciones y reglamento;
Ley de Naturalizaciones, sus codificaciones y reglamento;
Ley de Extranjería, sus codificaciones y reglamento; y,
Ley de Migración, sus codificaciones y reglamento.

Por cierto, la LOMH, Título I, referido a «Personas en Movilidad Humana», establece y confirma, en primer término, los derechos de «Personas (naturales ¿y jurídicas?) Ecuatorianas en el Exterior»; se ocupa de estas retornadas al país; trata acerca de las «Personas Extranjeras (¿naturales y jurídicas?) en el Ecuador»; involucra en las categorías migratorias de visitantes temporales y de residentes; aborda en el tema de las visas. En concreto, las situaciones de

extranjería y migración (antes sujetas a leyes específicas, hoy derogadas) están preliminarmente delineadas normativamente en este Título I, complementado por las normas consignadas en el Título II, relativo al «ingreso, salida, control migratorio y legalización de documentos (j)». Se presume por hermenéutica jurídico-administrativa que tales cuestiones estarán a cargo de las «autoridades de control migratorio»; sin perjuicio de que sus responsabilidades se subordinen a la política pública definida por el Estado en materia migratoria, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana, con apego a la legislación interna y fiel respeto y observancia de los derechos humanos.

Comentarios de igual enjundia podemos consignar acerca de las naturalizaciones, tema consustancial, inherente a uno de los elementos centrales, básicos, del Estado: su población. El Reglamento presidencial deberá ocuparse señeramente de esta cuestión que traduce, por un lado, los derechos y garantías a cargo del Estado, y por otro el legítimo derecho de una persona para tener una nacionalidad. Hay instrumentos internacionales que el Ecuador no puede soslayar.

El alcance de este trabajo no llega al análisis y comentarios particularizados de cada segmento de los varios retazos que forman parte de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, como es el atinente a la Ley de Documentos de Viaje, expresamente derogada.

A partir de una indispensable precisión reglamentaria podríamos tener el marco institucional y normativo para ubicar la asignación de atribuciones y

deberes que corresponderían, en primer término al Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana, con la indispensable modificación a la Ley Orgánica del Servicio Exterior, y complementariamente señalar en ella expresamente a los entes rectores concurrentes en materias concretas y específicas, por ejemplo, a la autoridad de control migratorio, y otras unidades descentralizadas aunque convergentes para la ejecución de las políticas públicas del Estado, definidas por el presidente de la República en materia de movilidad humana.

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador (CRE). Montecristi, 2008.

Fenwick G., Charles. *Derecho Internacional Público*. 1960

GOOGLE. «Análisis del proyecto de Ley de Movilidad Humana». Quito, octubre de 2015.

Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), Reg. Of. 938-Suplemento, febrero 2017.

Narváez Rivadeneira, Luis. *Evangelio de un Peregrino: Retablo de Política Internacional*. Tomo I. 2007.

Narváez Rivadeneira / Narváez Ricaurte. «Vademécum Contemporáneo de Derecho Internacional Público». Tomo I. 2014.

Portocarrero Olave, Felipe. *Derecho Internacional Público*. 1966.

Ecuador y Venezuela: una migración de dos vías

Mishel Santomaro y Alexis Villacrés¹⁸

Introducción

«No hay una persona, no importa su nivel cultural o económico, ni el lugar donde viva, que en algún momento, en su fuero interno, no se haya planteado la opción de partir» (Czechowicz, Peña, & Hernandez, 2015). En este preciso momento miles de seres humanos están migrando de un lugar a otro, una decisión enmarcada en un sinnúmero de pensamientos complejos en busca de un mejor futuro para ellos y sus familias. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha definido la emigración como el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica a otra con el deseo de establecerse definitiva o temporalmente en un lugar distinto a su lugar de origen. El Fondo de Naciones para la Población determina seis causas para la emigración: la búsqueda de una vida mejor para uno mismo y su familia, las políticas laborales y migratorias de los países de origen y destino, las disparidades de ingreso entre distintas regiones y dentro de una misma región, los conflictos políticos, la degradación del medio ambiente y mejores empleos en el mundo desarrollado versus el mundo en

desarrollo (Czechowicz, Peña, & Hernández, 2015).

Así mismo, la OIM estableció en 2006 que la migración abarca todo movimiento de personas, incluyendo refugiados, desplazados, personas desarraigadas y migrantes económicos. Existen procesos de migración selectiva, utilizados por países desarrollados que implican la captación de personas con capacidades en áreas específicas, como artistas, músicos, investigadores, etc. Las causas comunes ligadas a los procesos de migración se vinculan a problemas económicos, políticos o de orden natural (De la Vega & Vargas, 2014).

Para analizar procesos migratorios entre Ecuador y Venezuela es necesario dividir en dos partes la investigación. La primera, que comprende la migración de primera vía, consiste en el traslado de ecuatorianos hacia Venezuela, y la segunda parte comprende el retorno de algunas de estas personas, así como la emigración de venezolanos al Ecuador, fenómeno que ha tomado impulso en los últimos años. Para recolectar la información necesaria se utilizó como fuente de investigación primaria la investigación de campo, en donde se realizó un

18 Segundos secretarios del Servicio Exterior Ecuatoriano.

modelo de encuesta que se aplicó a una muestra de 30 personas para definir los detalles cualitativos clave del perfil del ecuatoriano promedio que reside en Venezuela y las motivaciones para volver a Ecuador. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a la cónsul de Ecuador en Caracas durante el período 2012-2016 y a funcionarios del Consulado del Ecuador con el fin de recabar información de primera mano sobre las características de la comunidad ecuatoriana que reside en Venezuela y las motivaciones que llevan a estas personas a retornar o migrar a Ecuador. Como fuente de investigación secundaria se ha utilizado la bibliografía existente sobre el tema, artículos académicos de distintos medios que analizan los procesos migratorios hacia y desde Venezuela en las últimas décadas. Estas dos vías de investigación permitirán recabar información de importancia que ayude a identificar el perfil de los ecuatorianos que están retornando y de los venezolanos que están migrando a Ecuador.

Venezuela, un país de puertas abiertas (primera vía):

Venezuela empieza a establecer su política migratoria desde 1936, con Alberto Ariadni, que fue uno de los más destacados pensadores venezolanos del siglo XX y uno de los principales promotores de la «estructuración de una política migratoria dirigida y coherente por parte del Estado» (Ramos, 2010). Sus ideas apuntaban a la atracción de inmigrantes europeos con el fin de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de

la población venezolana en buenas costumbres, conocimiento y preparación técnica (Morales Díaz & Navarro Pérez, 2008). Sin embargo, no había una uniformidad de criterios para realizar este proceso migratorio. Existía la duda de dejar entrar a todos los migrantes o de establecer mecanismos que permitieran identificar lo que requería el país y la capacidad que poseía para absorber la demanda de dicha migración (Quintero I., 2006).

El golpe de estado a Rómulo Gallegos, el 24 de noviembre de 1948, estableció un régimen militar, el cual tomó como objetivo implementar un modelo de desarrollo para modernizar a Venezuela bajo la conducción de las Fuerzas Armadas. Para esto era necesario contar con una política migratoria flexible que permitiera tener mayor capacidad de mano de obra para materializar este proyecto. Inés Quintero menciona que medio millón de extranjeros llegaron a Venezuela entre los años 1948 y 1959. Esta oleada que experimentaba el país era abrumadora y se daba por distintas razones, una de ellas era la difícil situación coyuntural de la postguerra, lo que dio como resultado una migración de alrededor de siete millones y medio de europeos (Quintero I., 2006).

Con la política migratoria de puertas abiertas de Marcos Pérez Jiménez, se incentivó la llegada de personal calificado a Venezuela, se favoreció el ingreso de población predominante de origen italiano y español y, en menor número de origen canario y portugués. La evolución y modernización del país

produjo la llegada masiva de inmigrantes espontáneos. En ese tiempo Venezuela era visto con un destino ideal por su estabilidad política y económica, elementos que permitían mejorar los estándares de vida. Esto llevó a que se materializaran grandes obras, como la construcción de la autopista La Guaira, el 2 de diciembre de 1953. Con la caída de Pérez Jiménez se pone fin a la política de «puertas abiertas» y se restringe la entrada de extranjeros con deseos de radicarse en el país, se permite únicamente el ingreso de cónyuges, hijos y padres de quienes ya se encontraban viviendo en Venezuela. A partir de esta época inicia la afluencia de latinoamericanos e indocumentados, que se convierten en la nueva ola de inmigrantes que llegaban a este país (Morales Díaz & Navarro Pérez, 2008).

Después del boom petrolero, Venezuela se consolidó como país receptor de migrantes para quienes salían de sus países en busca de trabajo, debido al incremento de oferta laboral remunerada con moneda equiparada al dólar (Portaluppi, 2016). En esa época no se evidenciaron procesos emigratorios de venezolanos a otros países debido a la favorable situación económica que vivió el país petrolero en esas décadas (De la Vega & Vargas, 2014).

Migración de ecuatorianos a Venezuela

La ola migratoria inició en las décadas de los 60 y 70, cuando una cantidad numerosa de ecuatorianos decidieron hacer de Venezuela su país de residencia. En muchos casos viajaron con toda

su familia, se estima que alrededor de 150 mil ecuatorianos se radicaron en este país. Estas personas salieron de Ecuador en una época en la que los gobiernos de turno no cumplían con el mandato constitucional de entregar salud, educación, trabajo y una situación digna para vivir, lo que obligó a que muchos buscaran nuevos horizontes en países que ofrecían mayores garantías para crecer económicamente, mejorar la calidad de vida y que incluso permitan enviar remesas a los familiares que permanecieron en Ecuador (Portaluppi, 2013).

Con base en los registros de la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional se puede evidenciar que desde 1976 a 1990 se situó un saldo migratorio de 20.000 personas al año aproximadamente. Entre 1993 y 1998 se observa un incremento a 40.735 personas al año, mientras que en el periodo de 2000 a 2003 se ubica en 151.143 personas al año.

Cuadro N.º 1 La emigración internacional de ecuatorianos 1976-2007								
Periodo 1976 - 1983								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Entradas	92,018	108,719	125,005	134,528	146,200	143,875	112,923	89,162
Salidas	117,392	130,421	147,861	155,530	160,600	153,730	119,480	100,710
Saldo Migratorio	25,374	21,702	22,856	21,002	14,400	9,855	6,557	11,548
Periodo 1984-1991								
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Entradas	100,494	112,091	130,994	143,585	128,747	14,607	157,667	172,252
Salidas	115,262	134,249	152,989	160,525	155,836	17,228	181,206	198,132
Saldo Migratorio	14,768	22,158	21,995	16,940	27,089	26,210	23,539	25,880
Periodo 1992-1999								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entradas	190,370	204,709	232,346	237,366	244,756	289,692	234,260	294,547
Salidas	216,270	235,392	269,695	270,512	274,536	320,623	274,995	385,655
Saldo Migratorio	25,900	30,683	37,349	33,146	29,780	30,931	40,735	91,108
Periodo 2000-2007								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entradas	344,052	423,737	461,396	456,295	536,779	598,722	656,309	752,684
Salidas	519,974	562,067	626,611	581,401	606,494	660,799	740,833	795,083
Saldo Migratorio	175,922	138,330	165,215	125,106	69,715	62,077	84,524	42,399

Fuente: Dirección Nacional de Migración
Elaboración: FLACSO

Entre los destinos para migrar se encuentra en primer lugar España, seguido

por Estados Unidos, Italia y Venezuela, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

País	Número (Flacso & UNFPA, 2008)
España	186.811
Estados Unidos	101.006
Italia	37.361
Venezuela	6.671
Chile	5.401
Datos correspondientes al período 1996-2001.	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Flacso & UNFPA

Esta información representa solamente un período de 5 años, no se puede evidenciar el gran número de ecuatorianos que salieron de Ecuador en décadas anteriores y que cambiaron su residencia a Venezuela, por lo cual la cifra es muy reducida en comparación con otros países.

En base a los datos estadísticos del registro electoral proporcionados por el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Venezuela es el cuarto país con mayor población de ecuatorianos, como se detalla en el siguiente cuadro:

País	Votantes	
	2013 (CNE, 2013)	2017 (Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2016)
España	136.079	168.435
Estados Unidos	67.563	105.238
Italia	43.663	49.825
Venezuela	9.749	14.403

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNE de Ecuador

El número de votantes registrados se ha incrementado en relación al período anterior, pero es importante mencionar que la mayor cantidad de gente registrada no corresponde a procesos recientes de migración, ya que son personas que se encuentran radicadas en este país desde hace más de 10 años o hijos de padres ecuatorianos que adquieren la nacionalidad y buscan ejercer su derechos al voto. Se puede decir que cada vez se genera más conciencia en los ecuatorianos residentes en el exterior sobre sus derechos.

Características generales de la comunidad ecuatoriana en Venezuela

Existe un sinnúmero de estudios realizados sobre la migración de ecuatorianos a España, Estados Unidos e Italia, pero no existen estudios específicos sobre la migración de ecuatorianos hacia Venezuela. En este sentido, los datos son muy escasos, por lo cual se ha visto la necesidad de profundizar en el conocimiento de los ecuatorianos que en la actualidad viven en este país.

Para María de Lourdes Portaluppi, cónsul de Ecuador en Caracas durante

el período 2012-2016, los principales motivos para que los ecuatorianos decidieran migrar a Venezuela en lugar de otros países son el clima, el idioma, mayor oferta de trabajo, cercanía a Ecuador y mayor seguridad para el proceso migratorio. Así mismo, al analizar las características de la comunidad ecuatoriana en Venezuela, destaca el hecho de que los ecuatorianos radicados en Caracas y en otras ciudades de este país son personas muy trabajadoras, respetuosas y amables; viven en sectores populares rodeados de otros ecuatorianos, lo que les permite mantener las costumbres, tradiciones y replicar el estilo de vida de los lugares a los que pertenecen. En su mayoría, existen comunidades que provienen de la provincia de Manabí, Chimborazo, Esmeraldas, Ambato, entre otras. Una característica importante de los ecuatorianos que migraron a Venezuela es que en su vida cotidiana han logrado mimetizarse con el medio local. Gracias a la facilidad de tener el mismo idioma, adoptaron sus modismos, vestuario y su forma de vida. (Portaluppi, 2016).

Amanda Castillo, en su artículo «La mimetización poblacional como estrategia de inserción», analiza el flujo migratorio de Haití hacia República Dominicana y reconoce el proceso de mimetización que viven los inmigrantes al llegar a su destino. La autora identifica que en las primeras etapas de los flujos migratorios el inmigrante recién llegado sufre un proceso de desvalorización que lo conduce a negar su origen

y a tratar de adaptarse al medio, adoptando modismos y señas culturales propias del entorno. En las siguientes generaciones se observa una unión entre hijos de extranjeros nacidos en el nuevo territorio, se opta por adquirir nombres pertenecientes a la región dónde se encuentran radicados y se da un proceso de aculturación, dejándose absorber por el entorno (Castillo, 2015).

En el caso de los ecuatorianos en Venezuela, se ha evidenciado una mimetización tan profunda que, si bien existe un apego a Ecuador, el ser venezolano se ha convertido en una vivencia intensa, se ha adoptado costumbres, expresiones y modismos al punto de pasar desapercibidos.

En base a las encuestas y a datos obtenidos de las entrevistas realizadas a la cónsul de Ecuador en Caracas (período 2012-2016) y a la funcionaria Mónica Rojas, la población que emigró de Ecuador hacia Venezuela proviene en su mayoría de las provincias de Manabí, Chimborazo (Colta), en menor proporción Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Tungurahua e Imbabura. La mayoría se asentaron principalmente en la ciudad de Caracas, el segundo grupo más grande de asentamiento en Venezuela se considera se encuentra en Ciudad Bolívar y Puerto Ordaz, el tercero en Porlamar (Isla Margarita), en cuarto lugar Mérida y de ahí se han registrado grupos más pequeños de ecuatorianos en otras regiones (Rojas, 2016). Se dedican principalmente al comercio, construcción, corte y confección, entre otros.



Fuente: Elaboración propia en base a mapa político de Venezuela obtenido de <http://www.a-venezuela.com/mapas/map/html/politico.html>

De las personas entrevistadas a diario en el Consulado, la mayoría comenta que salieron de Ecuador en muchos casos por la situación económica del país y porque buscaban mejores oportunidades que les permitieran mejorar su estilo de vida. En menor cantidad, los encuestados manifestaron que decidieron quedarse en Venezuela después de haber visitado el país en sus vacaciones. La mayoría de ecuatorianos entrevistados llevan más de 20 años en territorio

venezolano, y de estas personas más de la mitad ha adquirido la nacionalidad venezolana, por lo cual ya no se registran en las instituciones venezolanas como extranjeros. Un segundo grupo todavía mantiene su estatus de residente y un tercero se encuentra con condición irregular.

En el año 2004 se dio un gran proceso de regularización para personas en situación migratoria irregular, promovido por el presidente de ese entonces,

Hugo Chávez Frías, que consistía en la recepción de documentos en varios lugares de la capital, como: la plaza Miranda, plaza la Candelaria, torres del silencio, etc., donde se regularizaba a todo extranjero siempre y cuando presentara su documento de identificación. Esta campaña de nacionalización y regularización duró entre seis y siete meses y correspondía al período previo a las elecciones presidenciales. Un segundo proceso, realizado únicamente para ecuatorianos, se llevó a cabo en el año 2011 específicamente de marzo a septiembre en las oficinas del Servicios Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (Saime) de todo el país. En este proceso estuvo presente el canciller de Ecuador de ese entonces, Ricardo Patiño, y se lograron regularizar una gran cantidad de ecuatorianos. Sin embargo, es necesario mencionar que todavía existe un gran grupo de ecuatorianos que están en situación irregular en Venezuela debido a varios factores. Por un lado son personas que migraron después de estos procesos de regularización y por otro son personas que, estando en territorio venezolano, no se acercaron a regularizarse en las campañas antes mencionadas (Rojas, 2016).

En este sentido, tanto la Embajada como los Consulados del Ecuador en Venezuela han trabajado intensamente en dos frentes. Desde la Embajada se ha realizado reuniones de alto nivel con autoridades de la Cancillería Venezolana y los Ministerios correspondientes, con el objetivo de concretar un nuevo proceso de regularización. Estas reunio-

nes tuvieron resultados concretos permitiendo que, desde la última semana de marzo del 2017, se desarrolle dicho proceso, el cual tiene una duración de tres meses. Desde los consulados se ha trabajado arduamente en contactar a los ciudadanos ecuatorianos establecidos en todo el territorio venezolano con el fin de informar sobre este proceso y lograr que la mayoría de ecuatorianos que se encuentran actualmente en situación irregular puedan regularizar su estadia en Venezuela.

En los archivos del Consulado de Ecuador en Caracas se encuentran documentos de inscripciones de nacimiento que datan de 1976, lo que avala la afirmación de que la migración de ecuatorianos a Venezuela data de los años 60 y 70, y los niños inscritos en estos años serían los hijos de los primeros ecuatorianos que llegaron a Venezuela.

Asimismo, se ha evidenciado cómo se ha ido incrementado el número de ecuatorianos en Caracas y cómo estos ecuatorianos empezaban a formar familias en este territorio. Los libros de inscripciones son un ejemplo claro de cómo los ecuatorianos se establecían en Venezuela en busca de un mejor futuro.

Existen tres grupos de ecuatorianos identificados en la actualidad en Venezuela. El primero corresponde a los ecuatorianos que se establecieron en este país y que contaban con la finalidad de encontrar un mejor futuro, el segundo grupo corresponde a los hijos de estos ciudadanos que son ecuatorianos de nacimiento pero fueron traídos a Venezuela a muy temprana edad y vivieron

en este país casi toda su vida, mientras que el tercer grupo corresponde a los hijos y nietos de ecuatorianos que nacieron en territorio venezolano. Se puede evidenciar que son aproximadamente 3 o hasta 4 generaciones de hijos o nietos de ecuatorianos que viven actualmente en Venezuela.

Migración y/o retorno a Ecuador (segunda vía):

Si bien Venezuela ha sido siempre un destino receptor de migrantes de diferentes países provenientes de América del Sur y Europa, en los últimos años se ha evidenciado un cambio de 180°, ya que las mismas personas que una vez dejaron sus países para buscar mejores oportunidades en este país ahora están retornando con sus familias a sus países de origen o buscando nuevos destinos para migrar.

Decenas de ecuatorianos radicados en territorio venezolano acuden a diario al Consulado de Ecuador en Caracas buscando información que les permita regresar a su querido Ecuador. En este grupo se encuentran personas que nacieron en Ecuador y migraron hace años hacia Venezuela en busca de un mejor futuro y personas que nacieron en Venezuela y ven a Ecuador como un posible destino para emigrar, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿por qué los ecuatorianos que forjaron una vida en Venezuela y que construyeron sus familias en esta tierra están decidiendo volver?, y ¿por qué muchos venezolanos están dejando su país natal para buscar mejores oportunidades en Ecuador? Estas son dos

interrogantes que se tratará de contestar en las siguientes páginas.

De la información recabada de los usuarios en el Consulado de Ecuador en Caracas, se obtiene que el 80% de encuestados planean ir a Ecuador. De este porcentaje un 20% manifiestan su deseo de radicarse definitivamente en el país, mientras que el resto de los usuarios manifiestan que se quedarían de manera temporal, ya que desean volver nuevamente a Venezuela, donde tienen bienes y familia, en la mayoría de casos aducen que retornarían cuando mejore la situación económica de Venezuela; por otro lado, en entrevistas directas con los usuarios se ha recabado datos de vital importancia que concuerdan con la información obtenida de la cónsul del Ecuador en Caracas, quien manifestó que se ha incrementado el número de retornos de manera sustancial en los últimos años, debido al cambio que ha experimentado el Ecuador en las últimas décadas, ya que esto ha promovido la confianza de la gente al considerar que se han recuperado las garantías y estabilidad política y económica perdida en décadas anteriores (Portaluppi, 2016).

Asimismo, de las entrevistas realizadas a las funcionarias del Consulado del Ecuador en Caracas, Mónica Rojas y Tatiana Vélez, se confirma que se ha incrementado el retorno de ecuatorianos y la migración de venezolanos a Ecuador. Mónica manifiesta que la mayoría de personas interesadas en radicarse en Ecuador son los hijos o nietos de ecuatorianos que llegaron en su momento a Venezuela (Rojas & Vélez, 2016). Estas

personas son en su mayoría profesionales que buscan tener un empleo estable, una segunda proporción busca estudiar y una tercera establecer un comercio propio. Hay que destacar que muchas familias están otorgando la nacionalidad ecuatoriana a sus hijos pequeños para que puedan ir a Ecuador a estudiar en una escuela pública, pues consideran que el nivel educativo que existe actualmente en ese país es mejor que el que tiene Venezuela.

Se ha evidenciado, entre la información obtenida de las encuestas, que las personas que desean migrar hacia Ecuador no tienen clara la actividad que van a desempeñar al llegar, pues muchos viajan con el afán de conseguir un trabajo en relación de dependencia o tratan de llevarse sus herramientas para iniciar un negocio. Ante esto Mónica reconoce que existen dificultades para quienes incurren en el retorno para ponerse un negocio, ya que deben iniciar desde cero y buscar nuevos mercados que pueden ya estar copados en Ecuador (Rojas, 2016).

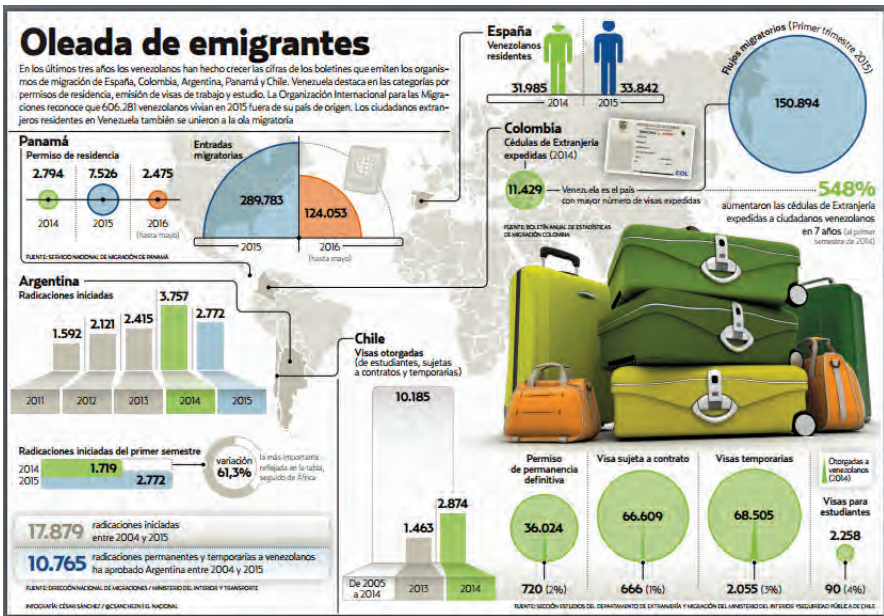
En muchos casos las personas que tienen conocidos que han retornado previamente, tratan de adquirir la nacionalidad, ya que este es un requisito que les imponen el mercado laboral ecuatoriano para ofrecerles un empleo de manera más fácil, pero no tienen asegurado un trabajo. La mayoría va con la expectativa de conseguir algo estando en Ecuador, lo que concuerda con lo indicado en las entrevistas realizadas a los funcionarios. Otras personas en menor escala retornan con la única idea de beneficiarse de los planes que otorga el

Gobierno ecuatoriano a los migrantes que vuelven de manera definitiva. Es usual que lleguen personas solicitando información de que beneficios pueden obtener por regresar a Ecuador, si existen bonos de ayuda o si se otorgan bienes a quienes decidan volver, como manifiesta acertadamente la cónsul Portaluppi: «una forma errada de verse no como sujetos de derecho, sino como beneficiarios de asistencia» (Portaluppi, 2016). Al igual que el retorno de ecuatorianos, se ha incrementado también la migración de venezolanos a Ecuador. Algunos ven a nuestro país como una oportunidad de crecimiento profesional y personal, pero otros ven como una manera fácil el migrar hacia el Ecuador y obtener dólares, producto de la Política de Movilidad Humana de puertas abiertas implementadas por el Gobierno ecuatoriano, la cual simplificó los requisitos de ingreso (Ibid, 2016).

Desde 2013 se han publicado varios artículos acerca de la migración de venezolanos a distintos países, los principales destinos de migración son España, Panamá y Chile. El diario El Nacional, en su artículo titulado «Éxodo venezolano lidera cifras migratorias» manifiesta que existen grandes cantidades de personas que asisten a diario al Consulado de España en Caracas buscando resolver inquietudes sobre migrar a ese país. Este medio de comunicación indica que en base a las cifras del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, 33.842 venezolanos se radicaron en ese país hasta 2015. De este número 8.665 cuentan con residencia

de larga duración, en cuanto a cifras de nacionalización se presenta que el 2013 fue el año con mayor número de nacionalizaciones, presentando un total de 6.347 personas mientras que en el 2015 este número se redujo a 1.808. En cuanto a retornados se presenta una cifra de 18.280 personas que volvieron

a España después de haberse establecido en Venezuela. De la misma forma el medio relata la experiencia en el Consulado de Ecuador en Caracas y cómo los ciudadanos venezolanos acuden a diario a solicitar información para emigrar a Ecuador (Inojosa, 2016).



Fuente: Diario El Nacional 2016

Por otro lado, desde Ecuador se reporta también el ingreso de personas venezolanas. El diario El Comercio, en varios artículos, expone la experiencia de varios venezolanos que han decidido radicarse en el país, ¿Javier Ortega manifiesta como alrededor de 15 venezolanos salen al parque El Ejido en Quito y se dedican a vender distintos platos de

comida con el fin de conseguir el sustento para mantener a sus familias. La Organización de Venezolanos en Ecuador reporta que hasta el momento existen más de 16.000 venezolanos radicados en el país en condiciones regulares y el mismo número en condiciones irregulares. Así mismo, la organización informa que el 75% de las personas que llegan

desde Venezuela cuentan con título de educación superior, pero la mayoría no consiguen ofertas laborales en sus áreas de estudio (Ortega, 2016).

En otro artículo relacionado con el retorno de migrantes a Ecuador, el diario *El Comercio* hace referencia a las personas que se radicaron alguna vez en Venezuela y que ahora vuelven a Ecuador acompañados de familias enteras, buscando un mejor futuro. María Teresa Rosales, directora creativa de la Organización Civil «Venezolanos en Ecuador», ubicada en Guayaquil, manifiesta que en esa ciudad y en otras de la costa la migración recibida es distinta a la de la capital, pues está relacionada con la consanguinidad. Este fenómeno migratorio es llamado «migración venecuatoriana» por Rosales, y abarca a los ecuatorianos que retornan desde Venezuela junto con sus descendientes (*El Comercio*, 2016).

Motivaciones para retornar o migrar a Ecuador

Es importante analizar con mayor detenimiento las motivaciones que han llevado a los ecuatorianos a incurrir en un segundo proceso migratorio. Dentro de la información recabada, se evidencia que los tres motivos principales para el retorno son: la inseguridad, la escasez de alimentos y la situación política-económica actual.

De la información que recibe a diario Mónica Rojas de los usuarios que asisten al Consulado, se evidencia que los usuarios buscan retornar o migrar a Ecuador debido a la situación actual

de Venezuela, además de las facilidades que encuentran para lograr el reconocimiento de sus títulos. La funcionaria manifiesta que anteriormente los ecuatorianos viajaban a Ecuador con sus hijos con el fin de visitar el país, pero ahora estas personas van con la intención de quedarse un tiempo, trabajar y posteriormente regresar a Venezuela (Rojas, 2016), lo que concuerda con la información obtenida de las encuestas, donde los usuarios reconocen que están retornando a Ecuador, pero piensan regresar en el futuro a Venezuela, cuando la situación del país mejore.

Luis Vicente León, articulista del diario *El Universal* de Caracas, afirma que Venezuela entró en la categoría de países desde donde la gente emigra a partir del año 2000, con el comienzo de los grandes cambios políticos. Los motivos que generaron la emigración de venezolanos fueron la incertidumbre respecto al futuro personal y familiar, la inseguridad, falta de empleo y descomposición social (Czechowicz, Peña, & Hernández, 2015).

Como menciona el señor Dr. Rafael Quintero López, embajador del Ecuador en Venezuela, en su ensayo titulado «La encrucijada neoliberal contra Venezuela en 2016, un año de 13 meses», el pueblo venezolano ha experimentado una fuerte arremetida contra su proceso de cambio, lo cual ha generado problemas en todos los sectores políticos, económicos y sociales, un producto de medidas injerencistas financiadas por capitales transnacionales que han devenido en una guerra económica contra

el Gobierno de la Revolución Bolivariana. La lenta respuesta por parte del gobierno, producto de la herencia de un viejo modelo, como lo denomina el Dr. Quintero, «herencia de la concertación puntofijista de adecos y copeyanos que se impuso en la segunda mitad del siglo XX», ha sido el detonante para que los ecuatorianos regresen a su país y los venezolanos busquen otros destinos que les permitan mejorar las condiciones de vida, entre ellos el Ecuador (Quintero R., 2016).

Por otro lado, María de Lourdes Portaluppi afirma que uno de los motivos para retornar o migrar a Ecuador es el cambio que ha tenido el país en los últimos años, debido a que ahora la gente confía en Ecuador y siente que se han recuperado las garantías que se habían perdido en el tiempo en que decidieron salir del país (Portaluppi, 2016).

Tatiana Vélez, analista de atención al migrante del Consulado de Ecuador en Caracas, indica que en base a su experiencia los ecuatorianos que buscan retornar a Ecuador lo hacen como una forma de reconciliarse con el país, olvidando los resentimientos que tenían con el Ecuador del pasado. La gente se da cuenta del cambio que ha habido en relación a otros gobiernos y esto los ha motivado a regresar, algo que se ha identificado en base a la información que solicitan los usuarios sobre los planes relacionados con el retorno (Vélez, 2016).

Conclusiones

La migración de ecuatorianos a Venezuela data de los años 60 y 70, en

los cuales Venezuela se convirtió en un destino apetecido para personas de otras latitudes que buscaban radicarse en un país que les brindara buenas oportunidades laborales. La inestabilidad política, el mal manejo de la economía, la falta de trabajo y de oportunidades de crecimiento fueron las circunstancias por las cuales cientos de ecuatorianos migraron a Venezuela.

En los últimos años se ha visto un cambio en el proceso migratorio entre Ecuador y Venezuela, si bien el segundo ha sido siempre receptor de emigrantes provenientes de otros países, la dinámica hoy en día es diferente, pues se ha convertido en país exportador de migrantes, especialmente profesionales. Aunque Ecuador no es uno de los destinos más importantes, alberga una gran cantidad de venezolanos que han decidido radicarse en el país o ecuatorianos que han decidido retornar con sus familias.

Una diferencia clave entre la migración que llegó a Venezuela y la que ahora se dirige a Ecuador está dada por el uso de las tecnologías de la información, las nuevas generaciones investigan más sobre el país de destino, sobre sus procesos políticos, sociales, económicos, su cultura y condiciones de bienestar en general, lo que les permite tener un mayor poder de decisión. Adicionalmente, cabe destacar que se han establecido organizaciones ciudadanas constituidas por venezolanos que brindan apoyo y asesoramiento a quienes se encuentran en Ecuador o planean ir hacia allá, lo que nos demuestra la importancia que

va adquiriendo la organización ciudadana en el exterior.

Asimismo, se puede aprender del proceso migratorio llevado a cabo en décadas pasadas en Venezuela, donde el establecimiento de una política migratoria clara y dirigida permitía captar personas de áreas específicas de acuerdo a las necesidades del Estado, por lo cual esta podría ser una oportunidad para establecer una política migratoria que permita recibir a profesionales de áreas claves para el desarrollo del país, pero a la vez ejercer mayor control en las áreas en las cuales el país cuenta con suficientes profesionales, con el fin de no generar una sobre oferta laboral.

Bibliografía

- Castillo, A. (8 de febrero de 2015). *La mimetización poblacional como estrategia de inserción*. Obtenido de <http://acento.com.do/2015/opinion/8220175-la-mimetizacion-poblacional-como-estrategia-de-insercion/>
- CNE (2013). *Consejo Nacional Electoral del Ecuador*. Recuperado el 23 de octubre de 2016, de Estadísticas del registro Electoral: file:///C:/Users/Mishel/Downloads/REGISTRO%20ELECTORAL_2013.pdf
- CNE (2 de octubre de 2016). *Consejo Nacional Electoral del Ecuador*. Obtenido de Distributivo de electores 2017: http://cne.gob.ec/es/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=3382
- Czechowicz, H., Peña, S., & Hernández, O. (2015). *Inteligencia migratoria ¿Me quedo o me voy?* Caracas: Ediciones B Venezuela, S.A.
- De la Vega, I., & Vargas, C. (2014). Emigración intelectual y general en Venezuela: una mirada desde dos fuentes de información. *Bitácora-e Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricas y Culturales de la Ciencia y la Tecnología*, 66 - 92. Obtenido de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/38748/3/articulo3.pdf>
- El Comercio* (02 de agosto de 2016). «Migrantes de Ecuador retornan hacia el país desde Venezuela. Guayaquil, Guayas, Ecuador». Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-ecuatorianos-venezuela-quito-guayaquil.html>
- Flasco & Unfpa (2008). ECUADOR: *La migración internacional en cifras*. Obtenido de <http://www.flascoandes.edu.ec/libros/digital/43598.pdf>
- Inojosa, C. V. (11 de julio de 2016). Éxodo venezolano lidera cifras migratorias. Caracas, Distrito Capital, Venezuela. Obtenido de http://www.el-nacional.com/sociedad/Exodo-venezolano-lidera-cifras-migratorias_0_881911944.html
- Morales Díaz, E., & Navarro Pérez, S. (junio de 2008). Venezuela: de receptor de inmigrantes a emisor de emigrantes. Caracas, Distrito Capital, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.
- Ortega, J. (17 de julio de 2016). Ecuador reporta una oleada migrato-

ria desde Venezuela. Quito, Pichincha, Ecuador. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-reporta-oleada-migratoria-venezuela.html>

Portaluppi, M. d. (4 de agosto de 2013). Venezuela ha dado cobijo 150 mil ecuatorianas y ecuatorianos. (H. Escalante, Entrevistador) Caracas, Distrito Capital, Venezuela. Obtenido de <http://www.correodelorinoco.gov.ve/impacto/venezuela-ha-dado-cobijo-150-mil-ecuatorianas-y-ecuatorianos/>

Portaluppi, M. d. (28 de octubre de 2016). Características de la comunidad ecuatoriana en Venezuela. (M. Santomaro, Entrevistador)

Quintero, I. (2006). *Un país de puertas abiertas*. Caracas: BBVA.

Quintero, R. (2016). *Informe de Rendición de Cuentas año 2016*. Embajada del Ecuador en Venezuela, Caracas.

Ramos, F. (2010). La inmigración en la Administración de Pérez Jimenez (1952-1958). *CONHISREMI, Revista universitaria Arbitrada de Investigación y Diálogo Académico*, Vol 6, 29-43.

Rojas, M. (18 de noviembre de 2016). Características de la comunidad ecuatoriana en Venezuela y retorno a Ecuador. (M. Santomaro, Entrevistador)

Vélez, T. (18 de noviembre de 2016). Características de la comunidad ecuatoriana en Venezuela y retorno a Ecuador. (M. Santomaro, Entrevistador)

Lifestyle Migration: A Case Study of Canadian Immigration to Ecuador

Óscar Ramírez¹⁹

1. Introduction

Migration and the challenges it presents for governance are usually studied around the effects it has for developed countries (Van Noorloos and Steel, 2015, p. 1). International migration is primarily seen as a phenomenon of South-to-North movement of immigrants seeking better economic opportunities and safety. Nevertheless, the current stages of economic development, technology and globalization (Moss, 2006, pp. 12-13), have also caused the movement of migrants who travel away from developed countries in search of amenity and lifestyle opportunities that are not available to them in their places of origin. This type of North-to-South movement is known as amenity or lifestyle migration, defined as the temporary or permanent movement of relatively affluent citizens to a variety of tourist destinations where they purchase or rent property, in search of a better lifestyle produced by a better quality of environment or cultural differentiation (Van Noorloos, 2014, p. 87) (McIntyre, 2009, p. 241) (Moss, 2006, p. 3).

Lifestyle migration can have serious effects on local populations and the governance of small urban and rural municipalities that receive the flows of immigrants. Places which are considered to have attractive amenities or a lifestyle worth pursuing can be radically changed by an immigration process that has environmental, economic, community change and social justice implications (Lekies et al., 2015, pp. 1144-1145) (McIntyre, 2009, p. 234). These impacts can cause stress in the governance structures of local communities in the global South that lack the resources to manage the influx of immigrants and the change in their socioeconomic structure. Still, Janoschka and Haas (2014, p. 2) indicate that most research in this field focuses on the effects over the migrants and silences the affectation towards the receiving communities. The fact that countries like Nicaragua, Panama, Ecuador, Chile, Uruguay, Argentina and Brazil have become major destinations for lifestyle migrants put the necessity for additional research on the effects for local com-

munities at the forefront (Van Noorloos, 2014, p. 87).

As a subject of investigation, the study will treat the ‘Mirador San Jose’ project, and the developments within this residential urbanization by ‘Hola Ecuador’ a Canadian company based in Quebec, and assess its impact on local governance.

2. Conceptual Background

Migration for lifestyle purposes, is a contested concept that has been defined differently by many scholars depending on the focus of research. ‘Amenity migration’ is described as permanent or temporary relocation caused by the search of the environmental or cultural quality of the destination which is perceived as more attractive than the one in the place of origin (Moss, 2006, p. 3) (Glorioso, 2009, p. 298) (Gosnell & Abrams, 2011). Amenity migration focuses on the qualities of the destination, or amenities differentiating a place and making it more attractive to migrants such as a distinct aesthetic opportunities or other factors that are available for consumption (Kondo et al., 2012, p. 174). An ‘amenity’ is defined as the environmental characteristics or cultural services provided by a specific area. Environmental amenities include the characteristics of a place such as access to landscapes, climate, air, water, biodiversity and built environment (Moss 2006). Van Noorloos (2013, p. 571) uses the term ‘residential tourism’ to describe the process of residents of western developed countries moving

to touristic destinations in developing countries. ‘Residential tourism’ highlights the continuum between regular tourism and permanent migration.

‘Lifestyle migration’ is described as the “voluntary relocation of people who are searching for a better lifestyle” (McIntyre, 2009, p. 232). ‘Lifestyle migration’ is a people-centric concept which focuses on the motivations and choices that migrants make, it includes the movement of people, capital, knowledge, creativity, information and goods; on a seasonal or permanent manner, in order to enjoy a set of real or perceived set of characteristics offered by a new location and in the process improving their quality of life (Matarrita-Cascante et al., 2015, p. 2) (McIntyre, 2009, p. 241) (Bantman-Masum, 2015). ‘Lifestyle migration’ can be motivated by the desire to qualitatively change environment but maintaining behavioral characteristics; it can also mean a more radical change of behavior and identity (Borsdorf & Hidalgo, 2009, p. 276) (McIntyre, 2009, p. 231). Due to its conceptual flexibility, its capacity to describe heterogeneous processes, and its focus on people and their motivations, ‘lifestyle migration’ is the preferred term used for this research.

The possibility of acquiring second houses or land abroad, combined with lifestyle motivations for migration, have generated mobility to a number of countries in the global South (Lizarraga et al., 2015, p. 141). In the Americas international lifestyle migration consists mainly of citizens, mostly retirees, of

Canada and the United States, moving to Mexico, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Belize, Panama, Ecuador, Chile, Brazil, Uruguay and Argentina (Janoschka, 2009) (Croucher, 2015, p. 166) (Hayes 2015b, p. 8) (Van Noorloos, 2013, p. 572). In its North-South direction, 'lifestyle migration' needs to be understood as a privileged form of migration accessible only to certain segments of the population and which has the potential to deeply transform the economic, social and political context of a territory (Janoschka, 2013, p. 8) (Van Noorloos & Steel, 2015, p. 1).

3. Motivators and facilitators of lifestyle migration

An analysis of motivations for lifestyle migration can be eased with the use of a typology of push and pull factors (Gosnell & Abrams, 2011). Pull factors include the availability of a higher quality of environment and climate, the cultural characteristics of a region, leisure and learning opportunities, the expanding availability of urban comforts, the capacity to travel and migrate at will, and economic gain through investment and lower cost of living (Bantman-Masum 2015, p. 111) (Moss 2006, p. 9-12). Most researchers have found that although economic factors are a consideration in the decision of where to migrate, other factors such as quality of life, access to nature, leisure opportunities, and gained status are more important (Glorioso & Moss, 2007) (Lizarraga et al. 2015). Other factors include the absence of noise pollu-

tion, relative safety, access to low-cost domestic labour, and access to public or private health care at affordable costs (Benson, 2015) (Borsdorf et al., 2012).

For their part, push factors for lifestyle migration are motivated by a dissatisfaction with the country of origin. This dissatisfaction is caused by a political situation that is considered problematic, high tax policy and risk of crime or natural disasters, and weather (Van Noorloos, 2013). In the case of the United States and Canada this is also exacerbated by increasing costs of living, high costs for healthcare, decreasing pensions and a loosening of family ties (Van Noorloos, 2014). Lifestyle migrants also wish to leave behind the negative aspects of big city living such as noise, pollution, traffic, high people density, and work (Kondo et al., 2012) (Moss, 2006).

Furthermore, there are several conditions of contemporary life which serve as facilitators for lifestyle migration. These include transport accessibility, wider access to the internet and information technology, disposable income, discretionary time, the availability of land and ease of tenure by foreigners (Borsdorf & Hidalgo, 2009). Additional facilitators include comfort amenities such as paved roads, water, electricity, waste management, hospitals, libraries and police protection (Glorioso & Moss, 2007). Lifestyle migration also promotes the creation of a service economy which includes the presence of developers and international lifestyle marketers (Hayes, 2015c) (Green, 2001).

4. Effects of lifestyle migration

The economic, environmental, and social effects of lifestyle migration are felt at all levels of governance from the municipal to the national levels (McIntyre, 2009). This impact is intertwined with the political process of neoliberalism and globalization plunging communities into global systems of capital accumulation despite their size and composition (Lekies et al., 2015; Sayre, 2011). Still, the effects of lifestyle migration can vary between places and communities depending on their stage of development and capacity for resilience, but they often include rapid population growth, changing demographics and a shift in economic activities (Shumway & Otterstrom, 2001) (Lekies et al., 2015). It can also alter the notions of quality of life in individual cities and upset the means of representations and the means of production in small cities and rural areas (Gosnell & Abrams, 2011; McIntyre, 2009).

Regions that receive lifestyle migrants can benefit from the construction of new infrastructure, and the growth of the local economy (Moss, 2006; Borsdorf, 2009). The arrival of migrants local communities by increasing the tax base, promoting construction jobs and service jobs in the tourism industry (Borsdorf & Hidalgo, 2009) (Winkler, 2013) (Janoschka, 2013). Immigration can also promote the creation of entrepreneurial activities by the incoming migrants and locals, which in turns helps to create jobs (Glorioso & Moss, 2007). As lifestyle migrants have

a considerable disposable income, they become an opportunity for local service providers (Miles, 2015, p. 50).

The inflow of capital that migrants bring reinvigorates communities and creates opportunities in the real estate sector which locals use to their advantage by selling their land at prices that just a few years ago were impossible (Hayes, 2015a) (McIntyre, 2009). The income from the land sale is used by locals to start new businesses such as transportation, buying a new real estate or building houses in another land, or in some cases for education (Hayes, 2015a).

Furthermore, as lifestyle migrants have a vested interest in cultural and environmental amenities they often pressure authorities for the conservation of these amenities, often becoming important allies of local environmentalists (Glorioso & Moss, 2007). Investment in infrastructures such as roads, water management and health also improves with the establishment of new immigrants (Moss, 2006). Finally, lifestyle immigrants feel the benefits of their change of environment and culture through the improved health (Miles, 2015, p. 43). Lifestyle migration can also cause stress to the community, especially to its physical and political infrastructure, impacting negatively on the environment and the social capital of the region (Borsdorf, 2009) (Glorioso, 2009). One of the main adverse effects is the inflation caused due to the influx of capital from abroad, leading to a rise in the cost of living and an in-

crease in the price of real estate (Hayes, 2015a; Viteri, 2015; Moss, 2006; Miles, 2015).

There are also adverse effects on the local economy as agricultural and otherwise productive land becomes repurposed for residential use (Viteri, 2015). Lifestyle migration leads to the accumulation of excessive amounts of land by large developers and speculative investors putting pressure on communities and the local environment (Glorioso & Moss, 2007) (Borsdorf & Hidalgo, 2009). This situation creates a potential conflict with local populations, especially around access to amenities, use of resources such as water, and the cost sharing of public services and infrastructure which newcomers demand (Viteri, 2015). It also can negatively impact the very same environmental amenities which attract migrants in the first place (Winkler, 2013; Kondo et al., 2012; Green, 2001).

These adverse effects are exacerbated by the way in which lifestyle migrants are only part-time residents, bringing economic benefits that are felt only seasonally (Moss, 2006). The impermanence of lifestyle migrants increases the dimension of effects by making it harder to create a sense of attachment or belonging to the community (Glorioso & Moss, 2007) (Lekies et al., 2015).

As lifestyle migration is pushed by foreign investment and speculation, it also makes destination regions more vulnerable to the cycle of the global economy, as shown by the effects of the

economic crisis of 2008 in Costa Rica, where projected developments stopped (Van Noorloos, 2014). Lifestyle migration changes the balance of power in local communities, often displacing natives, and disrupting the local rhythm of life and the values in favor of their own interests (Glorioso & Moss, 2007; Moss, 2006).

5. Methodology

The main data source for this research were questionnaires presented to residents of Mirador San Jose during a field visit conducted in February 2016. Also, interviews were held with local authorities and the CEO of Hola Ecuador.

6. Results

6.1 Hola Ecuador

The operations of Hola Ecuador are based in Gatineau, Quebec and its customer base is Canadian individuals who are retirees or pre-retirees. Their typical customer is a 'snowbird', a Canadian who seeks a warmer climate, and aims to spend 2 to 6 months per year (Poole, 2015). Poole estimates around 15 percent of customers will move to Ecuador permanently and seek some advantages like severing tax obligations with Canada and freeing up equity by selling their Canadian properties. According to Hola Ecuador estimates the average pension income of their customers is CAD \$3,000 monthly.

The economic activity of Hola Ecuador is the marketing, brokering, sale and construction of land plots and houses under contract with customers and

the development of rezoned areas of Mirador San Jose for condominiums or villas. Their marketing efforts include “selling the country”, by which Poole means they seek to promote the amenities and advantages of investing and living in Ecuador. As part of this effort, they are the only country that brings the destination of Ecuador directly to the local market and spends more in advertising of Ecuador within the Canadian market than the Ecuadorian government (Poole, 2015). As a result of their marketing efforts about half of all customers buy their properties without previously visiting Ecuador.

Hola Ecuador estimates the impact of their activities in the surrounding community of Ecuador as positive. Gordon Poole affirms that the level of affluence among construction workers at Mirador San Jose has risen, even been able to purchase vehicles and other goods that before were beyond their reach (Poole, 2015). As a result of continuous work they have been able to become a stable source of jobs for a large number of workers and, as salaries are above average for the region, including insurance and benefits, the company has become an employer of choice. Most of the workers come from the community of Pile in Montecristi, with some other from Puer-to Cayo, Manta and Portoviejo.

Overall investment in the region by Hola Ecuador in construction is calculated by the company to reach USD 120 million over eight years. Additionally, prospective buyers that visit Ecuador spend around USD 100,000 dollars

annually (Poole, 2015). These calculations do not include how much residents of Mirador San Jose spend in goods and services during the months they are in Ecuador.

6.2 Lifestyle migrants

A total of 22 Canadian lifestyle migrants completed surveys handed during a door to door field visit to Mirador San Jose. As previously noted none of the future lifestyle migrants who have bought properties but have not built houses in Mirador San Jose was available, this group was excluded from the results.

A majority of the respondents of the survey are married couples, over 50 years old, and living without children or other dependent relatives, deriving their income from Canadian pensions or investments. A minority of the group, particularly the younger subset is a few years away from retirement. Half of the interviewed residents did not visit Ecuador before buying their property while a majority of them begun construction of their houses between 2013 and 2014. Permanent migration to Ecuador has not been the preferred option as 71 percent of respondents indicated their intention move seasonally to Mirador San Jose during the winter months of the Northern Hemisphere. Most of the surveyed residents reported that they stay in Ecuador for 4 to 6 months annually.

Of the 14 respondents that provided income information, 57 percent have an annual income of over CAD \$ 60,000; mostly consisting of pensions.

Out of this income, less than 30 percent is brought to Ecuador. Regarding consumption of goods and services, 82 percent indicated they prefer to buy solely local products or a variety of some imported and mostly local products. For their part, a majority of respondents indicated they have hired or are planning to hire local workers as domestic helpers. The interviewed population indicated 45 percent of respondents buy their products in Manta, while another 45 percent reported that they buy products in all of the surrounding communities.

According to respondents the main motivation of half of property owners in Mirador San Jose were the natural amenities and beaches of the area. Another group of 23 percent of individuals responded that their motivation was the lower cost of living in Ecuador. The most important amenities for this group were: beaches, local food, and accessibility to communication infrastructure. Referring to their homes in Mirador San Jose, 33 percent consider them as their properties for retirement while 29 percent consider it their vacation home, and 24 percent think of their houses as their dream home. Only 14 percent stated they consider their properties as an investment. Regarding permanence of the investment, 59 percent of respondents expressed their plan to live in Mirador San Jose for the rest of their lives, while another 29 percent signaled that they would hold to their properties for a few years then move back to Canada. A majority of the answered surveys indicated that residents perceive in Ecuador

the same level of quality of life as they had in Canada.

12 out of 22 surveyed residents in Mirador San Jose answered they had engaged closely with the community while in Ecuador. Still, 59 percent of respondents answered they consider themselves “good guests of the community”, but 82 percent of residents indicated they do not plan to join local organizations to request further infrastructure and municipal services from local authorities. Regarding the composition of the community half of the respondents stated they participate in groups that are predominantly foreigners, while 38 percent indicated they participate in mixed groups. Canadian residents who took part in in the surveys consider beneficial the establishment of more developments directed to foreigners in the vicinity of Mirador San Jose, with none considering this might have detrimental effects. Also, a majority of respondents indicated their interest in volunteering in the local community with most of them expressing an interest in charitable work or involvement with educational organizations.

Most of the respondents expressed concern about the environment in Mirador San Jose, with 32 percent marking it as “considerable concern” and 32 percent as “the most important concern” for them. Reactions to a hypothetical negative environmental development in the area near Mirador San Jose were split, with 50 percent indicating they would advocate for the environment and the community, while 45 percent

indicated they would sell their properties and leave the region. When asked to consider proactive action in defending the environment, 45 percent of respondents stated they would not participate in groups that promote environmental preservation, while 27 percent indicated they would, and 27 percent expressed they did not know.

7. Discussion and analysis

Lifestyle migration in the Mirador San Jose area is still limited but will grow in the coming years as more houses are built within the gated community. Despite the early stage of the development, the economic, social and environmental effects are already being felt in Mirador San Jose and the surrounding cities. As lifestyle migrants establish themselves, their expectations and actions have begun to bring change to surrounding communities through their interactions with locals.

The demographic information of lifestyle migrants in Mirador San Jose mirrors that of other similar developments in Latin America as it is led by retirees or soon to be retirees (Lizarraga et al., 2015). The vast majority of respondents indicated their intention to migrate seasonally which is also common (Bantman-Masum, 2015). The importance given to the beach and cost of living in Ecuador suggest that lifestyle migrants think of existing amenities as a priority which is consistent with the high level of concern for the environment expressed in the survey (Glorioso & Moss, 2007).

Expectations by lifestyle migrants are in line with the motivations encountered by other researchers, particularly the attempt to escape inclement weather back home, cost of living, the attractiveness of a higher quality environment, and access to nature, indicating both push and pull factors are present in the decision to migrate to Mirador San Jose (Lizarraga et al., 2015; Glorioso & Moss, 2007; Glorioso, 2009). Furthermore, marketing efforts by Hola Ecuador appear to have been successful as indicated the number of customers who bought their property without visiting, meaning that knowledge about place and experience with Ecuador is minimum or none, indicating there is little to no sense of attachment at least in early stages of migration.

7.1 Economic Impact

Lifestyle migration to Mirador San Jose has the potential to significantly alter the economic landscape of the region, for a total of CAD \$23 million per year, once the development is complete, according to the findings of the questionnaires. The development has already become a significant source of employment in the construction sector, providing stable income to around 100 workers. The impact has been felt more significantly in the community of Pile, within Montecristi. Pile is more often associated with the production of hats, a long and laborious process, so the impact of employment in construction can be significant. Domestic services are also a growing area of direct employ-

ment. As development in Mirador San Jose continues in the following years, both of these sources of employment have the potential for growth.

The economic impact of Mirador San Jose is significant as it has the potential to bring several million dollars to the local economy just in the construction phase. Furthermore, the average income and expenditure of lifestyle migrants put them directly in the higher income brackets of the region, enhancing the potential for significant economic growth as Mirador San Jose populates. The foreseeable influx of consumers with significant expenditure capacity will more likely reinforce the development of the service sector in the region, especially if the city of Montecristi is in the capacity of developing the planned service area near Mirador San Jose.

The location of Mirador San Jose and other gated developments along the road between Puerto Cayo and Manta does not currently encroach on growth areas for existing local communities. This means that effects on land prices for local residents are limited. As land prices along the virgin coast rise, they run the danger of becoming inaccessible to locals and other Ecuadorians. Mirador San Jose and neighbouring developments can lead to the creation of a region of exclusivity along the coastal lands of Ecuador in which the pre-existing communities encounter a degree of growth but continue to remain subservient and marginalized from the benefits of investment in infrastructure that lifestyle migration brings (Ja-

noschka & Haas, 2014; Hayes, 2015c; Van Noorloos, 2014). Local communities will have to undergo a process of adaptation from an economy based on the extraction of natural resources such as fishing, to a service based economy in which environmental amenities will be consumed by lifestyle migrants and tourists. The adaptation period can be challenging as employment sectors are destroyed, and capacities are not ready for new job markets that are created.

7.2 Social impact

Community integration has been limited, as exemplified by the responses of residents of Mirador San Jose who stated they predominantly engage in social interaction with other foreigners or in mixed groups. This is reinforced by the majority of respondents indicating they consider themselves as good guests of the community. Being a 'good guest' when considered jointly with the desire of most respondents to volunteer in the local communities can be construed as a positive attitude as it brings forth considerations of respect, a desire not to cause 'trouble' to locals, and a desire to improve the lives of locals (Viteri, 2015). Nevertheless, for residents of Mirador San Jose to consider themselves as guests means they understand themselves as a separate and distinct group from Ecuadorian communities, which indicates a resistance to integrate locally fully (Hayes, 2015c). Although social interactions between migrants and locals are not currently contentious, they need to become more profound to

become significant in the processes of local governance and to avoid conflict as the number of immigrants grows (Wilkinson, 1991b). For this to occur, there is a need for leaders on both sides and local authorities to make a conscientious effort to form a larger community. The language was consistently identified by all actors as one of the main challenges for communication, interaction and integration.

As lifestyle migration can be considered a continuum between tourism and permanent settlement, residents of Mirador San Jose, at this early stage, are closer to tourists than migrants. As residents return more often and grow in numbers, this is expected to change.

7.3 Environmental impact

Lifestyle migrants in Mirador San Jose express great concern for the environmental quality and conservation of natural amenities in the region but seem divided on how to defend it. As responses show, half of the respondents would participate in advocacy to defend the environment if they consider it has been negatively affected. Nevertheless, most of them would not participate in environmental groups to prevent environmental degradation. When also considering the high number of respondents who stated they would sell and leave in the case of loss of environmental quality, this seems to express that at the very least a sense of belonging has not developed among lifestyle migrants and disengagement would be relatively easy (Van Noorloos, 2013). For the

time being, and despite their economic investment, it appears there is not yet an emotional tie with the Mirador San Jose region that would motivate environmental activism (Matarrita-Cascante et al., 2015).

In part, this seems to corroborate evidence elsewhere that lifestyle migrants partake of amenities with the attitude of consumers with little or no attachment to place or the community. It is plausible that the current attitude shown by lifestyle migrants is caused by their relatively recent migration and that such a sense of belonging and responsibility will develop with time.

Fresh water consumption in Mirador San Jose is above regional average during the winter months, taking into account several houses include pools. This raises concern about the sustainability of water management in the development and the possibility of resource competition with local communities. Water allocation and accounting are requested by Puerto Cayo, but while the territory remains in dispute between the cities of Montecristi and Jipijapa a joint water management plan appears unlikely.

8. Conclusion

Mirador San Jose is in the early stages of development and as such lifestyle migration to the area is for the moment limited, but local authorities in Ecuador appear not to be prepared for the regional impact of 1200 new high-income households. This coincides with the findings of other researchers regarding

the lack of preparedness by local governance systems to lifestyle migration. Several of the effects of lifestyle migration in other Latin American regions have been repeated in Mirador San Jose, particularly regarding economic impact, including the creation of employment and the inflationary effects caused by the influx of capital. Other effects similar to elsewhere are the strains imposed on local infrastructure and the appearance of conflict caused by resource competition, in this case, the availability of fresh water.

This integration process can be left to its devices, but it is recommended that to ease the process local and national authorities should take the lead in establishing relationships and form a sense of community. This must be done through a participatory and democratic exercise to develop a sustainable lifestyle migration plan. In the case of Mirador San Jose, this also implies inter-municipal collaboration as the effects spread over several cities and communities. Regretfully, although local authorities are enthusiastic about lifestyle migration and its economic impact they seem not to be prepared nor interested to establish a specific plan for lifestyle migration investment and community development that would allow them to avoid commonly known pitfalls.

As the institution in charge of immigration, the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility of Ecuador must work with local authorities in Ecuador in order to develop plans to mitigate problems. These problems are

caused by uncontrolled migration. The objectives are to strengthen capacities to integrate immigrants into the local community and to take advantage of the social and economic benefits of lifestyle migration.

9. Works Cited

Bantman-Masum, E., 2015. Lifestyle Transmigration: Understanding a Hypermobile Minority in Mérida, Mexico. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 101–117. Available at:

https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.bantman-masum.html.

Benson, M.C., 2015. Class, Race, Privilege: Structuring the Lifestyle Migrant Experience in Boquete, Panama. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp.19–37. Available at:

https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.benson.html.

Borsdorf, A., 2009. Amenity Migration in Rural Mountain Areas. *Die Erde*, 140(3), pp. 225–228.

Borsdorf, A. & Hidalgo, R., 2009. Searching for Fresh Air, Tranquillity and Rural Culture in the Mountains : A New Lifestyle for Chileans? *Die Erde*, 140(3), pp. 275–292.

Borsdorf, A., Hidalgo, R. & Zunino, H., 2012. Amenity Migration: a comparative study of the Italian Alps and the Chilean Andes. *Journal of Sustainability Education*, 3(March). Available at: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=->

Search&q=intitle:Amenity+Migration:+a+comparative+study+of+the+Italian+Alps+and+the+Chilean+Andes#0.

Croucher, S., 2015. The Future of Lifestyle Migration: Challenges and Opportunities. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp.161–172. Available at: https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.croucher.html.

Glorioso, R., 2009. Toward A Strategy for Managing Amenity Migration : The Role of Multiple Future Scenarios. *Die Erde*, 140(3), pp. 293–315.

Glorioso, R.S. & Moss, L. a. G., 2007. Amenity Migration to Mountain Regions : Current Knowledge and Strategic Construct for Sustainable Management. *Social Change*, 37(1), pp. 137–161. Available at: <http://www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/617.pdf>.

Gosnell, H. & Abrams, J., 2011. Amenity migration: Diverse conceptualizations of drivers, socioeconomic dimensions, and emerging challenges. *GeoJournal*, 76(4), pp. 303–322.

Green, G.P., 2001. Amenities and Community Economic Development: Strategies for Sustainability. *The Journal of Regional Analysis and Policy*, 31(2), pp. 61–75.

Hayes, M., 2015a. Into the Universe of the Hacienda: Lifestyle Migration, Individualism and Social Dislocation in Vilcabamba, Ecuador. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 79–100. Available at: <https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/jour->

nal_of_latin_american_geography/v014/14.1.hayes.html.

Hayes, M., 2015b. Introduction: The Emerging Lifestyle Migration Industry and Geographies of Transnationalism, Mobility and Displacement in Latin America. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 7–18. Available at: https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.hayes01.html.

Hayes, M., 2015c. “It is hard being the different one all the time”: gringos and racialized identity in lifestyle migration to Ecuador. *Ethnic and Racial Studies*, 38(6), pp. 943–958. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2014.943778>.

Janoschka, M., 2013. New Geographies of migration in Latin America: citizenship practices in a destination of residential tourism. *Scripta Nova: Revista Electronica de Geografias y Ciencias Sociales*, 17(439), pp. 1–12.

Janoschka, M., 2009. The contested spaces of lifestyle mobilities: Regime analysis as a tool to study political claims in latin American retirement destinations. *Erde*, 140(3), pp. 251–274.

Janoschka, M. & Haas, H., 2014. Contested spatialities of lifestyle migration. *Contested Spatialities, Lifestyle Migration and Residential Tourism*, pp. 1–12. Available at: <http://www.routledgeentalhealth.com/books/details/9780415628754/>.

Kondo, M.C., Rivera, R. & Rulman, S., 2012. Protecting the idyll but not the environment: Second homes, amenity migration and rural

exclusion in Washington State. *Land-scape and Urban Planning*, 106(2), pp. 174–182. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204612000904>.

Lekies, K.S. et al., 2015. Amenity Migration in the New Global Economy: Current Issues and Research Priorities. *Society & Natural Resources*, 28(10), pp. 1144–1151. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08941920.2015.1054571>.

Lizarraga, O., Mantecón, A. & Huete, R., 2015. Transnationality and Social Integration within Lifestyle Migration. A comparative study of two cases in Mexico and Spain. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 139–159. Available at: https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.lizarraga.html.

Matarrita-Cascante, D., Sene-Harper, A. & Stocks, G., 2015. International amenity migration: Examining environmental behaviors and influences of amenity migrants and local residents in a rural community. *Journal of Rural Studies*, 38, pp. 1–11. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0743016715000145>.

McIntyre, N., 2009. Rethinking Amenity Migration : Integration Mobility, Lifestyle and Social-Ecological Systems. *Die Erde*, 140(3), pp. 229–250.

Miles, A., 2015. Health Care Imaginaries and Retirement Migration to Cuenca, Ecuador. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 39–55. Available at: <https://muse.jhu.edu/con->

[tent/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.miles.html](http://www.tent/crossref/journals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.miles.html).

Moss, L.A.G., 2006. *The Amenity Migrants 1st Editio.*, Cambridge: CABI.

Van Noorloos, F., 2014. Transnational land investment in Costa Rica: tracing residential tourism and its implications for development. In M. Kaag & A. Zoomers, eds. *The global land grab: beyond the hype*. Winnipeg: Fern Wood Publishing, pp. 86–99. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15003161>.

Van Noorloos, F., 2013. Residential tourism and multiple mobilities: Local citizenship and community fragmentation in Costa Rica. *Sustainability (Switzerland)*, 5, pp. 570–589.

Van Noorloos, F. & Steel, G., 2015. Lifestyle migration and socio-spatial segregation in the urban(izing) landscapes of Cuenca (Ecuador) and Guanacaste (Costa Rica). *Habitat International*, pp. 1–8. Available at: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S019739751500171X>.

Poole, G., 2015. Interview.

Sayre, N.F., 2011. Commentary: Scale, rent, and symbolic capital: Political economy and emerging rural landscapes. *GeoJournal*, 76(4), pp. 437–439.

Shumway, J.M. & Otterstrom, S.M., 2001. Spatial Patterns of Migration and Income Change in the Mountain West: The Dominance of Service-Based, Amenity-Rich Counties. *The Professional Geographer*, 53(4), pp. 492–502.

Viteri, M.A., 2015. Cultural Imaginaries in the Residential Migration to

Cotacachi. *Journal of Latin American Geography*, 14(1), pp. 119–138. Available at: https://muse.jhu.edu/content/crossref/ournals/journal_of_latin_american_geography/v014/14.1.viteri.html.

Wilkinson, K., 1991. The Community as a Social Field. *Social Forces*, 48(3), pp.311–322.

Winkler, R., 2013. Living on Lakes: Segregated Communities and Inequality in a Natural Amenity Destination. *Sociological Quarterly*, 54(1), pp. 105–129.

Multilateralismo

El proceso de revisión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas de 2014-2015 y el debate generado en su entorno

José Eduardo Proaño Armijos²⁰

Introducción

En el contexto de la celebración de los 70 años de su fundación, la Organización de las Naciones Unidas emprendió varios procesos de revisión de aspectos sustanciales relativos a las actividades fundamentales enmarcadas en los grandes objetivos de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y de promocionar el progreso social y elevar el nivel de vida²¹. En dicho contexto se enmarcaron los procesos de revisión relativos a las «Operaciones de Paz» de las Naciones Unidas²², la Arquitectura de las Naciones Unidas de Consolidación de la Paz²³, el proceso concerniente a Mujer, Paz y Desarrollo²⁴ e, inclusive, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se convirtieron

en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible²⁵.

El presente artículo aborda el debate que ha rodeado a los aspectos inherentes al proceso de revisión de uno de los dos elementos que comprende el concepto del secretario general Ban Ki-moon de «Operaciones de Paz» de las Naciones Unidas. Me refiero, específicamente, a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Antecedentes del proceso de revisión de las «Operaciones de Paz»

En septiembre de 2014, el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-moon anunciaba el establecimiento de un grupo independiente de expertos de alto nivel para que lleve a cabo una evaluación y una revisión de las «Opera-

20 Consejero del Servicio Exterior; funcionario de la Dirección de Relaciones Bilaterales y Multilaterales con Europa.

21 Carta de las Naciones Unidas; Preámbulo.

22 Es preciso poner de relieve que la denominación de «Operaciones de Paz» del secretario general generó controversia, dado que en el ámbito de las Naciones Unidas este término no ha sido acordado al nivel intergubernamental, motivo por el cual podría ser sujeto de múltiples interpretaciones políticas más allá del propio alcance propuesto por el propio secretario general, que comprende a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y a las Misiones Políticas Especiales.

23 Al respecto, véase el Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, intitulado: «El reto de mantener la paz», contenido en el documento A/69/968, de 30 de junio de 2015; archivos de las Naciones Unidas.

24 Este proceso revisa la implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, intitulada: «Mujer, Paz y Seguridad».

25 Información relacionada con este proceso en concreto y sus antecedentes puede ser revisada en el siguiente sitio web de las Naciones Unidas: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>

ciones de Paz» de las Naciones Unidas, que comprenden las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y las Misiones Políticas Especiales (MPE)²⁶. El panel entregó un informe al secretario general, quien lo puso en conocimiento de los Estados miembros, cuyo contenido será abordado más adelante. A manera de contexto, es preciso mencionar que esta iniciativa tuvo lugar 15 años después de publicado el Informe Brahimi, cuyos propósitos son similares a los que incentivó a Ban Ki-moon a establecer el Grupo Independiente de Alto Nivel en 2014²⁷.

El mandato asignado al Grupo Independiente de Alto Nivel fue analizar cuáles son los límites de las «Operaciones de Paz» de la ONU y si siempre resultan ser la herramienta adecuada²⁸.

En este contexto, el presidente del Panel estableció los términos de referencia que definen el marco en el que las OMP y las MPE se despliegan actualmente y que se caracterizan por a) condiciones cambiantes en el terreno, caracterizadas por conflictos interestatales y violencia criminal y política en un contexto de Estados débiles o fallidos, en donde la capacidad del Estado es limitada y en donde la seguridad de los

civiles está comprometida; b) la presencia de conflictos amorfos y transnacionales con cadenas de mando en grupos armados rebeldes que resultan elusivas y con capacidades militares crecientes, motivadas por fines políticos, económicos, criminales y, en ciertos casos, extremistas; c) la evolución histórica que han experimentado las condiciones de involucramiento de las OMP, hasta ser desplegadas, actualmente, en situaciones en las cuales no hay paz que mantener, mientras que en el pasado actuaban para mantener acuerdos de cese al fuego (mientras se negociaba una paz) o acuerdos de paz; d) la demanda de desarrollar tareas más sofisticadas para la puesta en marcha de los mandatos, como es la estabilización post-conflicto y el apoyo a los procesos políticos y a la consolidación de la paz, incluyendo la restauración de la autoridad estatal y del estado de derecho; y, e) la falta de convergencia política entre los interesados, es decir, los Estados que diseñan las políticas, financian y contribuyen con tropas, en torno a aspectos sustanciales de política y doctrina²⁹.

Frente al marco descrito, el Ecuador hizo llegar al Grupo Independiente de Alto Nivel algunas puntualizaciones ge-

26 Este panel estuvo presidido por el señor José Ramos Horta (Timor Leste) y compuesto tanto por expertos de los cinco países con membresía plena en el Consejo de Seguridad, como de otras naciones, entre ellas: India, Bangladesh, Australia, Noruega, Canadá, Túnez, Ghana y Brasil.

27 Véase el Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, contenido en el documento A/55/305 – S/2000/809, de 21 de agosto de 2000; archivos de las Naciones Unidas. La última revisión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se la realizó en el año 2000, cuyos resultados aparecen en el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, conocido también como «Informe Brahimi». Este informe tuvo como objetivo formular recomendaciones para apoyar a las Naciones Unidas a llevar a cabo sus actividades de paz y seguridad. Nótese que la denominación «Operaciones de Paz» es acuñada en este documento.

28 Véase la Carta del presidente del Grupo de Expertos a las Misiones Permanentes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, 11 de noviembre de 2014; archivos de la Misión del Ecuador ante las Naciones Unidas-NY.

29 Véase: «Términos de Referencia del Grupo de Expertos Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas», del 11 de noviembre de 2011; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

nerales, adicionales a los planteamientos presentados junto al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL)³⁰. De esta manera, el Ecuador se refirió a cinco grandes aspectos: la importancia de afianzar el papel que desempeña el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) como único órgano encargado del diseño y la revisión de las políticas en materia de OMP³¹; el respeto tanto a los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, consagrados en su capítulo II, que representan los fundamentos en los que se asientan todas las actividades de la Organización, como a los principios rectores de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza en defensa propia o del mandato³²; la necesidad de que se otorgue apertura a la participación de los países contribuyentes de tropas tanto en la formulación y diseño de las políticas, como en el proceso de toma

de decisiones, al tiempo de incentivar la Cooperación Triangular de estos países con la Secretaría General y el Consejo de Seguridad; el aporte que pueden proporcionar las organizaciones y los foros regionales, tanto para el proceso de evaluación de las OMP como en general al momento de su discusión, diseño y ejecución. Finalmente, el Ecuador subrayó la consideración que requiere el tema de género desde una perspectiva integral, es decir, que incluya una evaluación sobre las afectaciones tanto a mujeres como a minorías sexuales³³.

El dilema actual en torno al despliegue de las OMP

Es necesario detenerse en este punto para analizar un poco más las circunstancias actuales por las cuales atraviesan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Para ello, resulta imprescindible comprender cuál es su concepto clásico. Una OMP clásica es aquella que se despliega para mantener

30 En la reunión con los integrantes del Panel en las Naciones Unidas, celebrada el 21 de noviembre de 2014, el MNOAL se manifestó en líneas similares a las planteadas por el Ecuador, subrayando la preminencia del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34) en el examen, revisión y diseño de las políticas relativas a las OMP; la importancia de los principios de la Carta de las Naciones Unidas así como aquellos principios inherentes a las OMP; el carácter esencial de la participación de los países contribuyentes de tropas en la formulación de políticas y en el proceso de toma de decisión, así como de su cooperación con la Secretaría de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad; y, las constantes consultas que deben sostenerse con los Estados miembros sobre la seguridad del personal de las OMP, en un marco de cefimiento y respeto absoluto a las provisiones de la Carta y a sus principios básicos.

31 Esta puntualización reviste especial importancia no solo desde la perspectiva de la temática del presente análisis, sino desde una óptica mucho más amplia, ya que el énfasis en este aspecto se enmarca también en el debate en Naciones Unidas sobre la capacidad y la facultad de la Asamblea General, el órgano democrático por antonomasia de la Organización, de ocuparse de cualquier asunto dentro del alcance de dicha Carta, de conformidad con lo establecido en su artículo 10. En tal sentido, el C-34, en su calidad de órgano subsidiario de la Asamblea, puede y debe abordar los temas que le han sido encomendados sin ningún tipo de traba, incluyendo los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales, en procura de un debate más amplio e inclusivo que trascienda al «todopoderoso» Consejo de Seguridad.

32 Información sobre estos principios puede obtenerse en el siguiente sitio web de las Naciones Unidas:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

33 Véase la Nota No. 4-2-16/2015 de la Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, 30 de enero de 2015; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY. Tal como se mencionó en la introducción de este artículo, desde una perspectiva política, resulta controversial la utilización del término «Operaciones de Paz». Por tal motivo, el Ecuador evitó referirse a ellas como tales, utilizando en su defecto los términos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Misiones Políticas Especiales.

acuerdos de cese al fuego y procesos de estabilización en un marco de conflictos interestatales, mientras se negocia una paz definitiva o se mantiene una paz acordada. En el presente, este concepto se ha visto rebasado por la naturaleza de las nuevas circunstancias, que se caracterizan en su mayoría por confrontaciones de índole intraestatal, muchas veces entre fuerzas gubernamentales y actores armados no estatales, así como, en algunos casos, organizaciones terroristas y grupos armados transnacionales³⁴.

Las complicadas circunstancias antes mencionadas demandan de la organización el despliegue de operaciones «multidimensionales» de mantenimiento de la paz, cuyos mandatos, más amplios y complejos, incluyen: la facilitación del proceso político; la protección a civiles; la asistencia en las labores de desarme, desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes; el apoyo para la organización de elecciones; la protección y promoción de los derechos humanos; y, la asistencia en la restauración del imperio de la ley³⁵.

Estas circunstancias han generado un debate entre los países sobre posibles nuevas atribuciones que permitan a las OMP continuar prestando una contribución efectiva y al menor riesgo posible, sin transgredir ni los principios de la Carta ni aquellos principios tradicionalmente asociados al mantenimiento de la paz: la imparcialidad, el consentimiento

de las partes, y el uso de la fuerza en defensa propia y en defensa del mandato³⁶.

Son, pues, estas circunstancias de confrontación interna, fragmentación nacional y la incapacidad del Estados de ejercer soberanía en partes de su territorio, las que arrojan nuevos desafíos a los cascos azules, tanto en materia del mandato propiamente dicho como en asuntos de su propia seguridad, y que deben a su vez ser abordados por los Estados en las Naciones Unidas. En este contexto, las Naciones Unidas están manejando actualmente conceptos como misiones multidimensionales, misiones híbridas, misiones «robustas», mandatos ambiciosos, etc., que indudablemente requieren definiciones más precisas a ser concertadas por sus miembros a la luz de los principios antes mencionados.

Estos nuevos conceptos se han materializado tanto en el establecimiento de brigadas de intervención, cuyo objetivo es llevar a cabo operaciones ofensivas para neutralizar grupos armados que amenacen la autoridad del Estado y la seguridad de los civiles, como en la autorización para el despliegue de todos los medios necesarios orientados a estabilizar los principales centros poblacionales para disuadir amenazas y adoptar las acciones necesarias que impidan el regreso de grupos armados a esas áreas³⁷.

34 Véase: «Historia de las OMP», en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>

35 Véase: «El Presente», en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/present.shtml>

36 Véase: «¿Qué es mantenimiento de la paz?», en <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping>.

37 Véase la Resolución del Consejo de Seguridad contenida en el documento S/RES/2098 (2013), 28 de marzo de 2013; párrafo operativo 9; archivos de Naciones Unidas. Aquí el Consejo de Seguridad decidió que la Monusco (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo), de manera excepcional, sin perjuicio de los principios acordados para el mantenimiento de la paz ni que ello represente un precedente, cuente con una «brigada de intervención» para neutralizar grupos armados y contribuir a reducir la amenaza de estos contra la autoridad estatal y la seguridad de los civiles.

Tales disposiciones contienen implicaciones para los principios propios a las operaciones de mantenimiento de la paz, generando enormes dilemas a los miembros de la Organización. Por una parte, el principio de la imparcialidad podría quedar en entredicho al momento en que los cascos azules deban tomar parte activa de un conflicto en defensa de los civiles; por otra, el empleo de la fuerza deja de poseer ese carácter reactivo propio a situaciones de defensa propia, para adoptar un cariz discrecional, cuando se deba actuar para neutralizar grupos armados que amenacen la autoridad del Estado y la seguridad de los civiles. Esta coyuntura genera una brecha entre la premisa inherente a los principios y la realidad que se deriva de la naturaleza actual de los conflictos internacionales. Dicha situación conlleva riesgos de seguridad cada vez más grandes para los cascos azules, pues involucramientos más proactivos en un conflicto los convierte, inmediatamente, en blancos militares ante los ojos de aquellos grupos a los que deben neutralizar³⁸.

Vale la pena subrayar que en medio de esta discusión, el concepto de la

protección a los civiles ha ido ganando preponderancia a lo largo de los últimos años en las Naciones Unidas³⁹. Los mandatos actuales de las OMP le otorgan un carácter prioritario a este asunto. La protección a civiles es una de las tareas más relevantes y desafiantes de las operaciones de mantenimiento de la paz y un elemento que genera controversia⁴⁰.

El Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las «Operaciones de Paz» de las Naciones Unidas⁴¹

El Informe resalta el claro llamado hecho por gobiernos y organizaciones diversas de todos los rincones del planeta a un cambio dentro de las Naciones Unidas. Este llamado se sustenta en la necesidad de que la Organización se involucre de manera temprana en los conflictos, antes de que estos estallen. De ahí que exista una percepción de que sus esfuerzos de prevención y mediación se encuentren, crónicamente, subutilizados⁴².

El Informe intenta definir, en primer lugar, el entorno en el que se desenvuelven las OMP y las MPE actuales. De acuerdo a su contenido, dicho entorno

38 Véase el discurso de la Celac ante la Cuarta Comisión, 28 de octubre de 2014; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY. En este documento, al tiempo de marcar su posición frente a la cuestión de la Brigada de Intervención adscrita a la Monusco (República Democrática de El Congo), la Celac advierte sobre sus probables implicaciones.

39 Véase la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1270 (1999), la cual incorpora por primera vez la mención a la protección a civiles.

40 Se debe tener presente siempre el principio por el cual se establece que la responsabilidad primaria sobre los civiles recae en el Estado que acoge a las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ende, el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluyendo la protección a civiles, debe disponerse y ejecutarse sin perjuicio de la responsabilidad que sobre este aspecto tiene el Estado receptor.

41 Véase el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: anuar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas, contenido en el documento ONU A/70/95 – S/2015/446*; 17 de junio de 2015. Esta sección analiza los aspectos de dicho Informe relevantes a la discusión de este artículo.

42 *Ibid.*, p. 23.

está caracterizado por nuevos tipos de conflicto que se alimentan de confrontaciones étnicas, religiosas y políticas de índole local o regional y, en muchos casos, atizadas por el extremismo. Bajo tal premisa, la inexistencia de una paz que mantener ha producido una brecha enorme entre las expectativas generadas por las OMP y las MPE y aquello que, de manera realista, están en capacidad de conseguir. Las «Operaciones de Paz» actuales se enfrentan a condiciones completamente distintas de aquéllas que marcaron sus inicios a fines de la década de los años cuarenta, en donde separaban a los ejércitos de dos países, al amparo de un cese al fuego o de un acuerdo de paz. Por ende, el Informe anticipa la necesidad de un cambio y una adaptación de las OMP a las circunstancias actuales, si la Organización de las Naciones Unidas desea seguir siendo fiel a sus propósitos y principios, especialmente el de mantener la paz y la seguridad internacionales⁴³.

Definido en el Informe el contexto actual para el despliegue de las OMP, este señala que cuatro reorientaciones esenciales deben tener lugar para obtenerse resultados en el terreno⁴⁴. En primer lugar, la acción política es la que debe impulsar el diseño y despliegue de una «Operación de Paz», y esta última debe ser concebida como una herramienta más de la Organización en su intento de llegar a una solución política definitiva ante un conflicto dado. Dicho

de otro modo, la acción militar sirve como apoyo a la acción política de las OMP en su afán de encontrar soluciones a los conflictos. Esta, por sí sola, carece de la capacidad de generar la paz cuando las causas subyacentes de los conflictos son políticas. De ahí que el Informe ponga de relieve que lo político deba prevalecer por sobre lo militar cuando se trata de solucionar conflictos y conseguir la paz.

En segundo lugar, las «Operaciones de Paz» deben ser diseñadas e implementadas con criterios de flexibilidad, aprovechando toda la gama de posibilidades que la Organización dispone entre Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Misiones Políticas Especiales, para obtener respuestas específicas a situaciones determinadas a lo largo de todas las fases de la misión.

En tercer lugar, el Informe invita a impulsar una alianza global de paz y seguridad más sólida con las organizaciones regionales (una alianza mundial-regional) y aprovechar su acervo multidimensional para la búsqueda de soluciones políticas definitivas. Al mencionar el Capítulo VIII de la Carta, el Informe habla sobre la conveniencia de aprovechar el conocimiento muy particular de la región que las organizaciones regionales poseen, considerando que estas son actores importantes con influencia considerable en las dinámicas de conflicto y políticas de la zona. El Informe preconiza la «era del mantenimiento

43 Ibíd., pp. 17-23.

44 Ibíd., pp. 26-30.

de la paz en coalición», y pone como ejemplo la relación que se ha generado entre la ONU y la Unión Africana.

Finalmente, al tiempo de hacer un llamado a la Organización a desarrollar más conciencia respecto a las actividades sobre el terreno, el Informe resalta la necesidad de que las «Operaciones de Paz» se centren más en la gente, a las que deben proteger y servir por mandato.

Seguidamente, el Informe define nuevos enfoques o cambios que deberían ponerse en marcha en cuatro de sus esferas de trabajo y que intentan abordar los dilemas a los que este artículo se ha referido en la sección anterior⁴⁵. De esta manera, la prevención de conflictos y la mediación deben convertirse en la tarea primordial de la Organización a través de la generación de una «cultura de prevención», el abordaje de las causas subyacentes de los conflictos y un involucramiento temprano de la Organización con estas situaciones. Se resalta que la prevención de los conflictos armados sea, probablemente, la mayor responsabilidad de la comunidad internacional.

El segundo enfoque sostiene que la protección de los civiles representa una obligación central de las Naciones Unidas. En ese sentido, la ONU debería propender hacia ello de manera proactiva y efectiva, pero tomando en cuenta sus limitaciones. Los mandatos deberían ser realistas y, tal como se ha dicho, vinculados a un enfoque político

más amplio orientado a la solución del conflicto. En este contexto, el Informe se refiere a un aspecto central: la protección de los civiles constituye responsabilidad de los Estados.

No obstante, se respalda al mismo tiempo que ante situaciones de peligro inminente en contra de los civiles inmersos en un conflicto, el personal de las Naciones Unidas debería emplear todos los recursos a su alcance para protegerlos⁴⁶.

En tercer lugar, el Informe presupone que la Organización se va a ver abocada, cada vez más, a desplegar misiones orientadas a contener o administrar conflictos desprovistos de paz, con la finalidad de mantener con vida las perspectivas de reanudar, en algún momento, un proceso de paz. El Grupo Independiente de Alto Nivel sostiene que los conceptos, instrumentos y capacidades de la ONU en la actualidad no estarían prestando un buen servicio a la causa, lo que implica que requerirían adaptarse a las nuevas circunstancias. En dicho contexto, el Grupo Independiente señala haber

escuchado muchas opiniones sobre los principios básicos del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas. Está convencido de su importancia para orientar unas operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que resulten satisfactorias. No obstante, esos principios deben interpretarse

45 *Ibid.*, pp. 30-57.

46 *Ibid.*, p. 37. El Informe cita como ejemplo a los casos de Ruanda y Srebrenica (Bosnia-Herzegovina) como dos fracasos de las Naciones Unidas en su obligación de proteger a los civiles.

gradualmente y con flexibilidad ante nuevas dificultades, y en ningún caso deben aducirse como excusa para no proteger a civiles ni defender la misión con firmeza⁴⁷.

Finalmente, el Informe se refiere al monitoreo político que requiere la sostenibilidad de la paz, una vez que esta ha sido alcanzada mediante un acuerdo. Ello abarca amplios procesos de inclusión y reconciliación así como el abordaje de las causas subyacentes del conflicto.

El Informe frente a los tres principios rectores de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La opinión del Grupo Independiente de Alto Nivel contrapone las dos visiones que predominan entre los Estados respecto a los principios rectores de las OMP: el irrestricto respeto a los tres principios, postura defendida por los principales contribuyentes de tropas, versus el ajuste que deben sufrir tales principios dadas las circunstancias actuales, posición defendida por los principales Estados que financian las OMP. El Grupo Independiente de Alto Nivel está señalando que los principios básicos constituyen referentes en situaciones de monitoreo de cese al fuego o de la puesta en marcha de acuerdos de paz. No así cuando se trata de la protección de los civiles o de la defensa proactiva de la misión.

De manera más específica se sostiene, por una parte, que la imparciali-

dad no significa neutralidad sino, por el contrario, representa adherencia con los principios de la Carta y con los objetivos de los mandatos de las misiones que se encuentran arraigados en dichos principios. Por ende, las OMP deberían proteger a los civiles sin importar el origen de la amenaza. El criterio para actuar debería ser la naturaleza de las acciones, mas no de quién provienen⁴⁸.

Con respecto al principio de la defensa propia y del mandato, el Informe establece la siguiente separación: la «defensa propia» es un concepto suficientemente reconocido y plenamente definido en las reglas para entablar combate de las Naciones Unidas, mientras que la «defensa del mandato» requiere claridad sobre el tipo de tareas dentro del mandato que ameritan el uso de la fuerza. No obstante, el Informe señala que los mandatos de las OMP deberían contener siempre la responsabilidad de proteger de manera proactiva a los civiles. Sostiene, además, que el uso de la fuerza pudiese dejar de ser necesario si los grupos en conflicto percibieran la determinación de los cascos azules de responder en caso de ser atacados⁴⁹. El término «defensa del mandato» se constituye en la llave para un involucramiento de los cascos azules diferente al previsto en los inicios de las OMP, aspecto que se define en el momento de la elaboración del mandato.

El Informe desaconseja el despliegue de cascos azules para operaciones

47 Ibid., p. 12.

48 Ibid., p. 46.

49 Ibid., p. 47.

de contraterrorismo y, en tal sentido, sostiene que el Consejo de Seguridad debe actuar con mucha cautela al momento de disponer el despliegue de misiones de imposición de la paz, caracterizadas por fuerzas con mandatos ofensivos orientados a neutralizar o derrotar grupos armados. Añade que estas disposiciones deben adoptarse por un tiempo limitado y de manera excepcional y que deben acompañar soluciones políticas claras y alcanzables y en total consonancia con el Derecho Internacional Humanitario⁵⁰. Agrega que este tipo de misiones pueden convertir a las tropas de la ONU en parte de un conflicto, lo cual demanda especial atención desde el punto de vista de las consecuencias humanitarias y de otra índole que podrían surgir de esta situación⁵¹.

El Informe sostiene que el principio del consentimiento de las partes tuvo un significado claro cuando los cascos azules eran desplegados en contextos de acuerdos interestatales de cese al fuego y de paz o entre contendientes en guerras civiles claramente definidos e identificados. Actualmente, cuando los conflictos están caracterizados por confrontaciones de tipo interestatal y no circunscritos únicamente a dos grupos

armados en disputa, aparecen obstáculos prácticos al momento de solicitar consentimiento de las partes, al margen del que pudiera conceder el Gobierno del país de acogida⁵². En un marco de análisis en donde la protección de civiles va ganando preeminencia, el principio del consentimiento de las partes, sobretudo el del estado anfitrión, podría tender a verse disminuido. Surge, entonces, otro dilema sin respuesta consensuada por parte de la comunidad internacional: si los estados poseen soberanía incondicional sobre todos sus asuntos internos, o si dicha comunidad internacional, bajo mandato de la ONU, tiene el derecho de intervenir en un país con propósitos humanitarios. Es entonces cuando nos referimos a las intervenciones humanitarias que derivan en el concepto de responsabilidad para proteger⁵³. La responsabilidad para proteger es, todavía, un concepto en discusión en las Naciones Unidas, es decir, no ha alcanzado consenso.

Apuntes finales

El proceso de revisión iniciado por el secretario general responde a un marco de circunstancias muy particular que ha motivado un debate sobre

50 Véase el discurso de la Celac ante la Cuarta Comisión de la ONU, en el segmento dedicado a la revisión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 3 de Noviembre de 2015; archivos de la Misión del Ecuador ante la ONU-NY. En esta intervención, la Celac manifiesta de manera clara que el establecimiento de la brigada de intervención en Monusco es de carácter excepcional y no sienta precedente, y que debe ser adecuadamente analizada a la luz de su impacto a la seguridad de los cascos azules, sus efectos a la protección de civiles y al respeto a los principios rectores de las OMP, en particular el de la imparcialidad.

51 Véase el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas, contenido en el documento ONU A/70/95 – S/2015/446*; 17 de junio de 2015, pp. 45-46.

52 *Ibid.*, p. 46.

53 Respecto al concepto de responsabilidad para proteger, véase el siguiente sitio web: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

la naturaleza misma de las OMP en los tiempos actuales. En el presente, las OMP son desplegadas en condiciones totalmente distintas a las que imperaban en sus inicios. Cuando estas fueron originalmente concebidas, se enmarcaban en un contexto de cese al fuego o de paz suscrita entre Estados bajo el amparo de los tres principios rectores asociados a ellas. Las circunstancias actuales han provocado que las OMP se desplieguen, principalmente, en situaciones de conflictos interestatales en curso, en donde las confrontaciones son permanentes y en donde no hay paz acordada que mantener, sino, más bien, una paz que «crear» o «imponer». Entonces, resulta necesario poder determinar si es posible hablar de un verdadero «mantenimiento» de la paz.

Sobre la base de este análisis, el Grupo Independiente de Alto Nivel ha hecho un llamado para que la Organización haga prevalecer lo político por sobre lo militar. En esta línea de ideas, las Misiones de Paz de la ONU son instrumentos políticos y están vinculadas con estrategias políticas que buscan la solución de conflictos armados cuyas causas son, también, políticas. De ello depende su éxito y, consecuentemente, su legitimidad y su apoyo político internacional. La solución militar no consti-

tuye una opción para la ONU y, en ese marco, el despliegue de las OMP debe ser visto como un elemento de apoyo a una estrategia política amplia. Por ello, el Grupo Independiente de Alto Nivel ha exhortado a que la política se convierta en el centro de las «Operaciones de Paz» de las Naciones Unidas. El secretario general, en su respuesta oficial al Informe del Grupo Independiente, señaló que el llamamiento del Grupo de Alto Nivel «para que la búsqueda de soluciones políticas se sitúe en el centro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas significa que nuestras actividades deben concebirse y aplicarse de forma que ayuden a las partes en conflicto a llegar a un acuerdo político y mantenerlo»⁵⁴. En este sentido, el Grupo Independiente puso de relieve el rol de la prevención y la mediación como tareas primordiales de la Organización para prevenir la explosión de conflictos. Al respecto, el secretario general señaló que «no podemos responder al número y la intensidad de las crisis de nuestros días centrandolo únicamente en la gestión de los conflictos»⁵⁵. Expresó también que es hora de cumplir con el compromiso de poner a la prevención como función básica de la Organización⁵⁶.

54 Informe del secretario general intitulado «El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz», contenido en el documento ONU A/70/357 – S/2015/682, 2 de septiembre de 2015, p. 5. Este documento contiene la opinión del secretario general Ban Ki-moon sobre el informe del Grupo Independiente y pone de relieve las medidas que la Secretaría debe adoptar en aras de llevar a la práctica los planteamientos y las recomendaciones del mismo.

55 Ibid., p. 9.

56 Ibid., p. 3 y p. 9. El secretario general señala que su plan de acción se centra en 3 pilares: una atención renovada a la prevención y la mediación; alianzas regionales y mundiales más estrechas; y, nuevas formas de planificar y llevar a cabo las operaciones de paz de la ONU.

El Grupo Independiente se refiere a la protección a los civiles como una obligación central de las Naciones Unidas y como un elemento sustancial de todo mandato de las OMP⁵⁷. La protección de civiles es un concepto que merece toda la atención y la preocupación de la Organización, tanto por las condiciones sobre el terreno que hacen necesario este debate, como por posibles extralimitaciones a su espíritu en los mandatos de la Organización. Las causas humanitarias de esta índole merecen prioridad, aunque existen voces que llaman a la cautela al momento de abordarlas, a fin de no cometer deslices cuyas consecuencias pueden ser completamente distintas a lo originalmente previsto⁵⁸. Más allá del sufrimiento causado a la población civil, un uso indebido de estas intervenciones genera desconfianza a nivel internacional, lo que termina socavando su legitimidad y conduciendo a la Organización a la inacción⁵⁹.

La protección de los civiles debe ser una prioridad de las Naciones Unidas siempre bajo un marco claro de reglas y procedimientos enmarcados en los principios de la Carta y los principios rectores de las OMP: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza en defensa propia y del mandato. Con ello se asegura la confianza necesaria para su invocación y despliegue cuando las circunstancias lo exijan, al tiempo de afianzarse su legitimidad y su apoyo político internacional. Actuar al margen de tales principios representaría minar su existencia. El constante respeto a los principios de la Carta es la salvaguardia que todos los Estados, sobre todo los menos poderosos, tienen para evitar los excesos que de ella pudiesen provenir.

Esta situación genera un cuestionamiento: ¿todavía se puede conciliar las OMP actuales con sus principios rectores? En ese sentido, la ONU puede enfrascarse en un debate orientado

57 *Ibid.*, pp. 5-6. El secretario general respalda esta idea cuando señala que, en la actualidad, todas las «Operaciones de Paz» de las Naciones Unidas tienen la obligación de promover la protección de los civiles. Más adelante agrega que en «las misiones que tengan el mandato explícito de proteger a los civiles, el personal uniformado debe desempeñar su papel que incluirá, cuando sea necesario, el uso de la fuerza».

58 Véase Kuperman, Alan J. «Lessons from Libya: How Not to Intervene». Policy Brief, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School; septiembre de 2013. El autor de este artículo concluye que al momento de ejercerse la responsabilidad para proteger deben tomarse en cuenta tres lecciones de la intervención efectuada en Libia en 2011: 1) La información que manejan los que intervienen (incluyendo la ONU) no debe responder a la propaganda de ninguna de las partes involucrada en el conflicto. 2) Las intervenciones no deben favorecer objetivos políticos de grupos rebeldes. Si estos grupos logran percibir que sus objetivos políticos podrían beneficiarse de una intervención de esta índole, a través de la provocación de retaliaciones gubernamentales violentas, actuarán de esa manera, generando una escalada de la violencia, con lo cual se incrementaría la amenaza y el asedio contra los no combatientes. 3) Las intervenciones no deben extralimitarse de sus objetivos, incluyendo cambios de regímenes. Situaciones contrarias pueden originar consecuencias desastrosas para la población civil inmersa en un conflicto.

59 Véase la Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011. Los resultados de esta resolución, por medio de la cual se autorizó a los Estados Miembros a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por estos bajo amenaza de ataque en Libia, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y a establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles, fueron: la caída de un régimen, la ejecución de su gobernante por parte de fuerzas rebeldes y una situación de completa inestabilidad en ese país, cuyas consecuencias se experimentan también en los países de la región y de los continentes adyacentes, en términos de confrontación armada, crimen transnacional, tráfico de armas y olas de desplazados y refugiados. Con este antecedente, hasta el momento no ha sido posible llegar a acuerdos internacionales para aliviar la situación en Siria.

a analizar dichos principios y todas sus alternativas, bajo la premisa de que el delicado carácter del asunto, cuya interpretación se vincula con aspectos fundacionales de la Organización, requeriría de acuerdos de consenso absoluto.

La mención hecha al consenso en el párrafo anterior conduce a abordar otro asunto muy importante: la facultad de todos los Estados miembros de participar en las decisiones de la Organización. Más concretamente, los Estados tienen el derecho a ser partícipes en la formulación, diseño y adopción de decisiones en torno a los mandatos de las OMP, con mayor énfasis, cuando se trata de países contribuyentes de tropas. Para ello, la cooperación triangular entre estos Estados, la Secretaría y el Consejo de Seguridad resulta fundamental. Al respecto, el Informe el Grupo Independiente se refiere a la ausencia de un diálogo efectivo entre el Consejo de Seguridad, los países contribuyentes de tropas y la Secretaría, constituyéndose tal situación en una fuente de frustración entre todas las partes y afectando la ejecución de los mandatos. En ese sentido, el Grupo recomendó que el Consejo de Seguridad institucionalice un marco en el que se involucren, de manera temprana, es decir, al momento de la formulación de los mandatos, a los países contribuyentes de tropas y a la Secretaría⁶⁰.

En otro orden de temas, es de destacar el relieve otorgado por el Grupo Independiente a las coaliciones globales y regionales, dada la complejidad de los desafíos actuales en diferentes puntos del planeta, cuyos contextos muchas veces exceden las capacidades de un solo actor. La ONU requiere de la colaboración de las organizaciones regionales, como es el caso de la Unión Africana. Desde una perspectiva latinoamericana, una vez firmado el Acuerdo de Paz en Colombia, el continente americano puede ahora ser considerado como la única zona del mundo en la cual no existe un conflicto activo⁶¹. No obstante, la imposibilidad de descartar el resurgimiento de conflictos en el continente aboca a la región a desarrollar planes de prevención, mediación y, eventualmente, gestión de conflictos, aprovechando los esquemas de concertación e integración existentes como la Unasur, la Celac o, inclusive, la OEA.

La cuestión de género fue abordada por el Grupo Independiente, principalmente, en su sección dedicada a la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad. Al respecto, el Informe sostiene que existen muchos impedimentos para la implementación de la robusta normativa de la resolución 1325 (2000) y las seis sucesivas resoluciones sobre la materia, debido a la ausencia de liderazgo nacional para hacer de esta agenda una prioridad. El Panel consi-

60 Véase el Documento ONU A/70/357 – S/2015/682, de 2 de septiembre de 2015, p. 16; el secretario general coincide con el Grupo Independiente, señalando que este diálogo es esencial y que el mismo debería comenzar antes de la creación de cada misión.

61 Véase el sitio web de la Misión de la ONU en Colombia, en: [https://colombia.unmissions.org/"el-continente-americano-única-zona-del-mundo-en-la-cual-no-existe-un-conflicto-activo"-presidente](https://colombia.unmissions.org/)

dera que un análisis de sensibilidad de género debería ser tomado en cuenta a lo largo de todo el proceso de planificación y ejecución de la «Misión de Paz», para lo cual expertos en la materia de género deberían ser incorporados a todas las secciones funcionales de la misión que requieran conocimiento y experiencia al respecto, incluyendo un jefe asesor que debería reportar directamente al representante especial del secretario general. La función concreta de esta estructura sería la de asesorar al representante especial y a los jefes de la misión, al nivel estratégico, sobre la manera de introducir la perspectiva de género en las actividades de la misión⁶².

Finalmente, el Informe prescindió de entrar en un análisis sobre la pertinencia de que sus recomendaciones sean abordadas por la Asamblea General, a través de su órgano subsidiario creado para tal fin: el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz (C-34). Sin embargo, el asunto fue materia de debate en el marco de la discusión de una decisión procedimental aprobada por la Asamblea General relativa al tratamiento que se debe dar al Informe del Grupo Independiente al interior de la ONU. Mediante ella, la Asamblea General decidió otorgar consideración adicional, durante su septuagésimo período, a las recomendaciones derivadas de la iniciativa del secretario general, tanto en el C-34 como en la Cuarta y Quinta

Comisiones y otros órganos relevantes, en concordancia con los procedimientos establecidos y en cumplimiento con sus alcances correspondientes⁶³.

El Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (C-34), en su pasada sesión ordinaria (febrero-marzo de 2016), al tomar nota del «Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas» y del Informe del secretario general intitulado: «El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz», solicitó al secretario general poner en marcha las reformas apropiadas relacionadas con el mantenimiento de la paz que emanan del proceso de revisión, en estrecha consulta con los Estados miembros y la debida consideración de los órganos correspondientes⁶⁴. El debate en torno a este aspecto sigue su marcha.

Bibliografía

INFORMES DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. «Informe Brahimi»; documento ONU A/55/305 – S/2000/809; 21 de agosto de 2000.

62 Véase el Documento ONU A/70/95 – S/2015/446*, de 17 de junio de 2015, pp. 78-80.

63 Resolución A/RES/70/6; 12 de noviembre de 2015.

64 Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Sesión substantiva de 2016, contenido en el documento ONU A/70/19*, 17 de marzo de 2016.

Informe del secretario general sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; documento ONU A/69/642; 9 de diciembre de 2014.

Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas; documento ONU A/70/95 – S/2015/446*; 17 de junio de 2015.

Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, intitulado: «El reto de mantener la paz»; documento ONU A/69/968; 30 de junio de 2015.

Informe del secretario general intitulado «El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz»; documento ONU A/70/357 – S/2015/682; 2 de septiembre de 2015.

Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Sesión substantiva de 2016; documento ONU A/70/19*; 17 de marzo de 2016.

RESOLUCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Resolución S/RES/1270 (1999) del Consejo de Seguridad.

Resolución S/RES/1325 (2000) del Consejo de Seguridad, intitulada «Mujer, Paz y Seguridad».

Resolución S/RES/1973 (2011); del

Consejo de Seguridad.

Resolución S/RES/2098 (2013) del Consejo de Seguridad.

Resolución S/RES/2100 (2013) del Consejo de Seguridad.

Resolución A/RES/70/6 de la Asamblea General.

OTROS DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Carta de las Naciones Unidas.

SITIOS WEB

Principios rectores de las OMP, en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

«Historia de las OMP», en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>

«El Presente» de las OMP, en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/present.shtml>

«¿Qué es mantenimiento de la paz?», en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

Responsabilidad para proteger, en: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

Sitio web de la Misión de la ONU en Colombia, en: <https://colombia.unmissions.org/>“el continente-americano-única-zona-del-mundo-en-la-cual-no-existe-un-conflicto-activo”-presidente

OTROS DOCUMENTOS

Discurso del secretario general durante la inauguración de la 69 Asamblea General; 24 de septiembre de 2014; archivos de las Naciones Unidas.

Discurso de la Celac ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 28 de octubre de 2014; archivos de la Misión del Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

Carta del presidente del Grupo de Expertos a las Misiones Permanentes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas; 11 de noviembre de 2014; archivos de la Misión del Ecuador ante las Naciones Unidas-NY.

«Términos de Referencia del Grupo de Expertos Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas»; 11 de noviembre de 2014; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

Discurso del MNOAL; Reunión con los integrantes del Grupo Independiente en las Naciones Unidas; 21 de noviembre de 2014; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

Nota No. 4-2-16/2015 de la Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas; 30 de enero de 2015; archivos de la Misión de Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

Discurso de la Celac ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 3 de noviembre de 2015; archivos de la Misión del Ecuador ante Naciones Unidas-NY.

ARTÍCULOS

Kuperman, Alan J. «Lessons from Libya: How Not to Intervene». Policy Brief, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School; septiembre de 2013.

Diplomacia del agua: presentes y futuros conflictos por el acceso a cursos de agua transfronterizos

Gabriela Carrillo Fraga⁶⁵

Introducción

Kofi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas, alertó a la comunidad internacional respecto a que «...la feroz competencia entre países por el control de los recursos hídricos ha despertado el temor de que el agua contenga la semilla de conflictos violentos. Si todos trabajamos juntos podremos garantizar el futuro sostenible del agua...»⁶⁶.

La escasez del agua la convierte en un tema de seguridad, un bien indispensable para la supervivencia del hombre y el desarrollo sostenible de los pueblos. Es un elemento de estabilidad interna y de soberanía que, ante la ausencia de estrategias de gestión del recurso, deficiencias de los sistemas de gobernabilidad o la inobservancia de un reparto equitativo, constituye el factor de los conflictos que pudieran suscitarse en las próximas décadas⁶⁷. La trascendencia de este bien común llevó a la Asamblea

General de las Naciones Unidas a designar el 22 de marzo como el Día Mundial del Agua y, asimismo, a aprobar en diciembre de 2016 la Resolución Decenio Internacional (2018-2028) para la Acción «Agua para el Desarrollo Sostenible»; el decenio previo fue del 2005 al 2015 y se tituló «Agua Fuente de Vida».

Aproximadamente el 3% del agua del planeta corresponde a aguas dulces, de las cuales apenas el 1% son aprovechables; muchas de las cuencas de aguas dulces superficiales y subterráneas que están hidrológicamente relacionadas son compartidas por diversos países. Su agotamiento por la presión de las actividades humanas y la creciente escasez pueden crear zonas de estrés hídrico⁶⁸ y generar conflictos entre Estados y/o agravar otros ya existentes⁶⁹, como estos casos: el río Silala entre Chile y Bolivia; los ríos Tigris y Éufrates entre Siria, Iraq y Turquía; la cuenca del río Zambeze disputada por Zambia, el

65 Primer secretario del Servicio Exterior, doctora en Jurisprudencia y máster en Estudios Europeos.

66 Las palabras pronunciadas por el señor Kofi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

67 MBUYI666 KABUNDAAGUA, RÍOS Y DISPUTAS EN ÁFRICA 245 MAQUETA AGUA 15/1/09 10:11.. p. 245.

68 Cuando la cantidad de agua que se utiliza en una cuenca hidrográfica o en una zona supera el 40% del total de recursos hídricos de la misma, se considera que dicha cuenca o región se encuentra en situación de estrés hídrico o tensión hídrica.

69 Declaración Ministerial del 7.º Foro Mundial del Agua, 13 de abril de 2015, Corea, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/publications/forum_documents/Ministerial%20Declaration%202017th%20World%20Water%20Forum%20Final.pdf

Congo, Angola, Namibia y Zimbabue; la tensión entre Egipto y Etiopía por el río Nilo; la dependencia del río Níger en África y el impacto de la presa de Akosombo en el río Volta; el Jordán entre Israel y varios de sus vecinos; el Indo entre India y Pakistán, entre otros⁷⁰.

Este escenario demanda respuestas internacionales para establecer obligaciones y normas claras en esta materia. Desde agosto de 2014 entró en vigencia la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación, único convenio marco universalmente aplicable para regular el uso de las cuencas de agua dulce que son compartidos por varios Estados. Paraguay y Venezuela son los únicos países latinoamericanos parte de ese instrumento.

1. El derecho al agua en la normativa internacional de derechos humanos: obligaciones de los Estados

El derecho al agua no está reconocido expresamente como un derecho humano independiente en los tratados

internacionales; sin embargo, su acceso es primordial para el goce de otros derechos humanos absolutos, como el derecho a la vida, por ejemplo. Este derecho está igualmente recogido en la Constitución de gran parte de países, consagrando un nivel jerárquico de este derecho. Los Estados como garantes del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen una serie de obligaciones para hacer efectiva la aplicación de los mismos⁷¹. Hay tres tipos de obligaciones alusivas al disfrute del derecho al agua⁷²: a) la obligación de realizar, que exige adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción para hacer plenamente efectivo el derecho al agua; b) la obligación de proteger exige impedir a terceros toda injerencia en el disfrute del derecho al agua; c) la obligación de respetar, que exige abstenerse de obstaculizar directa o indirectamente el goce del derecho al agua (no contaminar los recursos hídricos).

70 Navea, Johanna. «La guerra del agua presente en 8 conflictos», 4 de febrero de 2014. Disponible en <https://www.veoverde.com/2014/02/la-guerra-del-agua-presente-en-8-conflictos/>

71 Informe ONU ACNUDH-Hábitat, El Derecho al Agua, págs.49-51: «...La Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990) como el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África (2003) , la Carta Árabe de Derechos Humanos (2004)... Los mecanismos regionales de derechos humanos de carácter judicial o cuasi judicial, en particular la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales, también se han ocupado de la promoción y protección del derecho al agua y han establecido una jurisprudencia específica al respecto; ... Por último, numerosas constituciones contienen referencias explícitas al derecho al agua, entre ellas las del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Democrática del Congo, Sudáfrica, Uganda y el Uruguay. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

72 ONU, Folleto 35, págs. 29-31. «Las empresas y el sector privado también son actores importantes... El sector privado, especialmente los grandes productores agrícolas y la industria, son también importantes consumidores de agua... Aunque las empresas pueden contribuir positivamente al disfrute de los derechos humanos, también pueden menoscabarlo, por ejemplo a través de la contaminación, la sobreexplotación o la apropiación de los recursos hídricos...».

Los hitos relevantes en el camino hacia su reconocimiento como un derecho fundamental desde 1977 son⁷³:

- En el año 1977 se enunció por primera vez el «concepto de la cantidad básica de agua requerida para satisfacer las necesidades humanas fundamentales» en el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, en Mar del Plata; este concepto fue reafirmado igualmente en el Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.
- En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General n.º 15 sobre el derecho al agua. El artículo I.1 establece que «El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna».
- En 2007, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), a petición del Consejo de Derechos Humanos, elaboró un estudio sobre el alcance y el contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento (A/HRC/6/3); la titular concluyó que «había llegado el momento de considerar el acceso al

agua potable y al saneamiento como un derecho humano».

- El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, por primera vez la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció de manera oficial «el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos»;
- La Resolución del Consejo de Derechos Humanos número A/HRC/RES/15/9, septiembre 2010, ratifica el pronunciamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas y exhorta a desarrollar herramientas y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones.

2. Significado e importancia de los cursos de agua transfronterizos

La importancia de los cursos de aguas internacionales viene desde la aparición de las grandes civilizaciones y la definición de sus fronteras como, por ejemplo, la mesopotámica y la hindú, afincadas en el valle formado por los ríos Tigris y Éufrates y en el valle del Indo, respectivamente⁷⁴.

El caudal hídrico que atraviesa por dos o más países no reconoce límites ni fronteras; el «curso de agua internacional» se entiende como aquel cuyas partes se encuentran entre Estados distintos⁷⁵.

73 El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento: Hitos http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf

74 Derecho Internacional de Aguas en AL: La política internacional de los cursos de aguas internacionales, Asociación Mundial por el Agua, Montevideo, marzo 2015, http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/programas/dai/manual-aguas-transfronterizas--1-marzo-2016.pdf

75 Convención Marco sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, art. 2.

Esta definición modifica el concepto tradicional de «río internacional», entendido como el simple cauce del río. Se trata de cuencas de agua dulce, aguas superficiales y subterráneas que extienden la interdependencia hidrológica a través de las fronteras nacionales, reuniendo a los usuarios de diferentes países en un entorno natural compartido y donde converge los distintos usos y demandas de ese bien común que realizan los usuarios para su supervivencia, su seguridad y el desarrollo socioeconómico de los pueblos, en particular los fronterizos.

A escala mundial, dos de cada cinco personas viven actualmente en estas cuencas, que representan también el 60% de los flujos fluviales en el mundo⁷⁶.

A diferencia de lo que ocurre con el petróleo o el carbón, «la gestión del agua no se puede limitar a un único propósito ni, en el caso de las aguas transfronterizas, a un único país»⁷⁷. Las aguas de cauces que atraviesan varios Estados demandan llegar a acuerdos de cooperación para regular la gestión de ese bien en esa zona geográfica que genera interdependencia hídrica y para la regulación universal de los usos y aprovechamientos del cauce de agua compartido de manera no discriminatoria, equitativa, tomando en cuenta

que los efectos del cambio climático o las consecuencias de las actividades realizadas por el hombre, no excluyen a país alguno.

El registro de cuencas compartidas se extendió desde la desintegración de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia; en 1978 se contabilizaban 214 cuencas internacionales y actualmente se identifican 263 lagos y cuencas fluviales transfronterizos. Son 148 los países que comparten una o varias cuencas transfronterizas. El agua de ríos como el Congo, Níger, Nilo, Rin y Zambeze es compartida entre 8 y 11 países; por el río Danubio atraviesan 18 países⁷⁸.

En Latinoamérica existen 66 cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países. El Amazonas riega a ocho países sudamericanos en más de cinco millones de kilómetros cuadrados y marca más de 8.000 km de límites. El Acuífero Guaraní es compartido por cuatro países y posee una extensión de más de un millón de kilómetros cuadrados⁷⁹. Cabe resaltar que la cuarta parte del territorio de Sudamérica es árido o semiárido, sin agua: Argentina, el 60% de la inmensa pampa carece de este recurso y el Perú donde el 70% de la población reside en una costa desértica que solo recibe el 1,8% del agua disponible⁸⁰.

76 Informe sobre Desarrollo Humano 2006, Gestión de las Aguas Transfronterizas, Capítulo 6, p. 205.

77 Informe Desarrollo Humano 2006: 204.

78 ONU, Decenio Internacional del agua 2005-2015, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

79 PNUMA, cuencas transfronterizas, 2010, <http://www.pnuma.org/aguamiac/CODIA%20ORGANISMOS%20DE%20CUENCAS/MATERIAL%20ADICIONAL/PRESENTACIONES/PONENTES/Tema%206%20Gestion%20Transfronteriza/6%20CURSO%20BRASIL%20GIRH%20%20PRIMERO%20%20TRANSFRONTERIZOS.pdf>

80 Foronda: 309-310.

3. Conflictos por acceso a los recursos hídricos: soberanía versus supervivencia

Hay académicos que señalan que, en los próximos veinte o treinta años, asistiremos a una exacerbación de conflictos ligados al agua como consecuencia de la mayor desertificación, aridez o contaminación de recursos hídricos⁸¹. Por su parte, informes elaborados por la ONU indican que la disponibilidad de las fuentes de agua para el consumo y el desarrollo de las principales actividades humanas podría alcanzar un déficit del 40% en los próximos años⁸². Para el 2050, dos tercios de la población mundial vivirá en las ciudades y la demanda de agua aumentaría en un 55% en los países en desarrollo, disminuyendo el acceso al agua potable y sanamente adecuada en las zonas urbanas. En el África subsahariana se ha reducido del 42% al 34% desde 1990⁸³.

Hablar de conflictos generados por el agua compartida por dos o más Estados implica la existencia de dinámicas negativas, agresiones, confrontaciones, tensiones, interacciones y algunas veces refiere a hostilidades armadas entre naciones, ocasionados por tres aspectos generales: cantidad, calidad y disponibilidad del recurso. El riesgo

del escalamiento de un conflicto se produce cuando estos aspectos se suman a otros como, por ejemplo, una percepción distinta sobre el uso del recurso, diferentes intereses y políticas o limitación de normas claras sobre el acceso, el control, el uso y la gestión de los recursos naturales⁸⁴.

El deber de cooperar y negociar entre los Estados es un principio general del Derecho Internacional, que es fundamental en relación a las aguas transfronterizas, más aún cuando se trata de preservar la paz y seguridad invocada en la Carta de las Naciones Unidas. A pesar de ello, se ha registrado que el nivel de cooperación no es siempre óptimo en las relaciones entre Estados ribereños, razón por la que hay que reformular los mecanismos existentes. Ejemplos de estas falencias en la cooperación son: la India y Pakistán, los que al no lograr cooperar para tratar temas de la cuenca del Indo, propició que la Organización de las Naciones Unidas tuviera que intervenir. Otro caso, la falta de cooperación de la ex Unión Soviética con Irán en el uso de las aguas del Volga.

Desde esa perspectiva, todo ese conjunto de factores se expresa en el relacionamiento entre naciones fronterizas de la siguiente manera⁸⁵:

81 López: 172.

82 Artículo RT Noticias. «ONU: el mundo se enfrentará a una escasez masiva de agua en 15 años», fecha de la página 21 de marzo de 2015, <https://actualidad.rt.com/actualidad/169715-escasez-agua-recursos>

83 Artículo y VIDEO RT. «Sequias y guerras: la ONU advierte sobre una crisis mundial del agua», mayo 2014, <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/128018-onu-agua-crisis-guerras-sequia>

84 Varios autores. *Factores de conflicto en la cooperación por el agua en cuencas compartidas: caso río Hondo* (México-Guatemala-Belice), 14 de octubre de 201, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612011000200004

85 López Busquets, Eduardo, alusión al Experto Peter Gleick, del Pacific Institute de California, en artículo «Tipología de los conflictos por el agua en el mundo y vías para abordarlos», Fundación Seminario de Investigación para La Paz: El Agua, Derecho Humano y raíz de conflictos, pp. 172-173, <http://www.seipaz.org/documentos/AguaDerechoHumano.pdf>

- Los conflictos o guerras por el uso y aprovechamiento de las fuentes hídricas compartidas tienen un carácter excepcional, pero no se trata de hechos aislados relacionados solo con la variabilidad de los ecosistemas, número reducido de cuencas y la escasez, pues inciden en cada país «factores políticos, sociales, ambientales, culturales o económicos con la complejidad que implica la necesidad de arbitrar múltiples intereses que buscan acceder a un bien escaso»⁸⁶. El control de recursos hídricos ha representado un arma militar y de seguridad y defensa no solo en el pasado sino en conflictos recientes⁸⁷. Destaca, además, que se trata de un recurso que genera intereses económicos de grandes empresas transnacionales y el control gubernamental, lo cual lo hace menos asequible a todos los ciudadanos.

El uso del agua por parte de un país implica efectos para otros: la interdependencia «general de los usos y usuarios situados aguas arriba y aguas abajo». El Estado que controla el uso de aguas arriba determina las opciones de gestión del agua en la cuenca inferior. Por su parte, los Estados agua abajo

dependen de manera más crítica de la cantidad, calidad, caudales de retorno o pérdidas de uso y usuarios localizados aguas arriba que ostentan una ubicación privilegiada⁸⁸.

En definitiva, el curso que siguen los caudales de un río determina la vida y la relación entre naciones: Oriente Medio, en una zona eminentemente hidroconflictiva, dominada por los países aguas arriba (Turquía) o por países aguas abajo pero dotados de una superioridad militar (Israel); los países que cuentan con sistemas de irrigación altamente desarrollados, como Egipto, Iraq, Siria, Turkmenistán y Uzbekistán, dependen de los ríos que afluyen desde sus países vecinos para obtener dos tercios o más de su agua⁸⁹. El África igualmente es una muestra de esa interdependencia, al poseer el 90% de todas las aguas superficiales de la región en cuencas fluviales transfronterizas sobre las que se asientan más de tres cuartos de la densa y empobrecida población⁹⁰.

- En esa línea, otro tema fundamental es la falta de un acuerdo universal que incluya disposiciones de supervisión que se puedan aplicar, mecanismos para hacerlos cumplir y disposiciones concretas sobre la

86 Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Análisis, Prevención y Resolución, 2015.

87 «...la importancia del agua utilizada como arma de guerra. Cuando Irak invadió Kuwait, lo primero que hizo fue bombardear las desalinizadoras para dejarlos sin agua. La coalición lo primero que hizo también fue atacar el abastecimiento de agua de Bagdad...».

88 La excepción a la regla es Egipto que pese a su ubicación aguas abajo y ser un país con poca lluvia, impone su poder a los otros países río arriba; casos similares ocurren con Pakistán y en el resto de África, en el subcontinente Índico, en el Oriente Medio o en el Asia Central. De ahí la necesidad de lograr acuerdos menos desiguales o discriminatorios entre los Estados ribereños.

89 A KHADER: 185-186.

90 UN - Water, Informe de Desarrollo Humano 2006, Gestión de las Aguas Transfronterizas, pp. 204-205 http://www.unwater.org/downloads/07-Chapter%206_ES1.pdf

asignación de recursos hídricos para abordar las variaciones que existen en las corrientes de agua y las necesidades. Se necesita solucionar la debilidad de los sistemas de gobernabilidad del agua⁹¹, incapacidad de gestión e inversión en infraestructura de aprovechamiento del recurso.

La FAO ha precisado que se registran alrededor de 3.600 tratados relacionados con recursos hídricos internacionales, la mayoría relacionados con la navegación y la demarcación de límites y que, en el último siglo, las negociaciones se centran en la utilización, el desarrollo, la protección y la conservación de recursos hídricos⁹².

La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, es el instrumento que mejor recoge las necesidades normativas en el presente caso de estudio. Su objetivo es asegurar la utilización, el aprovechamiento, la conservación, la ordenación y la protección de los cursos de agua internacionales, así como la promoción de la utilización óptima y sostenible de estos para las generaciones presentes y futuras. Este Convenio establece dos principios: la utilización equitativa y razonable y la obligación de no causar daños significativos a los vecinos. Ex-

ertos proponen que, ante la falta de un instrumento jurídico internacional que abarque ampliamente el tratamiento de estos temas y que además incluya a al menos un significativo número de Estados de todas las regiones, se realice lo siguiente:

- i. Adherir y lograr la universalización de la Convención Marco sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos a la Navegación, firmada en Nueva York, el 21 de mayo de 1997 y vigente desde el 17 de agosto de 2014;
- ii. Adherir a la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales, suscrito en Helsinki, el 17 de marzo de 1992, vigente desde el 6 de octubre de 1996.
- iii. Elaborar un nuevo acuerdo regional.

Son ejemplos de cuencas hidrográficas no cubiertas por pactos internacionales la del río San Pedro, entre México y los Estados Unidos; Usumacinta, entre México y Guatemala; y la del río Hondo entre México y Belice⁹³.

- La cuarta particularidad a considerar es el impacto de las actividades socioeconómicas que han ocasio-

91 Entendido como la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos: Cepal No. 171, pág. 27.

92 UN - Water: Transboundary Waters. Decenio 2005-2015.

93 Barrios, Eugenio. Manejo de Cuencas Hidrográficas, http://awsassets.panda.org/downloads/061218_discusion_agua_brief.pdf.

nado la degradación de la calidad del agua y la depredación del territorio⁹⁴, lo que ha creado una suerte de «escasez construida»⁹⁵ en el afán de alcanzar metas de desarrollo que no contemplan el valor de la naturaleza. La combinación entre grandes fuentes hídricas favorece la extracción privada de aguas subterráneas; la contaminación de aguas a causa de la minería; la ampliación de la frontera agrícola; la urbanización, la industrialización; generadores de electricidad, entre otras, que demandan grandes cantidades y usos de este líquido.

La construcción de grandes presas en el mundo, como la presa de Asuán, altera el hábitat fluvial de los ríos y provoca daños irreversibles a ambos lados de la frontera hídrica. Todo esto pone en riesgo la capacidad de los países para alimentarse y tiene un impacto especial en comunidades pobres. Se trata entonces de la competencia por un recurso muchas veces escaso, más visible en lugares áridos o cuencas de agua reducidos: Medio Oriente tiene recursos hídricos renovables de aproximadamente 1.230 m3 per cápita; 36.619 en Oceanía; 23.103 en América Latina y 7.485 en África⁹⁶.

Finalmente, la solución para conflictos que escalan es la negociación de acuerdos jurídicos para compartir el agua y la cooperación a largo plazo; la solución diplomática demuestra que son más numerosos los casos de cooperación que los litigios llevados a las cortes pero la persistencia de conflictos similares confirma que los mecanismos de solución de controversias son ineficaces.

Casos del manejo de prácticas cooperativistas ante conflictos por agua: Costa Rica y Nicaragua debido a la interpretación del tratado de límites y navegación sobre el río San Juan; Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa cuyos desechos desembocaron en el río Uruguay, límite entre ambas naciones; el caso de Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam que cooperan desde 1957 bajo la Comisión del Río Mekong apoyados por la ONU y mantuvieron intercambios técnicos durante la guerra de Vietnam⁹⁷.

4. Casos recientes de conflictos internacionales por acceso a aguas compartidas

4.1 Bolivia-Chile: conflicto por el Silala⁹⁸

En marzo de 2017, el Gobierno de Bolivia presentó la réplica a la deman-

94 El lago Chad ha perdido el 90% de la superficie que tenía. No solamente Chad, sino Camerún y Nigeria, para favorecer su agricultura, han sacado el agua de este lago, que se alimenta del río Chad, que viene del África central, de la cuenca del Congo, en particular de la República Centroafricana.

95 Cepal. No. 171:10.

96 Khader: 186.

97 Cepal: 41-42; y UN – Water. Decenio 2005-2015.

98 El Silala: Guía para entender el conflicto, Diario El Deber, <https://social.shorthand.com/diarioeldeber/ugYeVtNvAQf/el-silala-guia-para-entender-el-conflicto>

da interpuesta por Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya, el 6 de junio de 2016, a fin de que esa instancia reconociera al Silala como un río internacional.

El Silala, integrado por 94 vertientes de agua, nace en el Departamento de Potosí, Bolivia, a 4,5 kilómetros de la frontera chilena; el agua de las vertientes es recogida y enviada por canales que recorren 2.500 metros hasta confluir con otra vertiente y juntas formar una toma de agua a 600 metros de la frontera desde la que sale un canal de agua al territorio chileno. Bolivia entregó en 1908 la concesión del uso de aguas del Silala a la empresa The Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited para asegurar el funcionamiento del ferrocarril en el tramo Antofagasta-Oruro; se construyeron canalizaciones que desviaron el curso hasta desembocar en Chile. A mediados del siglo XX las locomotoras a vapor fueron reemplazadas por locomotoras a diésel, pero el uso de las aguas del Silala continuó.

El argumento chileno es que se trata de un río internacional transfronterizo, que la frontera binacional fue definida por el Tratado de 1904 y que tiene derecho al uso equitativo.

Por su parte, Bolivia alega que las aguas no forman parte de un sistema hidrológico compartido; que esas aguas son manantiales o vertientes que afloran

de manera natural; que es un desvío artificial de las aguas a consecuencia de las obras de canalización chilenas; demandan una «deuda histórica» que consiste en la obligación de Chile de pagar por el uso indiscriminado de las aguas del Silala desde inicios del siglo XX.

Finalmente, Bolivia revocó la concesión el 14 de mayo de 1977.

En 2006 ambos países establecieron una Agenda de 13 puntos. En julio de 2009, los negociadores acordaron trabajar sobre la base del beneficio compartido del Silala; sin embargo, la sociedad civil boliviana no aceptó el no reconocimiento a la deuda histórica, razón por la que la Agenda quedó paralizada.

4.2 El Conflicto del Nilo⁹⁹: soberanía de Etiopía versus supervivencia de Egipto

La cuenca del Nilo tiene el curso fluvial más grande de África (6.756 km). Tiene dos fuentes principales: el *Nilo Blanco*, inicia en la región de los lagos de África Ecuatorial, que se encuentra en Tanzania y Uganda y el *Nilo Azul*, nacido en el lago Tana de Etiopía hasta Sudán y forman el Nilo que circula hasta Egipto. De este río dependen 11 países para la agricultura, la ganadería y la energía¹⁰⁰: Etiopía, Sudán del Sur, Sudán, Egipto, Uganda, Kenia, Tanzania, Burundi, Ruanda, República Democrática del Congo y Eritrea.

99 Shiva, Vandana. «Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro». Buenos Aires : Editorial Siglo XXI, edición 2003, <http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/22871/1/06-021-1965-0049.pdf>

100 González, Benjamín Núñez. La lucha por el Nilo: un conflicto del pasado y del futuro: maldición de los recursos y Oriente Medio, 17/08/2016, <http://www.unitedexplanations.org/2016/08/17/la-lucha-por-el-nilo-un-conflicto-del-pasado-y-del-futuro/>

Para Egipto es un tema de supervivencia asegurar su acceso al Nilo, su única fuente de abastecimiento; Sudán y Egipto ostentaron tradicionalmente derechos históricos sobre el Nilo y a través de los Acuerdos suscritos en 1929 y 1959, controlaron cerca del 90% del agua. Es parte de la Iniciativa para la Cuenca del Nilo (NBI), creada en 1999, una alianza regional con el apoyo del Banco Mundial y otros organismos multilaterales para promover la cooperación sobre la administración y el desarrollo sostenible de sus aguas.

Desafortunadamente para los egipcios, en mayo de 2010 se firmó el Acuerdo del Marco Cooperativo de la Cuenca del Nilo¹⁰¹, en Entebbe, Uganda, sin la participación de Egipto ni Sudán. El instrumento sustituyó los acuerdos firmados entre 1929 y 1959 y eliminó los derechos históricos de Egipto y Sudán ahí contenidos. En 2011 Sudán y Egipto se enfrentaron a Etiopía por su anuncio de iniciar la construcción de la mayor obra hidráulica en esa región, la Gran Presa del Renacimiento Etiópe (GERD).

Luego de varias negociaciones, en marzo de 2015 los líderes de los tres países suscribieron la Declaración de Principios sobre la Distribución del Agua del Nilo; Etiopía abastecerá de energía eléctrica y garantizará que los

recursos hídricos de Egipto y Sudán no se verán afectados por la obra. El 1.º de mayo de 2017, el canciller egipcio, Sameh Shoukry, viajó a Uganda para impulsar la cooperación entre los países que comparten la cuenca del Nilo.

5. La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacionales para Fines Distintos de la Navegación: cronología¹⁰²

- Fue adoptada el 21 de mayo de 1997, en Nueva York, con 103 votos a favor, 3 en contra (Burundi, China y Turquía) y 27 abstenciones. Por parte de América Latina votaron a favor: Brasil, Chile, Costa Rica, Haití, Honduras, México, Uruguay y Venezuela. Se abstuvieron: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú¹⁰³. Su aprobación fue la culminación de un proceso que había iniciado la Asamblea General de la ONU alrededor de veinte años antes. Está vigente desde el 17 de agosto de 2014, con la ratificación 35 de Vietnam.

- Es el único acuerdo aplicable a los recursos de agua dulce compartidos, derechos y obligaciones de los países con relación a la protección y el desarrollo de las cuencas hidrográficas internacionales y propone procedimientos para la resolución de disputas.

101 «...el Acuerdo fue firmado por Burundi, Etiopía, Kenya, Ruanda, Tanzania y Uganda...»; Agencia Informativa Latinoamericana, 26 de mayo de 2017; <http://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=82597&SEO=canciller-egipcio-viaja-a-uganda-para-impulsar-seguridad-hidrica>

102 McCaffrey, Stephen. Convención de Las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009.

103 Boegri, Nicolás, Facultad de Derecho de Costa Rica, Latin America, UN Watercourses Convention, octubre 13 de 2014, <http://www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/10/13/la-entrada-en-vigor-de-la-convencion-de-naciones-unidas-sobre-cursos-de-agua-internacionales-the-entry-into-force-of-the-un-convention-on-international-watercourses/>

- Es un logro de la codificación y desarrollo del Derecho Internacional y destaca respecto a tres obligaciones relevantes que estipula: «a) la utilización equitativa y razonable de los cursos de agua internacionales; b) la aplicación de medidas adecuadas de prevención de daños a los otros Estados que comparten las cuencas internacionales; y c) el principio de notificación previa de las medidas previstas»¹⁰⁴.

- Ha sido fuente de jurisprudencia para la Corte Internacional de Justicia¹⁰⁵; ha influido en la negociación de otros Acuerdos sobre cursos de agua internacionales como el Protocolo revisado sobre cursos de agua compartidos de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, de 7 de agosto de 2000.

- Es un «instrumento casi ignorado en América Latina»¹⁰⁶: Venezuela (1997) y Paraguay (1998) son los únicos signatarios, después de 17 años de campañas a favor de su ratificación.

Conclusiones

- La primera reflexión de este trabajo es que ningún país o región como la latinoamericana, bendecidos con grandes recursos hídricos, está exenta de experimentar posibles pérdidas parciales, totales o del desvío de sus fuentes hídricas compartidas; el acelerado cam-

bio climático, el crecimiento demográfico, las actividades extractivas como la minería y demás actividades humanas contaminantes asociadas al desarrollo de los países y sus ciudades fronterizas, requieren de grandes cantidades de agua y, por lo tanto, tienen impacto en las fuentes de agua superficiales, subterráneas y transfronterizas.

- Queda establecido que los conflictos internacionales del futuro alusivos al agua podrían originarse debido a una serie de factores, siendo los principales la escasez, el reparto desigual, el acceso limitado, los usos sin regulación, deterioro de la calidad del agua (contaminación), el desarrollo de infraestructura aguas arriba y la utilización político-militar del curso de agua internacional; estos factores obligarán a la sociedad a adquirir conciencia sobre la trascendencia de la conservación de este bien común no desde la lógica ambientalista solamente, sino de manera holística, creando e implementando mecanismos de cooperación efectiva y participativa con la sociedad civil de cada país involucrado.

- Nos encontramos en un nuevo Decenio del Agua 2018-2028, una oportunidad para que la comunidad internacional pueda ahondar en el discurso y elevar el derecho al agua a derecho humano, pese a que está ya incorporado

104 Colom, Elisa. Taller Derecho Internacional de Aguas e América Latina. Propuesta metodológica para el análisis de los tratados, 16 al 20 de noviembre de 2015, Brasil.

Otros convenios: Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales y el programa de la UNESCO-Programa Hidrológico Internacional (PHI) (El Convenio del Agua) de la Comisión Económica para Europa (CEPE), Propuesta de articulado acuíferos trasfronterizos.

105 El 25 de setiembre de 1997, el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) resolvió una controversia internacional entre Hungría y Eslovaquia sobre el Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros, en relación con el Danubio.

106 Entrada en vigor de la Convención de 1997, <http://www.alainet.org/es/active/76599>

implícitamente en los distintos instrumentos internacionales, su existencia asegura el disfrute de otros derechos y es la raíz de la vida, supervivencia y conflictos. Desde esa lógica, las obligaciones de los Estados respecto a este bien y su acceso global deben tener nuevos parámetros de exigencia y verificación.

- Igualmente, los esfuerzos del Decenio podrían posicionar el concepto de la «diplomacia del agua o hidro diplomacia» ya introducido en el 2009 en el marco de los Foros realizados en el Decenio del Agua 2005-2015. El objetivo es dar una respuesta internacional al problema y buscar nuevas estrategias de negociación que «...faciliten llegar a un acuerdo sobre el equilibrio de las masas de aguas continentales, sobre el apaciguamiento de los posibles conflictos y la refinanciación de la deuda de los países más pobres para mejorar el acceso al agua y saneamiento...»¹⁰⁷.

- Más allá del número de conflictos registrados versus los casos de cooperación entre Estados, es predecible que zonas específicas en el África y el Medio Oriente que ya experimentan estrés hídrico crítico se vean amenazadas con conflictos bilaterales o regionales a futuro; por tanto, la política exterior de esas vastas regiones podría considerar en promover la hidro-diplomacia al igual que Europa y Latinoamérica.

- Cabe precisar que las negociaciones en el marco de esta diplomacia tendrán como reto que tanto los Estados

ribereños, como los que no lo son, se adhieran al Convenio Marco de Nueva York de 1997, cuya naturaleza tiene mayor alcance en el tratamiento y prevención de posibles disputas internacionales en esta materia. Ello facilitará que la gestión de los cursos de agua internacionales tenga mandatos claros al amparo de los principios internacionalmente aceptados de un uso equitativo y razonable, la obligación de no ocasionar perjuicio sensible y el deber de cooperar.

Los esquemas tradicionales de seguridad y soberanía nacional sobre los cursos del agua compartida deben ser reemplazados por derechos y obligaciones inexcusables de los Estados, para que los pueblos gocen del derecho humano al agua en su más amplia expresión y alcance.

Bibliografía

Fauchon, Loïc. «Por una diplomacia del agua». *Revista Estudios de Política Exterior*, No.41, 2007, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2312482>

Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Análisis, Prevención y Resolución, Publicación de las Naciones Unidas, Chile, abril de 2015. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37877/S1500220_es.pdf

UN - Water, Informe de Desarrollo Humano 2006, Gestión de las Aguas Transfronterizas, http://www.unwater.org/downloads/07-Chapter%206_ES1.pdf

107 Fauchon, pp. 1-6, La diplomacia del agua, <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/por-una-diplomacia-del-agua/>

Barrios, Eugenio. Proyecto Manejo de Cuencas Hidrográficas, http://awsas-sets.panda.org/downloads/061218_discusion_agua_brief.pdf

El Silala: Guía para entender el conflicto, Diario El Deber, <https://social.shorthand.com/diarioeldeber/ugYe-VtNvAQf/el-silala-guia-para-entender-el-conflicto>.

Shiva, Vandana. *Las guerras del agua: privatización, contaminación y lucro*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2003, <http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/22871/1/06-021-1965.0049>.

González, Benjamín Núñez. «La lucha por el Nilo: un conflicto del pasado y del futuro: maldición de los recursos y Oriente Medio», 17/08/2016, <http://www.unitedexplanations.org/2016/08/17/la-lucha-por-el-nilo-un-conflicto-del-pasado-y-del-futuro/>

Agencia Informativa Latinoamericana. «La Represa Etiopie», 26 de mayo de 2017; <http://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rrn&id=82597&SEO=-canciller-egipcio-viaja-a-uganda-para-impulsar-seguridad-hidrica>

Boegri, Nicolás. Facultad de Derecho de Costa Rica, Significado de la entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre Cursos de Agua Internacionales desde la perspectiva de América Latina, Latin America, UN Watercourses Convention, octubre 13 de 2014, <http://www.internationalwaterlaw.org/blog/2014/10/13/la-entrada-en-vigor-de-la-convencion-de-naciones-unidas-sobre-cursos-de-agua-internacionales-the-entry-into-force-of-the-un-convention->

[on-international-watercourses/](#)

Navea, Johanna. «La guerra del agua presente en 8 conflictos» 4 de febrero de 2014, <https://www.veoverde.com/2014/02/la-guerra-del-agua-presente-en-8-conflictos/>

Informe ONU ACNUDH-Hábitat, El Derecho al Agua, Folleto No. 35, marzo 2011, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento: Hitos, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf

ONU, Decenio Internacional del agua 2005-2015 y 2018-2028, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

Barah Mikail. «Las aguas en ebullición del mundo árabe». *Revista Estudios de Política Exterior*, No. 63, invierno 2012-2013, visita 2016, <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/las-aguas-en-ebullicion-del-mundo-arabe/>

Las palabras pronunciadas por el señor Kofi Annan, exsecretario general de las Naciones Unidas, http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

UN - WATER. Informe Resultado de la Reunión de Expertos Internacionales sobre el Derecho Humano al agua, París, 7 y 8 de julio de 2009, <http://unesdoc.unesco.org/imagenes/0018/001854/185432s.pdf>

UN - WATER. Informe de las Naciones Unidas sobre los Recursos Hídricos en el Mundo 2015, Resumen Ejecu-

tivo, Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, documento elaborado por Richard Connor y Engin Koncagü, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232272s.pdf>

ONU: el mundo se enfrentará a una escasez masiva de agua en 15 años, 21 de marzo de 2015, <https://actualidad.rt.com/actualidad/169715-escasez-agua-recursos>

Página de Convenios ONU, Entrada en Vigor de la Convención de 1997, <http://www.alainet.org/es/active/7659>

Manual El Derecho Internacional de Aguas en AL: La política internacional de los cursos de aguas internacionales, Asociación Mundial por el Agua, Montevideo, marzo 2015, http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/programas/dai/manual-aguastransfronterizas--1-marzo-2016.pdf

Varios autores. *Factores de conflicto en la cooperación por el agua en cuencas compartidas: caso río Hondo* (México-Guatemala-Belice), 14 de octubre de 201, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612011000200004

Artículo RT Noticias. «ONU: El mundo se enfrentará a una escasez masiva de agua en 15 años», publicado el 21 de marzo de 2015, <https://actualidad.rt.com/actualidad/169715-escasez-agua-recursos>

Artículo RT Noticias y VIDEO. «Sequias y guerras: la ONU advierte sobre una crisis mundial del agua», publicado 14 de mayo de 2014, <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/128018-onu-agua-crisis-guerras-sequia>

La cuestión Ártica

María Fernanda Navas Iturralde¹⁰⁸

Antecedentes

El Ártico se caracteriza por ser el más pequeño y menos profundo de los océanos. Sus aguas rodean al Polo Norte y una porción significativa permanece bajo una capa de hielo durante gran parte del año. «Su superficie total es de 14 millones de kilómetros cuadrados, incluyendo sus principales subdivisiones, entre ellos el Mar de Noruega, el mar del Norte y el Mar de Barents. (...) Se estima que bajo sus heladas aguas, éste océano almacena cerca de un 25 % de las reservas de hidrocarburos, entre otras riquezas»¹⁰⁹.

A diferencia de lo que sucede con la Antártida, en donde existe un Tratado Internacional que regula las actividades que se realizan en el continente, no existe un acuerdo global que regule las actividades a ejecutar en la región ártica, y tampoco existe un organismo internacional que vele por la aplicación de un estatuto ártico, más allá de un foro eminentemente regional como es el Consejo Ártico.

El 19 de septiembre de 1996, mediante la Declaración de Ottawa, se

crea el Consejo Ártico del que forman parte los ocho Estados con pretensiones de soberanía más allá del Círculo Polar Ártico, esto es: Canadá, Dinamarca (por Groenlandia y las Islas Faroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Rusia y Estados Unidos.

Adicionalmente, tienen el estatus de miembros permanentes seis organizaciones relacionadas con las poblaciones indígenas del Ártico: Aleut International Association, ArcticAthabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North y Saami Council.

En el marco del Consejo se han negociado dos tratados regionales con carácter vinculante, el «Acuerdo para el Rescate en el Ártico» del año 2011 y el «Acuerdo de Cooperación en Materia de Contaminación Marina por Petróleo: Preparación y Respuesta en el Ártico», suscrito en el 2013.

Ahora bien, este foro ha servido para mantener el *statu quo* de la región ártica, es decir, no hay una norma internacional que regule el Ártico como patrimonio común de la humanidad o que per-

108 Primera secretaria del Servicio Exterior del Ecuador. Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Exteriores y magíster en Derecho Comunitario y Derechos Humanos.

109 *Historias y biografías*. «El océano glacial ártico: riquezas, extensión, ubicación, superficie». http://historiaybiografias.com/océano_artico/ Consultado al 03/04/2017.

mita una mayor articulación con otros países u organismos internacionales interesados en proteger los importantes recursos del Ártico, fundamentalmente por el interés de los países miembros en reclamar valiosos recursos.

Este interés se evidenció en la Declaración de Ilulissat, en la que los Estados ribereños árticos minimizaron el impacto del fenómeno del cambio climático, así como de la posible explotación de los recursos naturales. A su vez, reafirmaron el ejercicio de derechos soberanos en la región ártica.

La debilidad orgánica es evidente debido a que no existe un mecanismo de solución de controversias, tal es así que Dinamarca, Noruega, Rusia, Estados Unidos y Canadá acordaron resolver a través de la ONU las posibles disputas territoriales sobre el Ártico. «Pese a que Washington no ha ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar de Naciones Unidas, firmada en 1982, los cinco países limítrofes se comprometieron a regir sus disputas por dicho texto hasta que un organismo de la ONU decida»¹¹⁰.

Visión geopolítica

Varios países han pretendido justificar su presencia en la región ártica sobre la base de distintas teorías que, no obstante no ser reconocidas por el Derecho Internacional, evidencian el interés geopolítico que marca la cuestión ártica.

Así, fue Canadá el país que dio lugar a la denominada *teoría de los sectores*, mediante la declaración que hiciera el senador canadiense Pascual Poirier en el Parlamento de Ottawa el 19 de abril de 1907, cuando manifestó «...que las regiones polares no son más que prolongaciones de los países que rodean al Polo y que, por lo tanto, deben entenderse colocadas bajo la soberanía de esos países aplicados las reglas de la accesión»¹¹¹. Bastaría, según él, trazar desde las extremidades de los territorios circumpolares líneas convergentes hacia el polo y todo lo que se encuentre entre dichas líneas pertenecería al país respectivo.

Ahora bien, esta teoría no ha sido recogida por el Derecho Internacional fundamentalmente porque se basa en un criterio de accesión. Según el código civil ecuatoriano, que recoge doctrinas mayoritariamente aceptadas, la accesión es un modo de adquirir el dominio por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Sin embargo, en este caso las masas de hielo que están en el polo norte no se encuentran próximas a los territorios de los países vecinos.

Por otra parte, es también cuestionable la Teoría Hinterland sustentada en un criterio de contigüidad, según la cual «...cuando un estado ejerce su soberanía sobre una isla, se considera que las

110 *El País*. «Acuerdo para regirse por los tratados de la ONU en el Ártico», http://elpais.com/diario/2008/05/29/internacional/1212012009_850215.html Consultado al 04/04/2017

111 Pinochet de la Barra, Socar. *La Antártica Chilena: estudio de nuestros derechos*. Chile: Editorial Andrés Bello, 1948, p. 111.

islas vecinas están sometidas también a ese Estado. Naturalmente es necesario que haya cierta proximidad entre las islas, y no hay un criterio rígido y exacto respecto a la distancia que pueda existir entre ellas»¹¹².

El 10 de junio de 1925 Canadá estableció de forma definitiva y oficialmente los límites de su sector ártico mediante una declaración formulada por el Ministro del Interior, Mr. Charles Stewart.

Por otro lado Rusia, con Putin, ha contribuido también al debate retomando los intereses geopolíticos soviéticos como prioridades de política exterior, situando al Ártico como prioridad regional en su Concepto de Política Exterior de 2013. No es de sorprender, entonces, que varios tratadistas rusos respalden la teoría de los sectores, como por ejemplo V. Lakhtine en su obra «Revue de Droit Aérien». Es más, sobre la base de esta teoría se fijaron en 1926 los límites polares de la ex Unión Soviética con exactitud, siendo su sector ártico el más extenso entre todos los países con acceso al ártico.

Sus pretensiones fueron reafirmadas el 20 de diciembre de 2001, fecha en la que Rusia, tomando en cuenta el marco jurídico de la Convemar, presentó una petición ante la Comisión de Naciones Unidas sobre los límites de la plataforma continental encaminada a que se le reconozca un nuevo límite externo a la plataforma rusa más allá de las 200

millas, argumentado que la cordillera Lomonosov, una cadena montañosa que atraviesa el polo y la cordillera Mendeleev, son extensiones naturales de la plataforma continental del continente euroasiático.

El 2 de agosto de 2007 exploradores rusos a bordo de un submarino colocaron su bandera nacional en un lecho marítimo a más de 4200 metros de profundidad. Este hecho fue calificado por anacrónico por parte de Canadá, mientras que Estados Unidos no reconoció ningún reclamo territorial sobre el ártico.

Ahora bien, nótese que estos actos, a todas luces unilaterales, no producen efectos jurídicos por las siguientes razones:

1.- Los actos unilaterales como fuentes del derecho deben ser apegados al Derecho Internacional, es decir, un acto unilateral contrario al Derecho de Gentes no puede ser considerado como legítimo, más aun cuando la colocación de dicha bandera fue rechazada por varios Estados.

2.- Estos actos no pueden producir obligaciones frente a terceros, como pretendía Rusia.

Finalmente, los Estados Unidos, en 1950, procedieron por primera vez a delimitar unilateralmente una «Zona de Identificación de Defensa» más allá de su soberanía territorial en Alaska en el marco de la exigencia del mantenimiento de la seguridad nacional ante

112 Marques rueda, Efrén Gustavo. «La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 107, mayo-agosto de 2010, p. 41.

(potenciales) amenazas. Si bien se ha presentado ante la comunidad internacional como la protección de un interés legítimo de defensa, no es extraño suponer que detrás del mismo existieran reclamos de la soberanía, más aún cuando a través del Centro de Estudios Árticos y Políticas de Estados Unidos se ha querido generar liderazgo en la protección y manejo de la gobernanza marítima de esta región especial.

Elementos para la construcción de un marco jurídico internacional

Este apartado pretende, ante la falta de un acuerdo global que enmarque la región ártica, demostrar que existen ciertas disposiciones en tratados internacionales, en el marco de Naciones Unidas, aplicables al tema en cuestión y que contribuyen a generar un marco jurídico ártico, el mismo que podría ser la base para un futuro tratado ártico.

En este sentido, son particularmente relevantes las regulaciones de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) y la Convención sobre Biodiversidad Biológica, de las que Ecuador forma parte.

Convemar

La Convemar señala que constituye alta mar todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelá-

gico (artículo 86). De esta manera, la región ártica se encontraría incursa en esta disposición, al estar ubicada más allá de las 200 millas de los Estados costeros árticos.

Por lo expuesto, son aplicables a la región ártica las regulaciones relativas a libertad de alta mar; utilización con fines pacíficos; ilegitimidad de las reivindicaciones de soberanía; derecho de navegación; deber de cooperar en la represión de la piratería; deber de represión de Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; derecho de persecución; derecho a tender cables y tuberías submarinos; derecho de pesca en la alta mar y deber de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar.

Convenio sobre biodiversidad biológica

El Convenio sobre biodiversidad biológica¹¹³ entiende a la misma como «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»¹¹⁴.

Del Convenio se derivan una serie de decisiones adoptadas por la conferencia de los Estados Partes, varias de ellas aplicable al Ártico.

Adicionalmente, se ha creado el grupo de trabajo del Ártico para faci-

113 Ecuador forma parte de la Convención desde el 23 de febrero de 1993 <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>
114 Convenio disponible en <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/cdb/dbconven.htm>

litar la Descripción –de Áreas Marinas de Importancia Ecológica o Biológica (EBSA, en sus siglas en inglés). Este grupo evaluó los informes relacionados con las aguas internacionales del océano Ártico Central, incluso las aguas que están permanentemente cubiertas por hielo, concluyendo que la zona de alta mar de la cuenca del océano Ártico central es un lugar de gran importancia biológica.

Convención Ramsar

Todos los Estados árticos son parte de este convenio, que regula los humedales a través de acciones de cooperación internacional orientadas hacia el desarrollo sostenible.

«According to the Ramsar Convention Secretariat, 60 % of the terrestrial area of the Arctic is covered by wetlands and 68 Ramsar Sites have been designated in the Arctic»¹¹⁵.

Convención sobre Especies Migratorias

Forman parte de este convenio cuatro estados árticos. La aplicación de este instrumento obedece a que el Ártico es el hogar de varias especies de aves que migran hacia y desde otras partes del mundo.

Otros instrumentos

Existen también otros tipos de instrumentos de gobernanza que abarcan

la zona del Ártico, como las organizaciones regionales de gestión de la pesca (RFMO, por sus siglas en inglés). Por ejemplo, Ecuador forma parte de la Convención para la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Sur, suscrita en Auckland el 14 de noviembre de 2009 y que tiene por objeto,¹¹⁶ mediante la aplicación del enfoque precautorio y de un enfoque ecosistémico al ordenamiento pesquero, garantizar la conservación en el largo plazo y el uso sostenido de los recursos pesqueros; y, al hacerlo, salvaguardar los ecosistemas marinos en donde existen esos recursos.

Así también, la Organización Marítima Internacional (OMI), o tratados que están basados en regiones geográficas, como la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste (OSPAR).

Propuestas de Tratado Internacional sobre el Ártico

Varias voces han alertado sobre la necesidad de contar con un tratado multilateral para proteger el océano Ártico y sus recursos, así por ejemplo la ciudad noruega de Tromsø ha sido en varias ocasiones sede del congreso internacional Arctic Frontiers¹¹⁷, en el que, entre otros temas, se han discutido las ventajas o desventajas de un tratado internacional para el Ártico, similar al

115 Prip, Christian. «The Arctic Council and biodiversity – need for a stronger management framework?», *Nordic Environmental Law Journal* 2016:2., p. 47. Traducción: Según la Secretaría del Convenio Ramsar, 60% de las áreas terrestres del Ártico están cubiertas por humedales y 68 sitios Ramsar han sido designados en el Ártico.

116 Decreto Ejecutivo 570 de 26 de enero de 2015.

117 Arcticfrontiers en <http://www.arcticfrontiers.com/arctic-frontiers/about-us>. Consultado al 15/10/2016

que se firmó años atrás para proteger la Antártida, convirtiéndola en una zona libre de armas y tratando de preservar su medio ambiente con una serie de medidas y protocolos a los que están todos obligados.

La Unión Europea también ha manifestado su respaldo a la elaboración de un Tratado Ártico¹¹⁸.

Por otra parte, varias Organizaciones no gubernamentales han propuesto la necesidad de contar con convenios multilaterales encaminados a establecer con mayor claridad y precisión un acuerdo internacional en la región ártica que le dé la categoría de patrimonio común de la humanidad. Una de ellas es Greenpeace, que presenta como solución la creación de un santuario en el Alto Ártico¹¹⁹, es decir, en las regiones de alta mar en el entorno del Polo Norte, como una zona protegida o reserva marina en la que esté prohibido todo tipo de uso extractivo o destructivo y que abarque el océano Ártico central más allá del límite de las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva de los estados costeros del Ártico, según la definición de alta mar de la Convemar.

De igual manera, Parvati¹²⁰ propone la creación de un Santuario de Paz Marino Ártico a través de un tratado abierto a la adhesión de todos los miembros de las Naciones Unidas o a cualquiera de los organismos especializados, al

considerar al Océano Ártico y sus recursos como patrimonio común de la humanidad. Este Santuario designa a todos los espacios marinos al norte del Círculo Ártico como parque internacional, garantizando así la protección a perpetuidad de toda explotación y militarización.

Comentarios y conclusiones

El Ártico no es sino otro ejemplo más donde las visiones geopolíticas y la rivalidad prevalecen sobre la cooperación, el multilateralismo y el derecho internacional.

La importancia geopolítica del Ártico es evidente, ya que colinda con tres continentes, facilitando las comunicaciones y el transporte. Sin embargo, la falta de coincidencias en Naciones Unidas, sumado al interés de grandes potencias, han impedido una regulación internacional sobre el Ártico y el problema ha tenido poco espacio en la escena de la cooperación internacional.

A diferencia de la Antártida, en cuyo caso el hielo cubre amplias porciones de tierra, la geografía del Ártico está conformada sobre todo por mares accesibles en algunos meses de verano. Por lo tanto, estimamos aplicable el principio de libertad de los mares, fruto de la Convemar, del que, sin embargo, forman parte casi todos los estados ribereños, salvo Estados Unidos.

118 Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2009-0175+0+DOC+XML+V0//ES>. Consultado al 15/10/2016.

119 Propuesta disponible en <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/artico/Arctic%20Sanctuary%20D3%20AW%20LORES.pdf>. Consultado al 18/02/2016

120 Parvati es una organización no gubernamental canadiense, sus miembros, objetivos y propuestas están disponibles en <http://parvati.org/arctic-ocean/>. Consultado al 18/02/2016.

No es menos interesante seguir con atención el proceso de negociación que se realiza en el marco de las Naciones Unidas para contar con un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, el que podría generar un marco jurídico aplicable frente a este vacío en la normativa internacional. Ahora bien, en lo que va de los Comités Preparatorios, no se ha mencionado siquiera a la región ártica.

Los principios colonialistas de descubrimiento y ocupación no son aplicables, así como no hay soberanía en la antártica tampoco debería existir en el ártico, sino regulaciones internacionales tendientes a proteger ecosistemas que son altamente vulnerables, protección en la que, por supuesto, los países vecinos deben tener un papel protagónico.

Bibliografía

Cinelli, Claudia. *El Ártico ante el Derecho del Mar Contemporáneo*. Editorial Tirant lo Blanch, 2012.

Pinochet de la Barra, Socar. *La Antártica Chilena: estudio de nuestros derechos*. Chile: Editorial Andrés Bello, 1948.

Marques Rueda, Efrén Gustavo. «La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 107, mayo-agosto de 2010.

PRIP, Christian. «The Arctic Council and biodiversity – need for a stronger management framework?», *Nordic Environmental Law Journal* 2016:2

Páginas web:

El Océano Glacial Ártico en http://historiaybiografias.com/oceano_artico/ Consultado al 17/02/2016

Texto del Convenio sobre Biológica en <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/cdb/dbconven.htm>

Arctic Frontiers en <http://www.arctic-frontiers.com/arctic-frontiers/about-us>

Parlamento Europeo en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+-MOTION+B6-2009-0175+0+DOC+XML+V0//ES>

Greenpeace en <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/artico/Arctic%20Sanctuary%20D3%20AW%20LORES.pdf>. Consultado al 18/02/2016

Parvati en <http://parvati.org/arctic-ocean/>. Consultado al 18/02/2016

Diario *El País* en «Acuerdo para regirse por los tratados de la ONU en el Ártico», http://elpais.com/diario/2008/05/29/internacional/1212012009_850215.html. Consultado al 17/02/2016

Los veinte años desde la creación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas

María Belén Barberis¹²¹

1. Introduction

Este año, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) celebra veinte años desde la entrada en vigor de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, *la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción*, en 1997. En este contexto, el presente trabajo busca proporcionar una visión general sobre la OPAQ, incluyendo información sobre su creación, mandato, logros y desafíos, para luego enfocarse en el rol que ha tenido América Latina y el Ecuador. Finalmente, se realizan recomendaciones sobre los beneficios que la OPAQ puede dar al Ecuador.

2. Antecedentes de la Convención sobre Armas Químicas

A partir de 1675, algunos países europeos hicieron esfuerzos para prohibir el uso de armas con contenidos

químicos. El Acuerdo de Estrasburgo de 1675, entre Alemania y Francia, que prohibió el uso de las balas envenenadas, es emblemático por ser el primer tratado de ese tipo¹²². La Convención de Bruselas en 1874 prohibió el uso de armas venenosas, ya que causaban sufrimiento innecesario a sus víctimas¹²³. La Conferencia de la Paz de La Haya en 1899¹²⁴ contribuyó a la prohibición del uso de proyectiles con gas venenoso¹²⁵.

A pesar de estos avances para limitar el uso de químicos en armas, esto no fue suficiente para evitar su uso durante la Primera Guerra Mundial¹²⁶. Es así que, el 22 de abril de 1915 se utilizaron armas químicas a gran escala por primera vez, cuando Alemania lanzó cloro en la ciudad belga de Ypres¹²⁷, acontecimiento que fue recordado por la OPAQ en 2015, en la misma ciudad, después de 100 años del referido hecho. El uso de armas químicas en Ypres desató la proliferación y empleo de mil toneladas

121 Funcionaria de la Embajada del Ecuador en los Países Bajos.

122 OPAQ: «Genesis and Historical Development of the OPCW».

123 *Ibid.*

124 La Conferencia de Paz de La Haya fue convocada en 1899 por iniciativa del zar Nicolás II, con el objetivo de discutir la paz y el desarme. Estas conferencias iniciaron lo que se conoce como la «tercera fase en la historia moderna del arbitraje internacional», y resultó en 1900 en la creación de la Corte Permanente de Arbitraje (Corte Internacional de Justicia).

125 *Ibid.*

126 OPAQ: «Origins of the Chemical Weapons Convention and the OPCW», Fact sheet 1.

127 Everts, S. (2015).

de las referidas armas y causó miles de muertes en la Primera Guerra Mundial¹²⁸.

Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial y a raíz de las lecciones aprendidas relacionadas con los efectos de armas químicas, algunos países europeos negociaron el «Protocolo de Ginebra de 1925, para la Prohibición de Gases Asfixiantes, Venenosos u Otros, y Métodos Bacteriológicos de Guerra»¹²⁹. Este protocolo prohibió el empleo de armas químicas¹³⁰, pero no su producción, lo que permitió que varios países continuaran con la proliferación y acumulación de arsenales químicos en el período entre la Primera y Segunda Guerra Mundial. A pesar de ello, durante la Segunda Guerra Mundial no se utilizaron armas químicas¹³¹.

3. La creación de la OPAQ

En febrero de 1984 se llevó a cabo la Conferencia de Desarme tras varios intentos para negociar las Convenciones sobre Armas Biológicas y Químicas¹³². Negociaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados Unidos y Rusia, dieron paso a que negociaciones internacionales se iniciaran en 1986 con la presencia de diplomáticos y representantes de la industria química civil¹³³. El

involucramiento de la industria fue fundamental para la cooperación y el posterior cumplimiento de las provisiones de la Convención, relacionadas con declaraciones y el régimen de verificación¹³⁴.

El 3 de septiembre de 1992, el proyecto de texto de la Convención sobre Armas Químicas fue remitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas y la firma fue abierta en París el 13 de enero de 1993. El 8 de febrero de 1993 se estableció la Secretaría Técnica de la OPAQ con sede en la ciudad de La Haya en los Países Bajos, para velar por el cumplimiento del mandato de la Convención sobre Armas Químicas y, en ese sentido, «erradicar para siempre el flagelo de las armas químicas y verificar la destrucción, en los plazos establecidos, de los arsenales de armas químicas declarados»¹³⁵.

Con la ratificación de 87 Estados Partes, la Convención sobre Armas Químicas entró en vigor el 29 de abril de 1997¹³⁶. La consolidación de este instrumento internacional en el tema de desarme químico es significativo porque fue el «primer tratado de desarme negociado en un marco completamente multilateral, en pro de una mayor transparencia y de su aplicación por igual en

128 Norman, L. (2015).

129 OPAQ: «Genesis and Historical Development of the OPCW».

130 Comité Internacional de la Cruz Roja, «Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (G.BC)», 17 de junio de 1925.

131 OPAQ: «Genesis and Historical Development of the OPCW». Armas químicas en este contexto se refiere al uso de armas químicas en el campo de batalla pero no incluye el uso de gas en campos de concentración.

132 Robinson, J.P., (1998).

133 *Ibid.*

134 Convención sobre las Armas Químicas (1997).

135 *Ibid.*

136 OPAQ: «Genesis and Historical Development of the OPCW».

todos los Estados Partes»¹³⁷, siendo así, un ejemplo exitoso del multilateralismo.

4. Los logros y desafíos de la OPAQ

Entre los principales logros de la OPAQ, cabe destacar el carácter de universalidad de la Organización y de su instrumento constitutivo. Actualmente, la OPAQ cuenta con una membresía de 192 Estados Partes de los 196 Estados¹³⁸ en el mundo, lo que representa el 98% de la población global¹³⁹ y significa una aproximación a la universalidad de dicho instrumento¹⁴⁰.

Otro éxito fundamental que debe señalarse es que a lo largo de veinte años la OPAQ ha contribuido exitosamente a la seguridad y desarme con la destrucción a nivel mundial –hasta el 28 de febrero de 2017– del 94.3%¹⁴¹ de armas químicas declaradas de la Categoría 1¹⁴²; es decir, el cumplimiento de su mandato relacionado al desarme está próximo.

Además, la labor de la OPAQ se destaca por su gestión técnica en la destrucción de las armas químicas en la República Árabe Siria. El 20 de agosto de 2012, en un ataque que conmocionó al mundo, se presenció el uso de armas

químicas contra la población civil en Siria, país que no era parte de la OPAQ. Los referidos ataques contra civiles atrajeron la atención del mundo respecto del conflicto sirio y de la situación humanitaria que se vive en ese país y, como no podía ser de otra manera, de la OPAQ.

Tras la presión internacional y una serie de llamados para que Siria firme y ratifique la Convención sobre Armas Químicas, ese país finalmente accedió y remitió el instrumento de adhesión a la OPAQ, el 12 de septiembre de 2013¹⁴³. El 14 de septiembre de 2013, representantes de Rusia y los Estados Unidos, en Ginebra, llegaron a un acuerdo político sobre las armas químicas en Siria¹⁴⁴, debido a intereses geopolíticos y económicos en la región.

La Convención sobre Armas Químicas entró en vigor para Siria el 14 de octubre de 2013, convirtiéndole en el 190 Estado Parte¹⁴⁵. Posteriormente, se llevaron a cabo una serie de decisiones y medidas para lograr la destrucción del programa de armas químicas declaradas por Siria¹⁴⁶. Por esta sobresaliente labor y por «sus extensos esfuerzos para eliminar armas químicas», la OPAQ reci-

137 Convención sobre las Armas Químicas (1997).

138 EC-83/DG. 5 y C-21/DG.7, 18 de agosto de 2016.

139 OPAQ: «About OPCW Member States».

140 Continúa pendiente la ratificación de Israel y la firma y ratificación de la República Democrática Popular de Corea, Egipto y Sudán del Sur. EC-83/DG. 5 y C-21/DG.7, 18 de agosto de 2016.

141 Consejo Ejecutivo: EC-84/DG, 26 de 7 de marzo de 2017.

142 Convención sobre Armas Químicas: Las armas químicas de la Categoría 1 son armas químicas y municiones de la Lista 1. Por su parte «la Lista 1 de químicos son aquellos que han sido utilizados con armas químicas en el pasado y/o que no tienen usos pacíficos y por ende constituyen una amenaza directa a la Convención».

143 Comunicado oficial de la OPAQ: «OPCW to Review Request from Syria».

144 Comunicado oficial de la OPAQ: «OPCW Director-General Welcomes Agreement on Syrian Chemical Weapons».

145 Comunicado oficial de la OPAQ: «The OPCW Prepares for Historic Challenge».

146 Consejo Ejecutivo: EC-M-33/DEC.1, de 27 de septiembre de 2013.

bió en el año 2013 el Premio Nobel de la Paz¹⁴⁷.

En junio de 2014, debido a la situación de seguridad y falta de estabilidad por el conflicto interno, las armas químicas sirias fueron trasladadas fuera de su territorio a diferentes instalaciones de destrucción. Finalmente, la destrucción total de las armas químicas declaradas por Siria fue completada el 4 enero de 2016¹⁴⁸.

Aparte de los éxitos de la OPAQ, los últimos años también se han caracterizado por los desafíos que ha enfrentado y que seguirá enfrentando en los años por venir. Un primer desafío es la declaración inicial incompleta de Siria con relación a su programa de armas químicas. A pesar de la exitosa destrucción de las armas químicas declaradas por Siria, la Secretaría Técnica de la OPAQ ha detectado varias discrepancias e inconsistencias en la declaración inicial de dicho país¹⁴⁹. Desde el 2014, la OPAQ intenta resolver los temas pendientes a través de su Equipo para la Evaluación de Declaraciones (DAT)¹⁵⁰, sin éxito hasta el momento.

El segundo desafío constituye los numerosos reportes de ataques con armas químicas en territorio sirio y recien-

tes ataques en otros lugares. Con relación a Siria, casos de presuntos usos de armas químicas actualmente están siendo investigados por la Misión para la Determinación de los Hechos (FFM)¹⁵¹ y el Mecanismo Conjunto de Investigación (JIM)¹⁵², el caso más reciente es el presunto uso de armas químicas en Jan Sheijun en Idlib en Siria, el 4 de abril de 2017¹⁵³. También es preocupante el presunto uso de armas químicas en Mosul, Irak. Adicionalmente, la noticia de febrero de 2017 sobre la muerte de un nacional de Corea del Norte en el aeropuerto internacional de Kuala Lumpur en Malasia¹⁵⁴, causado por el agente nervioso conocido como Vx, tuvo repercusión internacional. Este incidente no es solamente preocupante sino que también constituye una grave amenaza por la violación de normas internacionales y de la Convención en un país que es miembro de la OPAQ.

El tercer desafío es la amenaza del uso de armas químicas por actores no estatales y Estados no parte de la Convención. Este desafío para la OPAQ se debe, como lo ha indicado el director general en varios discursos, al cambiante panorama de seguridad a nivel internacional, escenario que podría des-

147 Nobel Prize Organization, (2013).

148 Comunicado oficial de la OPAQ: «Destruction of Syrian chemical weapons completed».

149 Consejo Ejecutivo: EC-81/DG.15, de 15 de marzo de 2016.

150 Declarations Assessment Team (DAT).

151 Fact-Finding Mission (FFM).

152 Joint Investigative Mechanism (JIM).

153 El presunto uso de armas químicas en Jan Sheijun ocurrió en la provincia de Idlib en Siria el 4 de abril de 2017. El incidente fue reportado por la prensa el mismo día. Según el informe de la Misión para la Determinación de los Hechos de la OPAQ (FFM por sus siglas en inglés), reportes y medios sociales «presentaron una situación de un número alto de víctimas como resultado de una posible exposición de una sustancia tóxica». Documento de la Secretaría Técnica de la OPAQ: S/1497/2017, de 12 de mayo de 2017.

154 Consejo Ejecutivo: EC-84/DEC. 8, de 9 de marzo de 2017.

embocar en el resurgimiento de armas químicas y su posible uso por parte de actores no estatales con fines terroristas. Por otro lado, el cambio en el panorama de seguridad se encuentra latente no solo en países de la región del Medio Oriente sino también en Asia. Existen reportes de que Corea del Norte estaría dispuesto a continuar realizando pruebas nucleares, que podrían incluir armas químicas.

Por estas razones, la OPAQ y sus miembros se encuentran realizando una reflexión crítica en foros de la organización¹⁵⁵ sobre el mandato para decidir cómo enfrentar efectivamente los desafíos del mundo actual. Posiblemente se dará una transición de funciones tradicionales de desarme a otras relacionadas con la prevención y respuesta. Sin embargo, esto dependerá de la voluntad política de los Estados Partes.

5. América Latina en la OPAQ

La importancia de la OPAQ para América Latina se evidencia en la alta representación –33 Estados Partes– y activa participación de esta región en la organización. A lo largo de los años, los países latinoamericanos han ocupado importantes cargos en la OPAQ. De hecho, el primer director general fue el embajador José Bustani de Brasil, quien fue reemplazado por el embajador Rogelio Pfirter de Argentina, como director general interino.

El Grupo de América Latina y El Caribe cuenta con siete puestos en el Consejo Ejecutivo y rota un puesto cada año con Asia. América Latina ha ocupado espacios de decisión como las presidencias del Consejo Ejecutivo, de la Conferencia de los Estados Partes y del Subgrupo de Trabajo sobre Actores No Estatales.

Adicionalmente, es importante destacar que América Latina, al ser una zona libre de armas químicas, tiene credenciales suficientes para abogar por la seguridad internacional. Según el exdirector general interino, Rogelio Pfirter, la región ha tenido «una larga tradición de iniciativas pioneras en materia de desarme en el campo de las armas de destrucción masiva»¹⁵⁶, como por ejemplo el Tratado de Tlatelolco de 1967, que estableció la prohibición de las armas nucleares en la región latinoamericana y el Compromiso de Mendoza de 1991, «que prohibió unilateralmente las armas químicas y biológicas en una gran parte de América Latina»¹⁵⁷.

Los intereses de América Latina en la OPAQ son varios, entre los que se señala el avance en temas de desarrollo económico y tecnológico en el ámbito de la industria química civil¹⁵⁸. La OPAQ proporciona asistencia a los países de América Latina en estos dos tópicos –desarrollo económico y tecnológico– a través de programas de cooperación internacional relacionados al

155 Consejo Ejecutivo: EC-82/DEC.2, de 14 de julio de 2016.

156 Latina America, the Caribbean and the OPCW, (2004).

157 *Ibid.*

158 *Ibid.*

intercambio científico y tecnológico, así como a la «promoción pacífica de la química y desarrollo de la capacidad nacional para la gestión de químicos para propósitos pacíficos»¹⁵⁹. En este sentido, la región se beneficia de diversos cursos para capacitar a la autoridad nacional, miembros de aduanas, laboratorios y la fuerza pública, entre otros.

Las posiciones de la región latinoamericana varían dependiendo de los temas e intereses de cada país, por lo que no existe una posición única. Sin embargo, los países latinoamericanos son conocidos por mantener posiciones balanceadas basadas en los principios de la Convención. A pesar de esta tendencia, es importante destacar que durante el aniversario de la conmemoración de los 100 años del ataque de Ypres, América Latina realizó una declaración conjunta. Además, varios países latinoamericanos

6. El Ecuador en la OPAQ

El Ecuador firmó la Convención sobre Armas Químicas el 14 de enero de 1993 y ratificó dicho instrumento el 6 de septiembre de 1995. La Convención sobre Armas Químicas entró en vigor para el Ecuador el 29 de abril de 1997.

La Constitución del Ecuador establece en el artículo 15 que «se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (...)»¹⁶⁰.

Adicionalmente, el artículo 416 (4) afirma que «promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros».

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 establece que la política exterior del Ecuador debe «promover acciones para consolidar al Ecuador como un territorio de paz, espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva»¹⁶¹. De esta manera, el Ecuador promueve «la paz y el desarme universal»¹⁶².

El Ecuador fue miembro del Consejo Ejecutivo de la OPAQ en 1997-1999, 2010-2012 y 2012-2014 y asumió la Vicepresidencia por el GRULAC dentro del Consejo del 2012 al 2014¹⁶³. El Ecuador participó en misiones a China, los Estados Unidos y Rusia para presenciar las actividades de destrucción realizadas en estos países. En 2013 el Ecuador participó en la entrega del Premio Nobel de la Paz a la OPAQ en Oslo. En la Conferencia de los Estados Partes, el Ecuador ocupó la Vicepresidencia por el GRULAC en 2015 y nuevamente en 2016.

7. Beneficios de la OPAQ para el Ecuador

El Ecuador cumple con las obligaciones de las provisiones de la Conven-

159 Ibid.

160 Constitución del Ecuador 2008: Artículo 15.

161 Plan Nacional del Buen Vivir, p. 346.

162 Ibid., p. 27.

163 OPAQ: Policy Making Organ (PMO).

ción mediante la entrega de declaraciones anuales. Asimismo, en los últimos veinte años el Ecuador se ha beneficiado de un número importante de cursos de capacitación. Sin embargo, el país podría aprovechar aún más las capacidades de la OPAQ. A continuación se enumeran varias opciones:

1. Aprovechar los cursos ofrecidos por la OPAQ para que el conocimiento técnico adquirido se mantenga y fortalezca la institucionalidad¹⁶⁴. En este sentido, es importante participar en cursos de capacitación para entrenadores a fin de que los conocimientos adquiridos sean replicados en el Ecuador.
2. Participar en cursos para aduanas, asistencia y protección y desarrollo de destrezas de análisis. Estos cursos servirán al Ecuador para prevenir el uso de sustancias químicas prohibidas por la Convención, fortalecerá el conocimiento de personas encargadas de responder a incidentes de emergencia y aumentará las habilidades analíticas del país.
3. Fortalecer los laboratorios y las capacidades analíticas del Ecuador, para lo cual se requiere invertir en los equipos y conocimiento de los laboratorios ya existentes en universidades del país. Una vez que los laboratorios tengan un nivel adecuado, se podrá aplicar a los exámenes de competencia de la OPAQ para acre-

ditarlos como laboratorios designados, con el fin de realizar análisis de muestras.

4. Desarrollar la industria química a nivel nacional, a través de la promoción de la química en colegios, universidades y en la esfera pública y privada, lo que podría aportar al desarrollo industrial del país.
5. Divulgar información sobre la Convención sobre Armas Químicas y su importancia, así como acoger los esfuerzos de la OPAQ, en los últimos años, para promover la participación de la mujer en la química y lograr un balance de género y nuevas ideas que aporten al cumplimiento de los preceptos constitucionales relacionados desarme, seguridad y desarrollo industrial.
6. Fortalecer el régimen aduanero a través de la cooperación con la OPAQ para asegurar un riguroso control del tráfico de sustancias químicas y precursores, teniendo en cuenta que el Ecuador es considerado como un país de tránsito de insumos, precursores y piezas de armas. Esta medida servirá para la prevención del uso indebido de sustancias químicas que son prohibidas por la Convención, no solo en el Ecuador pero también en terceros países.

En conclusión y teniendo en cuenta el breve análisis realizado en el presente ensayo, la OPAQ constituye un organis-

164 Idea desarrolladas de intercambios con la embajadora Mireya Muñoz, representante permanente alterna del Ecuador ante la OPAQ (2015-2017).

mo de desarme exitoso y relevante, que tendrá que adaptarse para enfrentar los desafíos actuales mediante las lecciones de los últimos veinte años. La participación del Ecuador en la OPAQ es importante y está en línea con el mandato Constitucional y con su política exterior encaminada a fomentar el desarme, la paz y el Derecho Internacional. Finalmente, es imprescindible que el Ecuador aproveche del conocimiento técnico de la OPAQ para desarrollar la industria química del país.

Bibliografía

Comité Internacional de la Cruz Roja, «Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (G.BC)». 17 de junio de 1925, revisado el 23 de marzo de 2017, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1925-gases-and-bacteriological-protocol-5tdm2p.htm>.

Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2017). «Decision: Chemical Weapons Incident in Kuala Lumpur, Malaysia». Revisado el 9 de marzo de 2017. EC-84/DEC. 8, de 9 de marzo de 2017.

Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2016). «Decision: Establishment of an Open-Ended Working Group on the Future Priorities of the OPCW». Revisado el 20 de marzo de 2017. EC-82/DEC.2, de 14 de julio de 2016.

Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas

Químicas (2013). «Decisión para la Destrucción der Armas Químicas Siria». Revisado el 25 de marzo de 2017. EC-M-33/DEC.1, de 27 de septiembre de 2013.

Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2016). «Note by the Director General: Annual Report on the Implementation of the Action Plan for the Universality of the Chemical Weapons Convention During the Period from 16 August 2015 to 15 August 2016». Revisado el 30 de marzo de 2017. EC-83/DG. 5 y C-21/DG.7, 18 de agosto de 2016.

Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2016). «Opening Statement by the Director General to the Executive Council at its Eighty-First Session». Revisado el 30 de marzo de 2017. EC-81/DG. 15, de 15 de marzo de 2016.

Constitución del Ecuador, (2008). Revisado el 1 de abril de 2017.

Convención sobre las Armas Químicas (1997). Revisado el 25 de marzo de 2017.

Corte Internacional de Justicia. «Las Conferencias de Paz de La Haya y la Corte Permanente de Arbitraje (CPA)». Revisado el 5 de junio de 2017, <http://www.un.org/es/icj/hague.shtml>.

Everts, S. (2015). «When Chemical Weapons became Weapons of War». *C&EN 100 Years of Chemical Weapons*. Revisado el 23 de marzo de 2017, <http://chemicalweapons.cenmag.org/when-chemicals-became-weapons-of-war/>.

Norman, L., (2015). «Chemical Weapons». *The Wall Street Journal*. Revisado el 23 de marzo de 2017, <http://online.wsj.com/ww1/chemical-weapons>.

Organización del Premio Nobel (2013). «Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons-Facts». Revisado el 2 de abril de 2017, https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2013/opcw-facts.html.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas. «About OPCW Member States», en la página web de la OPAQ. Revisado el 23 de marzo de 2017, <https://www.opcw.org/about-opcw/member-states/>

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (4 de enero de 2016). «Destruction of Syrian chemical weapons completed». Revisado el 25 de marzo de 2017, <https://www.opcw.org/news/article/destruction-of-syrian-chemical-weapons-completed/>.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (14 de septiembre de 2013). «OPCW Director- General Welcomes Agreement on Syrian Chemical Weapons». Revisado el 1 de abril de 2017, <https://www.opcw.org/news/article/opcw-director-general-welcomes-agreement-on-syrian-chemical-weapons/>.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (13 de septiembre de 2013). «OPCW to Review Request from Syria». Revisado el 1 de abril de 2017, <https://www.opcw.org/news/article/opcw-to-review-request-from-syria/>.

Organización para la Prohibición de

Armas Químicas (16 de septiembre de 2013). «The OPCW Prepares for Historic Challenge». Revisado el 2 de abril de 2017, <https://www.opcw.org/news/article/the-opcw-prepares-for-historic-challenge/>.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas. «Convención sobre las Armas Químicas», en la página web de la OPAQ. Revisado el 23 de marzo de 2017, <https://www.opcw.org/sp/convenccion-sobre-las-armas-quimicas/>

Organización para la Prohibición de Armas Químicas. «Genesis and Historical Development». Revisado el 23 de marzo de 2017, <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/genesis-and-historical-development/>

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2004). «Latin America, the Caribbean and the OPCW». Revisado el 25 de marzo de 2017, https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/OPCW_LatinAmericaandtheCaribbeanandtheOPCW_en.pdf.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas (2017). «Opening Statement by the Director General to the Executive Council at its Eighty-Fourth Session». Revisado el 7 de marzo de 2017, https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/84/en/ec84dg26_e.pdf.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas. «Origins of the Chemical Weapons Convention and the OPCW», Fact sheet 1. Revisado el 23 de marzo de 2017, https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Sheets/English/Fact_Sheet_1_-_History.pdf.

Organización para la Prohibición de

Armas Químicas. «Note by the Technical Secretariat: Status Update of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria Regarding a Reported Incident in Khan Shaykhun, 4 April 2017». Revisado el 5 de junio de 2017. S/1497/2017, de 12 de mayo de 2017.

Organización para la Prohibición de Armas Químicas. «What is a Chemical Weapon», en la página web de la OPAQ. Revisado el 30 de marzo de 2017, <https://www.opcw.org/about-chemical-weapons/what-is-a-chemical-weapon>.

Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017). Revisado el 5 de junio de 2017, <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional;jsessionid=4FA2E1AA71FC8E7037A5C1663316732F>.

Robinson, J.P., (1998). «The negotiations on the Chemical Weapons Convention: a historical overview», *The New Chemical Weapons Convention- Implementation and Prospects*. [Google books collection] https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=m-9G6xaGx8fgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=the+elaboration+of+the+chemical+weapons+convention&ots=0qudJGXnos&sig=WXu6mxvKhpSxUOFyFPSvOveIVy-0&redir_esc=y#v=onepage&q=the%20elaboration%20of%20the%20chemical%20weapons%20convention&f=false.

The Importance of Transparency in the Context of Investment Treaty-Based Arbitration Part 1: Human Rights and Environmental Protection

Andrés Sierra Iglesias¹⁶⁵

Introduction

The openness of international investment arbitration proceedings is a widely debated topic among the arbitration community. Since investment arbitration -in particular treaty-based arbitration- emerges from and is by nature a matter of international law, the participation of the state in this kind of processes implies a special sensitivity regarding public interest.

Some states and commentators have expressed their opposition to transparency as an obligation in the context of investment arbitration; they argue that obligatory transparency would constitute an attempt to the principle of consent, which is the cornerstone of international arbitration. However, the public interest surrounding investment arbitration is the best and most logical reason for establishing publicity and transparency as mandatory rules. Contrary to the positive effects of con-

fidentiality in the field of international commercial arbitration, in investment arbitration, confidentiality and privacy may be inconvenient since the impact on third parties is greater, and the repercussions of arbitral decisions certainly have a direct effect on the interests of the citizens of a whole country¹⁶⁶.

Therefore, there is need for public accountability and for mechanisms that allow arbitral tribunals to be informed and, sometimes, illustrated by third parties on the public interest's considerations surrounding a case. The considerations may be related, inter alia, to environmental damages, human rights violations, and corruption¹⁶⁷.

This analysis is the first of two articles that will examine how the openness of investment arbitration proceedings may constitute a tool for addressing public interest considerations, ensure public accountability, and bring legitimacy to the arbitral procedures. This

165 Second Secretary/Alternate Representative, Permanent Mission of Ecuador to the Organization of American States (OAS). Attorney (Juris Doctor equivalent), Universidad de las Américas, Quito. LLM in International Legal Studies, Georgetown University Law Center. Certificate in World Trade Organization Studies, Georgetown University Law Center.

166 Rubis Noah. "Opening the Investment Arbitration Process: At What Cost, for What Benefit?". Contained in Hoffman Rainer & Tams Christian. "The International Convention on the Settlement of Investment Disputes (ICSID) Taking Stock After 40 Years". Nomos Verlagsgesellschaft. Germany.(2007). Pg. 215.

167 Euler Dimitrij, Gehring Markus and Scherer Maxi. "Transparency in International Investment Arbitration". Cambridge University Press, United Kingdom. (2015). Pg. 2. Parr. 4.

article will address transparency as a tool for safeguarding human rights and informing the arbitral tribunal on environmental considerations that affect or may affect communities, specially in cases related to infrastructure and extractive projects.

1. The concept of Transparency

Transparency in the context of investment arbitration may be understood in various ways. First of all, it refers to the openness of arbitral procedures that are commonly confidential and privately of knowledge of the tribunal and the parties. This includes the publication of documents concerned to the arbitration proceedings, the possibility of having submissions such as *amicus curiae* from non-disputing treaty parties, and the openness of arbitration hearings¹⁶⁸. Secondly, it can be defined in a negative way as “full or partial lack of confidentiality”¹⁶⁹.

In the context of investment arbitration, transparency is also seen as a component of the fair and equitable treatment standard (FET), which covers, inter alia, the access to governmental information and state’s legislation concerned to foreign investment¹⁷⁰.

For the purpose of this paper, transparency is defined as the access to and

the publication of information related the arbitral process. It also implies the access to the documents filed by the parties, the access to arbitral hearings, and the participation of third parties in the proceedings by submitting *amicus curiae* briefs or another kind of information.

2. The concept of Public Interest

When referring to public interest, it is inevitable to talk about the welfare of the general public in contrast to the benefit of a particular person or group. The term “public interest” has been described as the “ultimate ethical goal of political relationships”, by which “institutions and practices are to be judged desirable or undesirable to the extent that they contribute to or detract from the realization of the public interest”¹⁷¹. Therefore, there are common concerns among citizens regarding the management and affairs of local and national government¹⁷².

It is also worth noting that governments have a responsibility of acting for the fulfilment of public interest¹⁷³. Nonetheless, besides the existence of a governmental obligation of working for the public interest, there is also a correspondent right of citizens to hold accountable all governmental acts.

168 Sabahi Borzu, Birch Nicholas, Laird Ian, Rivas José Antonio. “A Revolution in the International Rule of Law. Essays in Honor of Don Wallace, Jr.”. Juris Publishing Inc. United States of America. (2015). Pg. 354.

169 Euler Dimitrij, Gehring Markus and Scherer Maxi. “Transparency in International Investment Arbitration”. Cambridge University Press, United Kingdom. (2015). Pg. 2. Para. 10.

170 Sabahi Borzu, Birch Nicholas, Laird Ian, Rivas José Antonio. “A Revolution in the International Rule of Law. Essays in Honor of Don Wallace, Jr.”. Juris Publishing Inc. United States of America. (2015). Pg. 355.

171 Cassinelli C.W. “Some Reflections on the Concept of Public Interest”. University of Chicago Press. Ethics Vol. 69, No. 1. (1958). Pg. 49.

172 West’s Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008. The Gale Group, Inc.

173 Ibid. Pg. 58.

Additionally, from a human right's perspective, the right of freedom of expression is particularly important in the context of public interest. It is a fundamental right that not only includes the right to express opinions or views on public matters, but also the right to access to information held by the state¹⁷⁴. Consequently, all individuals have the right of accessing to all public information concerning the managing of public resources¹⁷⁵. Naturally, this right has limited exceptions, which are mostly related to confidential information like know-how, trade secrets, or documents covered under national law based on national security considerations¹⁷⁶.

To sum up, there are two spheres of the concept of public interest. The first is the governmental duty of pursuing the public interest as the ultimate goal towards general welfare, through, for example, the formulation and execution of public policies. The second, refers to the right of people to access to state's information, to hold the government accountable, and to express concerns or points of view in relation to governmental or private acts, or any circumstances that may affect their rights.

In the investment arbitration arena, states very often argue public policy reasons as the main grounding when defending governmental decisions that

have injured the interests of investors; some tribunals have given deference to such considerations. However, the state is not the only voice that is allowed to inform to the arbitral tribunal on public interest considerations. From a human rights perspective, individuals and communities affected by governmental or investor's activities, as well as political actors, civil society, and other third interested parties would also have the right to manifest their public concerns and provide to the tribunal with information that may be decisive when adopting a decision on the case.

The right of third interested parties cannot be subject only to the will of the parties or to the tribunal's decision. The fact that the state is acting as respondent in a case makes that process subject to public scrutiny, due to the greater affectation or potential affectation that any of the outputs derived from the award may have on the public budget.

3. International Community Addressing Transparency in Investment Arbitration

In 2004, the Secretariat of the International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) issued a Draft Proposal containing some potential amendments to its arbitral rules to increase transparency and public

174 Inter-American Commission on Human Rights. "Declaration of Principles on Freedom of Expression". Principle No. 4. 108 Regular Period of Sessions. October 2-20, (2000).

175 According to the Declaration of Principles on Freedom of Expression: "...guaranteeing the right to access to information held by the State will ensure greater transparency and accountability of governmental activities and the strengthening of democratic institutions...".

176 Malintoppi Loretta, Limbasan Nathalie. "Living in Glass Houses? The Debate on Transparency in International Investment Arbitration". Kluwer International Law. (2015). Volume 2, Issue 1. Pg. 33.

access to ICSID proceedings. Those proposals were subject to consultations with the ICSID Member States and some of them were finally included in the new version of ICSID Rules of Procedure for the Institution of Conciliation and Arbitration Proceedings, approved in 2006 (hereinafter ICSID Arbitration Rules)¹⁷⁷. As a result of the 2006 amendments, the existence of transparency in conciliation and arbitration proceedings depends on the agreement of the parties, and the reception of third parties submissions depends on the decision of the tribunal. There is not an obligatory provision on this matter.

Moreover, on December 16th of 2013, approved the “United Nations Commission on International Trade Law Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration and Arbitration Rules (As revised in 2010, with new article 1, paragraph 4, as adopted in 2013)”, (hereinafter, the UNCITRAL Transparency Rules)¹⁷⁸. The negotiation of the UNCITRAL Transparency Rules started in 2008, as a claim of the civil society for including transparency in investment arbitration as part of UNCITRAL’s agenda.

The efforts of UNCITRAL resulted in the adoption of the United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration, approved on December 10th of 2014. The Convention will come into force in October 18th of 2017. There are currently nineteen signatory states and three states that have ratified it¹⁷⁹.

Under the provisions of the Convention, the UNCITRAL Transparency Rules can be applied whether arbitration has been initiated under UNCITRAL Arbitration Rules or another set of arbitral rules¹⁸⁰. The obligatory application of the UNCITRAL Transparency Rules, according to Article 2(5) of the Convention, not even accept the invocation of a Most Favoured Nation clause (MFN) as an objection raised by the claimant.

Although the UNCITRAL Transparency Rules and the Convention are a palpable recognition of the need for transparency in the context of investment arbitration, the possibility of implementing a global framework on this matter is still unexpected. The debate among the states about the establishment of transparency as an obligation in treaty-based investment arbitration is rather inconclusive, due to the con-

177 Inter-American Commission on Human Rights. “Declaration of Principles on Freedom of Expression”. Principle No. 4. 108 Regular Period of Sessions. October 2-20, (2000).

178 United Nations General Assembly. Resolution No. 68/109, “United Nations Commission on International Trade Law Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration and Arbitration Rules (As revised in 2010, with new article 1, paragraph 4, as adopted in 2013)”. December 16th, 2013.

179 United Nations Commission on International Trade Law. “Status of the United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration”. Available in: http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/arbitration/2014Transparency_Convention_status.html

180 United Nations Commission on International Trade Law. “United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration”. Article 2(2). United Nations. (2015).

tradictory positions of many Member States of the United Nations¹⁸¹.

Besides ICSID and UNCITRAL's efforts, the claims for transparency in investment arbitration can also be traced-back from the decisions of some arbitral tribunals which recognized that the cases before them had serious public interest implications, and realized the need for openness of the procedures to allow third parties to submit amicus curiae briefs. That is the case of the tribunals in *Methanex v. United States of America* (2001) and *Biwter Gauff v. Tanzania* (2006)¹⁸².

Additionally, it is worth noting that in the cases *Suez S.A. et al v. Argentina*, and *Suez and AWG v. Argentina*, the tribunals considered necessary to listen to the arguments and concerns of civil society. Under Article 44 of ICSID Convention, those tribunals determined to have the authority to accept amicus curiae submissions from suitable third parties, in appropriate cases¹⁸³.

4. Transparency as a tool for Safeguarding Human Rights

One of the main critiques to ICSID functioning and, in general, to the in-

vestor-state dispute resolution system, is related to the lack of human rights and environmental perspectives of arbitral tribunals when rendering their decisions. In this regard, it must be underscored that openness of procedures, including the submission of amicus curiae briefs, may represent an effective tool to inform tribunals on human rights and environmental considerations of a particular case¹⁸⁴.

The evolution of international law envisages a different conception of the subjects of international law that switch from states and international organizations, and gives relevance to the role of individuals and groups of individuals in the international arena. One clear example of this is that individuals, groups of individuals, and civil society are currently allowed to concur, without any state spousal, to international human rights courts and monitoring international committees, to formulate claims for human rights violations perpetrated by states, state officials, or even by private parties, when the state has not executed its duty to protect¹⁸⁵.

The international investment law, as a branch of the international law, is

181 Countries like United States, Canada, and Chile support transparency as a fundamental principle in investment arbitration. Meanwhile, countries like Germany and France are attached to the traditional principles of arbitration and, therefore, are opposed to transparency. For more information see: United Nations Commission on International Trade Law. "Settlement of Commercial Disputes. Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration. Compilation of Comments by Governments". Forty-Third Session of the Working Group II (Arbitration and Conciliation). Vienna. 4-8 October (2010).

182 Euler Dimitrij, Gehring Markus and Scherer Maxi. "Transparency in International Investment Arbitration". Cambridge University Press, United Kingdom. (2015). Pgs. 2-3.

183 *Suez S.A. et al v. Argentina*. Order in Response to Amicus Curiae Petition. March 17th 2006. Parr. 13; and, *Suez and AWG v. Argentina*. Order in Response to Transparency and Amicus Curiae Petition. May 19th 2005. Parr. 21 to 29.

184 Kriebaum Ursula. "Foreign Investments and Human Rights: The Actors and Their Different Roles. Available in: "The Future of ICSID and the Place of Investment Treaties in International Law". Edited by N. Jansen Calamita, David Ernest and Markus Burgstaller. British Institute of International and Comparative Law. 2013. Pg. 53.

185 The Inter-American Court of Human Rights, the European Court of Human Rights, the African Court of Human Rights, and the Committee of the ICCPR contemplates this scheme of protection.

not an exception in the evolution process. The traditional structure of the arbitral process puts investors vis-à-vis with states in the settlement of foreign investment disputes and is conceived to protect investors from any governmental act that constitutes or may pose an injury to their interests. It dismisses any chance for third parties to access to the arbitral process for denouncing or informing to the tribunal on public interest concerns regarding the case. However, there is an increasing awareness among the international community, in relation to the role of non-state actors with respect to violations of human rights¹⁸⁶.

On June 16th of 2011, the United Nations Human Rights Council, approved “The Guiding Principles on Business and Human Rights” –the so-called “Ruggie Principles”–, which address the relation between human rights and transnational corporations and other business enterprises. The Ruggie Principles not only confirm the states’ obligation to respect, protect, and fulfil human rights and fundamental freedoms, but also recognize that private actors (corporations) are likely to be responsible for human rights abuses. In this context, states are not “...per se responsible...”, but the responsibility can be attributed to them if there is an

omission to comply with their duty to protect, which includes preventing, investigating, punishing, and redressing private abuses¹⁸⁷.

As described by its name, the principles are only guidelines that may be voluntarily applied by states and corporations and do not create any obligation under international law. However, they reflect the crescent concerns of the international community for the negative repercussions of private activities carried out by transnational corporations financed by capitals sometimes so much bigger than the global domestic product (GDP) of many less developed and developing countries. The Ruggie Principles suggest the application of standards to regulate the activities of business enterprises, including, *inter alia*, by requiring corporations to perform a “human rights due diligence” in order to “identify, prevent, mitigate, and account” for the impact of their operations on human rights. It is also required to enable the remediation of any adverse consequence¹⁸⁸.

Furthermore, in 2014, the United Nations Human Rights Council (UNHRC) approved two important resolutions on this topic. First, the resolution No. 26/22, entitled “Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises”, which con-

186 Taillant Jorge Daniel, Bonittcha Jonathan. “International Investment Law and Human Rights”. In Marie-Claire Cordonier Segger, Markus W. Gehring, et al. “Sustainable Development in World Investment Law”. Global Trade Law Series. Kluwer Law International. (2011). Pg.57.

187 United Nations, High Commissioner for Human Rights. “Guiding Principles on Business and Human Rights”. (2011). Foundational Principle No. 1. Available in: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

188 Ibid. The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: Foundational Principle No. 15.

firms the need for analyzing all juridical options to improve the access to reparations for victims of human rights violations related to corporate activities¹⁸⁹. Second, the resolution No. 26/09, on the “Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights”, which established an Intergovernmental Working Group aiming “...to elaborate an international legally binding instrument to regulate, under international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises”¹⁹⁰.

The endorsement of the Ruggie Principles, as well as the adoption of the resolutions 26/09 and 26/22 by the UNHRC, responds to the claim of civil society, activists, individuals, and communities whose rights have been injured as a consequence of corporate activities in their territories.

Extractive operations that caused pollution to vital water sources and affected the health, the environment, and the lives of entire communities are the most common cases that have inspired a change the current international perspective regarding to the role of non-state actors, susceptible of been condemned for human rights violations¹⁹¹.

It is certainly necessary that transnational corporations, in their role of foreign investors, count on appropriate mechanisms to obtain justice for the negative consequences of governmental acts. In that contexts, the existing mechanisms for the settlement of investment disputes put corporations at the same level of states, granting them even the right to enforce a winning award over state assets (public assets).

Nevertheless, it could be the case that states perform urgent public policy measures for avoiding a chaotic economic crisis or safeguarding the lives of their citizens that may result detrimental to corporate interests. What if those actions are taken because private activities severely affected people’s rights and put in danger their lives? Is there any logic in the fact that investors can be subjects of international law for claiming justice but not for been held accountable and respond to their acts? Those are questions that maybe answered in the medium or long term depending on how international law evolves on this matter.

There is conclusive evidence that private activities, under certain circumstances, may derive on negative affectations to the lives and security of communities, finally constituting in violations of their human rights. There-

189 United Nations Human Rights Council. Resolution No. 26/22 “Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises”. 26th Regular Session. (2014). Operative Paragraph No. 7. Available in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/85/PDF/G1408385.pdf?OpenElement>

190 United Nations Human Rights Council. Resolution No. 26/09, “Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights”. 26th Regular Session. (2014). Operative Paragraph No. 1. Available in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/52/PDF/G1408252.pdf?OpenElement>

191 Taillant Jorge Daniel, Bonititcha Jonathan. “International Investment Law and Human Rights”. In Marie-Claire Cordonier Segger, Markus W. Gehring , et al. “Sustainable Development in World Investment Law”. Global Trade Law Series. Kluwer Law International. (2011). Pg.58.

fore, the current investor-state dispute resolution system would be benefited and increased in legitimacy if it responds to the obvious need for allowing the access to individuals and communities. In exercise of their fundamental right to freedom of expression, those people may be entitled to get information held by the state and related to the state, as well as express their concerns and opinions regarding to any public or private activity that may have affected their human rights. Transparency in the context of investment arbitration, from a human rights perspective, is a must, not an option.

5. Transparency as a Tool for Addressing Environmental Considerations within the Context of Investment Arbitration

Some people look at international investment law as a scheme that has the exclusive goal of protecting foreign investors without taking into account further public interest considerations. The critics make reference to an “isolation” of international investment law from other areas of international law as human rights, environmental law, and sustainable development. Due to this isolation, the progressive implementation of higher standards on human rights, environment, among others, may not

apply in the context of the majority of international investment agreements¹⁹².

As well as it happens in the human rights arena, the international environmental community has also been shifting and formulating new approaches and standards. The efforts aim to generate a renovated public interest perspective based on the progressive application of the right of people to a healthy environment, which may be affected by public or private activities, including foreign investors operations.

In 1992, during the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro, Brazil, the Member States of the United Nations approved the Rio Declaration on Environment and Development (hereinafter “the Rio Declaration”). The Declaration embodies a global political agreement between developed, developing, and least developed countries on environmental and development matters. Particularly, it calls the attention of states to formulate commitments for addressing the problem of environmental degradation on a global scale¹⁹³.

Although, the Rio Declaration is not a binding instrument, it contains important principles that constitute a cornerstone for the development of international environmental law and its codification¹⁹⁴.

192 Cordinier Segger Marie-Claire, Kent Avidan, Markus W. Gehring, “Sustainable Development in World Investment Law”. Chapter 30: Promoting Sustainable Investment through International Law”. Global Trade Law Series. Kluwer Law International (2011). Pg. 771.

193 United Nations. “Rio Declaration on Environment and Development”. Adopted during the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro from June 3rd to June 14th (1992). Principle 12

194 Hunter David, Salzman James, Zaelke Durwood. “International Environmental Law and Policy”. Fourth Edition. Thomson Reuters. (2011). Pg. 162-167.

The Rio Declaration recognizes, *inter alia*, that the human being is the centre of concerns for sustainable development. In that context, it declares that environmental protection is an integral part of development. It also refers to the sovereign right of states to exploit their resources according to their environmental policies, but links that right with their responsibility of ensuring that those activities do not cause damage to the environment of other states or areas beyond their jurisdiction. Additionally, it urges states to develop legislation concerning to liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction¹⁹⁵.

The Declaration also contains the so-called “Democratic Principle” (Principle 10), which sets forth the general parameters of public participation, access to information, and access to justice in environmental matters. In that regard, Principle 10 addresses the elements of the right of freedom of expression by:

1. Recognizing that citizens shall have access to information held by public authorities, including information on “hazardous materials and activities in their communities”;
2. Establishing that citizens shall have opportunity to participate in decision-making processes; and,
3. Reaffirming that all citizens shall have effective access to justice, including redress and remedy¹⁹⁶.

It is worth noting that this principle does not remain as soft law, it has been included and recognized as binding in the international law context. A clear example of that is the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) adopted on June 25th of 1998, within the frame of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). The Aarhus Convention, ratified by 47 European countries, addresses the link between environmental rights and human rights, as well as the link between environmental protection and government accountability.

Therefore, it is considered not only an environmental agreement but also an agreement on transparency, access to information, government accountability, public participation, and access to justice¹⁹⁷.

Certainly, there are common objectives that arbitral tribunals shall start to bear in mind when considering cases related, for example, to exploitation of natural resources. In that regard, it is important to recall that the first paragraph of the Preamble of the ICSID Convention establishes a link between private international investment and economic development. At the same time, it is important to recall that the international community has recognized the economic development as an integrated

195 *Ibid.* Principles 1, 2, 4, and 13.

196 *Ibid.* Principle 10.

197 See <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>

element of sustainable development, which contemplates environmental and human rights considerations.

Moreover, the international community has also acknowledged the existence of the right to development as an “inalienable human right”, which comprises economic, social, cultural, and political development¹⁹⁸. This has been supplemented by the recently approved resolution No. A/RES/70/1, of September 25th, 2015, entitled “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, through which the United Nations General Assembly established the “Sustainable Development Goals” that replace the “Millennium Development Goals”, and which preamble reaffirms that sustainable development has three dimensions: the economic, the social, and the environmental¹⁹⁹.

In conclusion, the relation between private international investment and economic development, at least in the context of ICSID, shall not be seen as a rhetorical statement, it embodies the human right to development that has to be considered by ICSID tribunals when rendering their decisions. In this context, it is also worthy to recall that, according to Principles 1 and 4 of the Rio Declaration, the human being is the centre of concerns for sustainable development, and that environmental pro-

tection shall be deemed to be an integral part of the development process.

Therefore, from a more comprehensive perspective, all arbitral tribunals deciding on international investment law cases, which may have environmental or human rights repercussions, are called to have an integral consideration of the case under their jurisdiction, taking into account not only the standards of protection for investors, but also environmental and human rights international standards.

As it was previously argued, the establishment of compulsory transparency in the context of investment arbitration contributes to the full exercise of the right of freedom of expression. Furthermore, it also would contribute to the evolution of international investment law, which shall not remain isolated anymore; conversely, as part of international law, it shall take into account the progressive rising of standards in other branches of international law such as human rights and international environmental law.

Conclusions

- In the context of investment treaty-based arbitration, the debate on transparency shall not be based on a comparison with the principles that govern international commercial arbitration. The participation of a state

198 United Nations. “Declaration on the Right to Development”. UN Doc. A/Res/41/128 Annex (1987). Article 1. See also: United Nations. “Vienna Declaration and Plan of Action”. UN Doc. A/CONF/157.23. (1993).

199 United Nations General Assembly. Resolution No. A/RES/70/1. “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”. September 25th (2015). Preamble: Parr. 3.

in this kind of processes certainly has public interest considerations that differ from the considerations awarded to the participation of two private entities in an arbitral process designed to address a private commercial dispute.

- The participation of a state in an arbitration process implies a subordination of the state sovereignty to a decision of an international ad-hoc arbitral tribunal that, inter alia, is empowered to analyze and judge the implementation of public policies by a state, and even can condemn the state to pay a considerable compensation, which, of course, will be paid with public funds.
- The international investment law is a branch of the public international law; at the same time, investment treaty-based arbitration is a creature of public international law. Therefore, it is not convenient for the evolution and legitimacy of international investment law to be isolated from the advances in other fields of public international law such as international human rights law and international environmental law.
- Although arbitral tribunals that decide on investment treaty-based arbitration are in nature ad-hoc tribunals, the fact that they are constituted by virtue of a provision contained in a bilateral treaty makes them also a creation of public international law. This shall be coupled with the fact that these tribunals

decide the cases before them under public international law. Therefore, their acts shall be respectful of the principles and provisions of international law, including those related to human rights and the environment.

- The need for transparency in the context of investment treaty-based arbitration shall be addressed also from a human right perspective, taking into account the scope of the right of freedom of expression, which empowers to all individuals not only to make public their opinions or thoughts regarding to, among other, matters of public interest, but also to access to information held by the state, within reasonable limitations that are mostly related to confidential information like know-how, trade secrets, or documents covered under national law based on national security considerations.
- Under a human rights perspective, the participation of third interested parties by submitting *amicus curiae* or other relevant information to the tribunal, as well as the access of third interested parties to the documentation of the arbitral proceedings and the arbitral hearings, constitute a full exercise of their right of freedom of expression.
- The need for transparency in the context of investment treaty-based arbitration is not only a claim from human rights activists and civil society, the adoption of the UNCITRAL Transparency Rules and the

UNCITRAL Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration, as well as the amendments of the ICSID Arbitration Rules to increase transparency in ICSID cases, constitute palpable evidence that the international community is moving to a more comprehensive conception of investment treaty-based arbitration. In that perspective, it shall not be disregarded the process initiated within the United Nations for the negotiation of a binding instrument on transnational corporations and human rights, the “Democratic Principle” 10 of the Rio Declaration, and the recent adoption of the “Sustainable Development Goals”, in September of 2015.

Bibliography

Rubis Noah. “Opening the Investment Arbitration Process: At What Cost, for What Benefit?”. Contained in Hoffman Rainer & Tams Christian. “The International Convention on the Settlement of Investment Disputes (ICSID) Taking Stock After 40 Years”. Nomos Verlagsgesellschaft. Germany (2007).

Euler Dimitrij, Gehring Markus and Scherer Maxi. “Transparency in International Investment Arbitration”. Cambridge University Press, United Kingdom. (2015).

Sabahi Borzu, Birch Nicholas, Laird Ian, Rivas José Antonio. “A Revolution in the International Rule of Law. Essays in Honor of Don Wallace, Jr.”. Juris

Publishing Inc. United States of America. (2015).

Cassinelli C.W. “Some Reflections on the Concept of Public Interest”. University of Chicago Press. Ethics Vol. 69, No. 1. (1958).

West’s Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008. The Gale Group, Inc.

Inter-American Commission on Human Rights. “Declaration of Principles on Freedom of Expression”. 108 Regular Period of Sessions. October 2-20, (2000).

Malintoppi Loretta, Limbasan Nathalie. “Living in Glass Houses? The Debate on Transparency in International Investment Arbitration”. Kluwer International Law. (2015). Volume 2, Issue 1. ICSID Annual Report (2006).

United Nations General Assembly. Resolution No. 68/109, “United Nations Commission on International Trade Law Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration and Arbitration Rules (As revised in 2010, with new article 1, paragraph 4, as adopted in 2013)”. December 16th (2013).

United Nations Commission on International Trade Law. “Status of the United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration”. Available in: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/2014Transparency_Convention_status.html

United Nations Commission on International Trade Law. “United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration”. United Nations. (2015).

United Nations Commission on International Trade Law. "Settlement of Commercial Disputes. Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration. Compilation of Comments by Governments". Forty-Third Session of the Working Group II (Arbitration and Conciliation). Vienna. 4-8 October (2010).

Suez S.A. et al v. Argentina. Order in Response to Amicus Curiae Petition. March 17th (2006).

Suez and AWG v. Argentina. Order in Response to Transparency and Amicus Curiae Petition. May 19th (2005).

Kriebaum Ursula. "Foreign Investments and Human Rights: The Actors and Their Different Roles. Available in: "The Future of ICSID and the Place of Investment Treaties in International Law". Edited by N. Jansen Calamita, David Ernest and Markus Burgstaller. British Institute of International and Comparative Law. (2013).

Taillant Jorge Daniel, Bonittcha Jonathan. "International Investment Law and Human Rights". In Marie-Claire Cordinier Segger, Markus W. Gehring, et al. "Sustainable Development in World Investment Law". Global Trade Law Series. Kluwer Law International. (2011).

United Nations, High Commissioner for Human Rights. "Guiding Principles on Business and Human Rights". (2011).

United Nations Human Rights Council. Resolution No. 26/22 "Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises". 26th Regular Session. (2014).

United Nations Human Rights

Council. Resolution No. 26/09, "Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights". 26th Regular Session. (2014).

United Nations Human Rights Council. "Draft Report of the Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights". July 10th (2015).

Cordinier Segger Marie-Claire, Kent Avidan. Markus W. Gehring. "Sustainable Development in World Investment Law". Chapter 30: Promoting Sustainable Investment through International Law". Global Trade Law Series. Kluwer Law International (2011).

United Nations. "Rio Declaration on Environment and Development". Adopted during the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro from June 3rd to June 14th (1992).

Hunter David, Salzman James, Zaelke Durwood. "International Environmental Law and Policy". Fourth Edition. Thomson Reuters. (2011).

United Nations. "Declaration on the Right to Development". UN Doc. A/Res/41/128 Annex (1987).

United Nations. "Vienna Declaration and Plan of Action". UN Doc. A/CONF/157.23. (1993).

United Nations General Assembly. Resolution No. A/RES/70/1. "Transforming our Worlds: The 2030 Agenda for Sustainable Development". September 25th (2015).

Proteccionismo económico

Perspectivas del Sistema Generalizado de Preferencias en la era Trump

Magdalena Núñez Jaramillo²⁰⁰

1. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos

El SGP es el programa de preferencias más grande y más antiguo de los Estados Unidos. Consiste en la eliminación de aranceles de manera unilateral en hasta casi 5.000 líneas arancelarias o productos provenientes de los países identificados como «beneficiarios elegibles», que en la actualidad son alrededor de 122 países y territorios, de los cuales 43 son países de menor desarrollo. De dichos productos, 1.500 se asignan exclusivamente a estos últimos²⁰¹.

El programa fue autorizado por la Ley de Comercio de 1974 (en el articulado 19 USC 2461-2467) y entró en vigor el 1 de enero de 1976. La aprobación del SGP se la realiza mediante ley aprobada por el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), que posteriormente es sancionada por el Ejecutivo. El 25 de junio de 2015 el Senado estadounidense aprobó la más reciente extensión del SGP hasta el 31 de diciembre de 2017, con efecto retroactivo (Ley

de Extensión de Preferencias Comerciales de 2015 P.L. 114-27), la misma que posteriormente fue ratificada por el presidente Barack Obama mediante la denominada «Proclama Presidencial». La vigencia efectiva del programa inició el 29 de julio de 2015. La renovación del SGP incluyó nuevas categorías de productos para ser considerados como elegibles dentro del programa (algunos productos de algodón para los países menos adelantados solamente y ciertos productos de viaje²⁰²).

El propósito del SGP es promover el desarrollo económico sustentable de los países en desarrollo y dotarlos de oportunidades, a fin de que el comercio se convierta en una herramienta para su desarrollo que los permita superar la pobreza. Para dicho propósito, el programa busca ayudar a los países a incrementar y diversificar su comercio con los Estados Unidos²⁰³.

La mayoría de productos que se incluyen en la lista de elegibles dentro del SGP corresponden a productos manu-

200 Segundo secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

201 La lista actualizada de países beneficiarios elegibles puede ser consultada en la Nota General 4 del Arancel Armonizado estadounidense (U.S. Harmonized Tariff Schedule), en los siguientes enlaces <http://www.usitc.gov/tata/hts/bychapter/index.htm> / <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp>

202 Una petición expresa debe existir para la efectiva incorporación de estos productos en la lista de «elegibles», misma que fue liderada por Tailandia y apoyada por otros países, entre ellos el Ecuador.

203 *United States Trade Representative, Generalized System of Preferences (GSP):* <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp>

facturados y semifacturados, así como ciertos productos agrícolas, pesqueros y productos industriales primarios. Los productos expresamente prohibidos para beneficiarse del SGP son la mayoría de los textiles y prendas de vestir, relojes, calzado, guantes de trabajo y prendas de cuero. Adicionalmente se excluyen artículos de acero, vidrio y electrónicos que sean sensibles a las importaciones²⁰⁴.

Para que un determinado producto sea elegible en el SGP debe estar incluido en la «lista de productos elegibles»²⁰⁵ y ser importado directamente del país beneficiario que goce de elegibilidad dentro del programa. Adicionalmente, el producto tiene que cumplir con las normas de origen establecidas en el SGP, las cuales establecen que el producto debe ser cultivado, fabricado o producido en los países beneficiarios elegibles y contener un valor agregado de al menos el 35% del valor del producto (suma de los costos de los materiales producidos en el país más los costos directos de procesamiento). Es importante señalar que para el caso de ciertas asociaciones regionales elegibles en el SGP hay la posibilidad de acumular origen²⁰⁶.

El SGP no solo beneficia a los países en desarrollo; el United States Trade Representative (USTR) reconoce que este

programa genera decenas de miles de puestos de trabajo en los Estados Unidos y ayuda a mejorar la competitividad de este país mediante la reducción de los costos de insumos importados que utilizan las empresas estadounidenses para la fabricación de otros bienes terminados. Según dicha agencia, el SGP sería importante especialmente para las Pequeñas y Medianas empresas (Pymes) estadounidenses, pues para ellos este tipo de programas los permitiría ser competitivos.

El programa establece la realización de revisiones anuales que buscan confirmar que los requisitos de elegibilidad de productos y países se mantengan. Las denominadas «partes interesadas» pueden presentar peticiones para que determinados productos dejen de ser elegibles para ciertos países o que los países en sí mismos dejen de ser elegibles al amparo del programa por considerar que no se han cumplido los criterios de elegibilidad (lo que se conoce como la «revisión de práctica país»). De esta manera, las listas de países beneficiarios y de artículos elegibles dentro del programa pueden presentar modificaciones anuales como resultado de los procesos de revisión del programa.

Para beneficiarse del SGP, los países deben cumplir con varios criterios

204 Los elementos más importantes del SGP citados en este acápite han sido extraídos de la Guía del SGP elaborada por el USTR, cuya versión más reciente puede consultarse en el siguiente enlace: <https://ustr.gov/sites/default/files/GSP-Guidebook-September-16-2016.pdf>

205 Los productos elegibles para cada categoría de país se encuentran en el siguiente sitio web: <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preferences-gsp/gsp-program-i-0>

206 Las asociaciones que gozan de elegibilidad en el SGP en la actualidad son: la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (Saarc); el Grupo Andino (o Acuerdo de Cartagena); la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean); el Mercado Común del Caribe (Caricom); la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC); y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (Uemao). Ver: Guía del SGP. Ob. cit.

de elegibilidad obligatorios y discrecionales, que se resumen a continuación²⁰⁷:

Criterios obligatorios

- No ser un país comunista.
- No participar en actos que resulten en la retención comercial de productos básicos o la subida desmesurada de sus precios o causen serios problemas a la economía mundial.
- No otorgar trato preferencial a productos de países desarrollados que pueda tener un efecto negativo significativo en el comercio estadounidense.
- No nacionalizar, expropiar o confiscar la propiedad de ciudadanos o corporaciones estadounidenses sin otorgar las compensaciones adecuadas o encarar la solución del impasse a un foro de arbitraje mutuamente acordado.
- No haber actuado de buena fe al reconocer como vinculante o hacer cumplir laudos arbitrales a favor de ciudadanos o corporaciones estadounidenses.
- No ayudar a combatir el terrorismo o proteger a terroristas.
- Adoptar los procedimientos adecuados para reconocer los derechos de los trabajadores, incluidas acciones para eliminar las peores formas de trabajo infantil.

Criterios discrecionales

- El nivel de desarrollo económico (Producto Nacional Bruto per cápita, el nivel de vida de la población, entre

otros).

- Si otros países desarrollados otorgan preferencias a determinado país.
- El grado en que un país otorga acceso equitativo y razonable a su mercado a los Estados Unidos y que no tenga prácticas de exportación no razonables.
- El grado en que dicho país protege de manera adecuada y efectiva los derechos de propiedad intelectual.
- Las acciones que ha tomado para reducir prácticas y políticas que distorsionan las inversiones y el comercio y para reducir o eliminar las barreras al comercio de servicios.
- Procedimientos adoptados para reconocer los derechos de los trabajadores.

Otra manera de que ciertos productos puedan dejar de ser elegibles en el SGP para determinados países es que hayan alcanzado montos de exportaciones a los Estados Unidos que los ubiquen dentro de los denominados «límites de competitividad» (competitive need limitations-CNL). Los CNL son límites cuantitativos que el Estatuto SGP establece para el otorgamiento de los beneficios del programa a los productos y países beneficiarios. Los montos límite se expresan en millones de dólares (cantidad que se define anualmente²⁰⁸) o en el porcentaje del mercado que representan las importaciones de un producto procedente de determinado país (si son mayores al 50% del mercado). Si

207 Los criterios de elegibilidad para el SGP deben ser consultados en los artículos 19 USC 2462(b) (2) y (c) del Estatuto del SGP, disponibles en el siguiente enlace: <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/Trade%20Topics/Trade%20and%20Development/GSP/GSP%20statute%2019%20USC%202461%20et%20seq.pdf>

208 El monto en millones de dólares establecido para el año 2016 es de 175 millones.

un producto excede cualquiera de estos límites es considerado «suficientemente competitivo» y, consecuentemente, deja de ser elegible para el país que haya alcanzado dicho cupo.

Un recurso disponible para evitar que un determinado producto que exceda los CNL pierda su elegibilidad en el SGP es la solicitud de una «exención» (*waiver*), la cual se presenta en el marco del proceso de revisión que esté en curso. Los productos que exceden los CNL y para los cuales no se otorgue el denominado *waiver* dejan de ser elegibles en el SGP a partir del 1 de julio del año subsiguiente.

También se conceden exenciones automáticas cuando se trata de productos que no son producidos en los Estados Unidos o si se trata de importaciones consideradas *de minimis*, es decir, cuando las importaciones totales de un producto desde todos los países alcanzan un determinado valor que se ajusta anualmente. En 2015 el nivel considerado *de minimis* fue de \$ 22.5 millones de dólares y en 2016 alcanzó los \$23 millones.

El programa incluye la opción de solicitar «redesignaciones», es decir, la posibilidad de que un producto que haya perdido la elegibilidad en el SGP pueda volver a ser incluido en la lista de productos elegibles. Esto es posible si es que las importaciones estadounidenses de dicho producto desde deter-

minado país caen dentro de los límites de competitividad en el año subsiguiente. Las redesignaciones son discrecionales del presidente y para su adopción se toma en cuenta factores relacionados a la competitividad del país y el cumplimiento de los criterios obligatorios y discrecionales.

El SGP estadounidense contempla la denominada «graduación obligatoria» de países, la cual se da cuando cierto país ha alcanzado determinado nivel de ingresos (país de altos ingresos según el Banco Mundial²⁰⁹); en este caso el país es retirado de la lista de países elegibles, decisión que entra en vigencia dos años más tarde. También puede suspenderse o limitarse el acceso de dicho país a las preferencias con respecto a uno o más productos, en cuyo caso lo que se analiza es la competitividad comercial del país y los avances en el desarrollo económico.

Dentro del tema «graduaciones» también es importante tener presente que «si un país se convierte en parte de una asociación de países específicamente excluida del SGP, obligatoriamente son retirados del SGP [...]»; asimismo, «aunque no específicamente exigido por el Estatuto SGP, los países en desarrollo que entran en un acuerdo de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, a la discreción del Congreso, generalmente pierden la elegibilidad en el SGP»²¹⁰.

209 Si el Ingreso Nacional Bruto per cápita se ubica en el límite inferior de la definición del Banco Mundial de «país de ingreso alto», cifra que en 2015 se ubicó en \$12.475 dólares. Ver: Guía del SGP. Ob. cit.

210 Vivian C. Jones. *Generalized System of Preferences: Background and Renewal Debate*, agosto 17, 2015. Congressional Research Service (traducción libre), p. 11.

2. La nueva política comercial estadounidense

Durante la campaña electoral, el entonces candidato presidencial Donald Trump dio a conocer sus propuestas en materia de comercio, las cuales –así como sus propuestas en otros ámbitos– generaron polémica por el giro que, de convertirse en presidente, adoptaría la política comercial estadounidense y por las implicaciones que esto traería para Estados Unidos y la relación con sus socios comerciales.

Sus duras críticas a la globalización y sus efectos en el empleo, la oposición a los tratados de libre comercio y la necesidad de renegociarlos, particularmente el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN/NAFTA), la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y hasta una eventual salida de Estados Unidos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), fueron algunas de las aseveraciones expresadas por Trump en campaña.

La llegada de Trump a la Casa Blanca despertó un alto grado de incertidumbre sobre las políticas que efectivamente implementaría. Muchos analistas y académicos llegaron a pensar incluso que no todas las propuestas de Trump llegarían a materializarse debido a una serie de factores, entre ellos el marcado equilibrio de poderes existente en los Estados Unidos.

Ya en el poder, Trump ha ratificado su visión proteccionista del comercio internacional. Ha atacado los acuerdos comerciales que mantiene con determi-

nados países y con los cuales Estados Unidos registra un déficit comercial sostenido. Asimismo, ha defendido la necesidad de un supuesto comercio «justo», que beneficie a su país. Otra de las críticas que ha hecho a los tratados comerciales es su impacto en el empleo sobre todo en el sector manufacturero estadounidense. En esta línea, el presidente Trump ha suscrito órdenes ejecutivas para renegociar todos los acuerdos comerciales y para impulsar una política de «comprar productos americanos y contratar mano de obra americana».

La renegociación de los acuerdos comerciales vigentes y de los que aún siguen en negociación es uno de los temas que más preocupaciones ha generado. El TPP había sido calificado por Trump como un «desastre»; es así que pocos días después de su posesión, Donald Trump firmó un «memorando» para retirar a los Estados Unidos del TPP, lo que calificó como una «gran noticia» para los trabajadores estadounidenses. Este hecho despertó preocupación en los demás países suscriptores, muchos de los cuales aún se resisten a dejar morir el acuerdo luego de varios años de negociaciones. Para algunos analistas, la salida de Estados Unidos del TPP potenciará la Asociación Económica Regional Amplia (RCEP, por sus siglas en inglés) y el consecuente liderazgo de China en el continente asiático.

De manera análoga, Trump calificó al TLCAN/NAFTA como «el peor tratado comercial negociado» y al momento se encontrarían en marcha los procedimientos tendientes a concretar

su renegociación en los próximos meses. Parecería ser aún más incierto el giro que tomen las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) entre Estados Unidos y la Unión Europea.

A principios de marzo de 2017, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) difundió la agenda anual de política comercial del presidente, la cual estipula las principales líneas de la política comercial que será implementada. Según el documento, las cuatro prioridades comerciales de la nueva Administración son: defender la soberanía de los Estados Unidos en la política comercial; hacer cumplir las leyes comerciales estadounidenses; utilizar todos los recursos posibles para lograr el acceso al mercado en otros países para los bienes y servicios estadounidenses, así como la protección de la propiedad intelectual; y, negociar nuevos y mejores tratados comerciales.

La agenda 2017 establece que el objetivo de la política comercial será «expandir el comercio de manera que sea más libre y justo para todos los americanos, [...] promover la creación de empleo en los Estados Unidos, impulsar la reciprocidad con los socios comerciales, fortalecer la base manufacturera [...] y expandir las exportaciones agrícolas y de la industria de servicios»²¹¹.

El documento prioriza los acuerdos bilaterales sobre los multilaterales para cumplir los objetivos trazados y estipu-

la la renegociación de los tratados cuando estos no cumplan con los objetivos estadounidenses. También se menciona la aplicación del principio de «reciprocidad» a países que no otorguen un adecuado acceso a su mercado para los productos estadounidenses.

La agenda comercial del presidente Trump también establece que se tenderá hacia el fortalecimiento de las acciones unilaterales contra los socios comerciales. En ese sentido, menciona que el Departamento de Comercio tiene la facultad de iniciar por «cuenta propia» procesos para la implementación de medidas de salvaguardia o compensatorias como respuesta a los efectos negativos generados por las importaciones. Es de esperar por ello una proliferación de los procesos de investigación contemplados en el «Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias» de la OMC, cuya utilización por parte de los Estados Unidos ha sido ya cuestionada por varios socios comerciales por considerarlos mecanismos proteccionistas.

Por otra parte, Trump ha señalado de manera expresa la necesidad de mantener las inversiones dentro de los Estados Unidos e incentivar el retorno de las empresas al país con el fin de recuperar los «empleos perdidos». Para el efecto, Trump ha logrado que ciertas empresas reviertan sus planes de inversión y rediseñen sus estrategias, acuerdos que han sido altamente cuestionados.

211 La agenda comercial 2017 de Estados Unidos puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>

3. El SGP y el nuevo aislacionismo estadounidense

En la medida que las propuestas de Trump logren materializarse, la política comercial estadounidense adoptará significativos cambios y redefiniciones. La liberalización comercial promovida por Estados Unidos desde prácticamente el fin de la Segunda Guerra Mundial parecería empezar a revertirse y, en su lugar, se estaría impulsando un nuevo «aislacionismo».

En este contexto, el futuro del SGP es incierto. La última autorización del Congreso a dicho programa vencerá el 31 de diciembre de 2017. Su reautorización deberá ser aprobada por ambas cámaras del Congreso y posteriormente será necesaria la sanción del ejecutivo por medio de una «Proclama Presidencial». La prioridad que los congresistas asignen a este tema dependerá de varios factores, entre ellos la existencia de otros temas comerciales que faciliten la inclusión del SGP en la agenda congresal, así como la efectiva presión que ejerzan los grupos económicos que se benefician de las importaciones que ingresan al amparo de dicho programa.

Desde hace algunos años atrás, las autoridades estadounidenses analizan la posibilidad de incorporar varios cambios al programa SGP, entre ellos: la pertinencia de seguir concediendo estos beneficios a países como la India, Brasil, Tailandia o Turquía; la posibilidad de mantener el programa solamente

para los países menos adelantados; la necesidad de revisar la lista de productos que están siendo exonerados de las preferencias a fin de evitar cualquier daño a la producción nacional; la mayor efectividad que podría generar la suscripción de tratados de libre comercio con los países beneficiarios; entre otros²¹².

El contexto político y las discrepancias en el Legislativo han obstaculizado el debate sobre este tema. Quienes apoyan el mantenimiento del programa consideran que el SGP es una «importante herramienta de desarrollo y de política exterior». Por su parte, los opositores al programa defienden los mayores beneficios que, a su criterio, otorgarían los acuerdos recíprocos. El establecimiento de tratados de libre comercio sería, según algunos analistas, más positivo que los programas preferenciales, pues incluirían más sectores que a la larga estimularían en mayor medida la economía de los países en desarrollo²¹³.

A más de lo anterior, existe una discusión entre quienes creen que programas como el SGP favorecen las negociaciones multilaterales y aquellos que consideran, por el contrario, que estos desincentivan dichas negociaciones. Esto podría ser considerado parte del debate «Multilateralismo vs. Regionalismo» vigente, es decir, el debate en torno a que si los tratados comerciales bilaterales o regionales contribuyen o minan al sistema multi-

212 Los elementos expuestos en este acápite han sido extraídos del trabajo de investigación realizado por el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense: Vivian C. Jones. Ob. cit.

213 Ibid., pp. 22-23.

lateral de comercio²¹⁴. Algunos economistas consideran que la concesión de preferencias SGP no sería tan positiva, pues solamente estarían obstaculizando la progresiva reducción de aranceles que resulta de las negociaciones a nivel multilateral. De esta manera, se estaría manteniendo políticas comerciales proteccionistas que incentivan la producción ineficiente²¹⁵.

A más de lo expuesto hasta aquí, muchas empresas estadounidenses que fabrican productos similares o directamente competitivos con los productos importados al amparo del SGP consideran que dichas importaciones inciden negativamente en su producción²¹⁶.

Por otra parte, es importante mencionar que en 2012 se introdujo en el Congreso estadounidense una propuesta de legislación la cual sugería reformar el SGP mediante la introducción de una «prohibición» al presidente para que designe a un país como beneficiario del programa SGP en los siguientes casos: a) si este entra en un acuerdo para proporcionar beneficios preferenciales a los productos de un país desarrollado

que no sea los Estados Unidos, a menos que el presidente certifique ante el Congreso que esa designación se la hace por el interés nacional²¹⁷; y, b) si un país usa de manera inapropiada medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio u otros obstáculos no arancelarios en una manera que afecte negativamente el comercio entre dicho país y los Estados Unidos²¹⁸. Supuestamente, esta reforma al SGP fomentaría una transición hacia una relación comercial «más madura» con los socios comerciales²¹⁹.

Por el contrario, quienes defienden el programa estiman que este es uno de los instrumentos más efectivos, incluso menos costoso, mediante el cual los Estados Unidos puede prestar asistencia al desarrollo económico (un importante elemento de la política exterior estadounidense), pues sería más efectivo dotar de ayudas al sector privado para su crecimiento comercial que proporcionar recursos a los gobiernos en calidad de cooperación. A esto se sumaría el beneficio de que Estados Unidos puede utilizar este tipo de programas para potenciar sus objetivos de política exterior

214 Existen básicamente dos líneas de pensamiento en torno a este debate: aquellos que consideran que el Regionalismo contribuye al multilateralismo (*building block*), cuyo principal representante es Hufbauer, y aquellos que, por el contrario, creen que el regionalismo obstruye o mina al multilateralismo (*stumbling block*), con Bhagwati a la cabeza. Para los primeros, los acuerdos comerciales preferenciales son una alternativa inmediata a los acuerdos multilaterales para el libre comercio; por su parte, para Bhagwati los acuerdos comerciales crean áreas de exclusión con sistemas preferenciales complicados, discriminatorios, proteccionistas y a veces hasta contradictorios (un *Spaghetti Bowl*) que obstaculizan el libre comercio y minan el sistema multilateral. Ver más sobre este debate en: Aluisio de Lima-Campos, *Preferential Trade Agreements*, in: *Trade and International Negotiations for Journalists*, CEBRI and Icone (2009), pp. 102-103.

215 Vivian C. Jones. Ob. cit., p. 17.

216 *Ibid.*, pp. 21-22.

217 *Ibid.*, p. 23.

218 En el análisis existente sobre esta propuesta de legislación, el Ecuador es incluido como uno de los países beneficiarios del SGP que impone barreras no arancelarias en contra de los productos de los Estados Unidos. Se puede acceder a este documento en el siguiente enlace: http://nunes.house.gov/uploadedfiles/gsp_improvement_act.pdf

219 Al momento el estatus de esta propuesta es «introducida» y se encuentra en la Casa de Representantes (Comité de Medios y Arbitrios). Puede revisarse el contenido y estatus de esta propuesta en el siguiente enlace: <https://www.congress.gov/bills/112/congress/house-bill/6537/all-actions?q=%7B%22search%22%3A%5B%22devin+nunes%22%5D%7D>

o «intereses comerciales» al establecer condiciones para la elegibilidad en los programas preferenciales, tales como la defensa de los derechos de propiedad intelectual o el cumplimiento de la normativa internacional en materia laboral²²⁰.

Adicionalmente, según los defensores del programa, los menores costos de los insumos importados permitirían a las empresas estadounidenses producir bienes terminados a menores costos lo que les tornaría más competitivos a nivel internacional y, además, brindarían a los consumidores estadounidenses productos de mejor calidad a menor costo. De esta manera, el SGP generaría beneficios no solamente a los países en desarrollo, sino también a los fabricantes, importadores y consumidores estadounidenses²²¹.

4. Comercio Ecuador-Estados Unidos bajo el SGP

El SGP es el único mecanismo preferencial vigente que promueve el comercio bilateral entre Ecuador y Estados Unidos²²². Si bien la gran mayoría de exportaciones ecuatorianas ingresan al mercado estadounidense mediante la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), el SGP ha sido un mecanismo importante para promover las exportaciones no petroleras.

Las exportaciones ecuatorianas que ingresan al mercado estadounidense al

amparo del programa SGP han mostrado una tendencia creciente en los últimos años. En el año 2012 estas alcanzaron un valor de alrededor de 107 millones de dólares; este valor ascendió a casi 184 millones en el año 2013, a 291 millones en el 2014 y a 317 millones en el año 2015. Las exportaciones bajo el SGP en 2016 alcanzaron los 390 millones de dólares, los cuales, de acuerdo con la Federación Ecuatoriana de Exportadores (Fedexpor), no pagan aranceles por alrededor de \$80 millones de dólares²²³. Las exportaciones bajo el SGP en 2016 registraron un incremento del 23% con relación al año 2015 y representaron un 14.3% de las exportaciones no petroleras.

5. Conclusiones

Las nuevas tendencias de la política comercial estadounidense hacen pensar que es altamente probable que en los próximos años se concreten importantes cambios en el programa SGP, lo que podría incluso resultar en la extinción misma del programa, en caso de que primaran los criterios de que los tratados bilaterales son más eficientes que los programas preferenciales y que, efectivamente, más países concreten acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos lo que, sin embargo, también podría resultar complicado en el nuevo escenario político estadounidense.

220 Vivian C. Jones. Ob. cit., p. 21.

221 Ibid.

222 El Ecuador renunció unilateralmente al ATPDEA en junio de 2013.

223 Diario *El Telégrafo*, Exportadores apuntan a mantener el SGP con EE.UU., ante política proteccionista: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/exportadores-apuntan-a-mantener-el-sgp-con-ee-uu-ante-politica-proteccionista>

En todo caso, parecería inminente la incorporación de varias reformas al SGP. La forma como se conciba e implemente la aludida «reciprocidad» incorporada como principio en la agenda comercial de 2017 podría incidir también en las decisiones que se adopten sobre los programas como el SGP. Es importante tener presente que la Unión Europea y Canadá han incorporado recientemente importantes cambios en sus sistemas SGP.

Es necesario tener presente que uno de los criterios obligatorios para conceder el SGP es «no otorgar trato preferencial a productos de países desarrollados que pueda tener un efecto negativo significativo en el comercio estadounidense». Adicionalmente, bien podría retomarse y ampliarse aún más la propuesta introducida en septiembre de 2012 para reformar el SGP y prohibir al presidente que otorgue la elegibilidad a países que entren en un «acuerdo para proporcionar beneficios preferenciales a los productos de un país desarrollado que no sean los Estados Unidos». Estos factores podrían tornar al Ecuador «no elegible» dentro del SGP. La alta incertidumbre generada por la llegada de la nueva administración en enero de 2017 empaña el de por sí ya dudoso futuro del SGP.

Los programas SGP que mantienen varios países desarrollados en favor de los países en desarrollo surgieron como respuesta a las demandas de estos últimos por un acceso más justo y equitativo al sistema mundial de comercio, que tomara especial consideración de las condiciones y estado de desarrollo

de dichos países. El trato especial y diferenciado, la cláusula de habilitación y los programas SGP pueden ser considerados importantes conquistas de los países en desarrollo que se alcanzaron en las décadas de los 60 y 70.

Existe una alta incertidumbre en torno a las medidas que efectivamente logre implementar el nuevo presidente de los Estados Unidos. Según entendidos, parecería que un nuevo «aislacionismo» acompañado de un intenso «proteccionismo» marcarán los lineamientos de la política estadounidense en los años venideros. La efectiva tónica que adopten las políticas en materia comercial del nuevo mandatario estadounidense será decisiva para el futuro de programas como el SGP.

Bibliografía

Aluisio de Lima-Campos, *Preferential Trade Agreements*, in: *Trade and International Negotiations for Journalists*, CEBRI and Icone (2009).

Baylis, Smith y Owens, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, USA, 2008.

Bayne, Nicholas y Woolcock, Stephen (eds.), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making Negotiation in International Economic Relations*, The London School of Economics and Political Science, ASHGATE, UK, Tercera Edición, 2013.

Caitlain Devereaux Lewis, Legislative Attorney, Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties December 9, 2016, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44707.pdf>

Council on Foreign Relations, Edward Alden, Trump and US Trade Policy: What's Known is scary, What's not may be worse, November 9, 2016, <http://blogs.cfr.org/renewing-america/2016/11/09/trump-and-u-s-trade-policy-whats-known-is-scary-whats-not-may-be-worse/>

Di Giovan, Ileana, *Derecho Internacional Económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1992.

Documento de trabajo: «Aspectos de las negociaciones de la Ronda de Doha relativos al desarrollo», Organización Mundial de Comercio, Comité de Comercio y Desarrollo, 2006, WT/COMTD/W/143/Rev.2

Dunne, Kurki y Smith, *International Relations Theories*, EE. UU.: Oxford University Press, 2007.

Gilpin, Robert, *Global Political Economy*, EE. UU.: Princeton University Press, 2001.

Inside US Trade, Trump forms White House National Trade Council to advise on negotiations, December 22, 2016 <https://insidetrade.com/inside-us-trade/trump-forms-white-house-national-trade-council-advise-negotiations>

Irwin, Douglas A., How Free is Free Trade?: Bhagwati's 'Termites in the Trading System', The New York Sun (July 21, 2008).

Jones, Vivian C., Generalized System of Preferences: Background and Renewal Debate, Agosto 17, 2015. Congressional Research Service.

Keohane, R., y Nye, J., *Power and Interdependence: World Politics in*

Transition, Boston: Harvard / Harper Collins Publishers, 1989.

Keohane y Nye, *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*, 1971, International Organization, volume 25.

López-Jurado Romero De La Cruz, Carmen, «El tratamiento de los países en vías de desarrollo en la Organización Mundial del Comercio y las iniciativas unilaterales de la Comunidad Europea», en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2001, www.reei.org

Oatley, Thomas, *International Political Economy*, EE. UU.: Pearson Education, 2004.

Organización Mundial de Comercio (OMC), *Los Textos Jurídicos, Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, OMC, Suiza, 2003.

Organización Mundial de Comercio (OMC), *El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Suiza, 2004.

Peterson Institute for International Economics, Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran, Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign, septiembre 2016, <https://piie.com/system/files/documents/piieb16-6.pdf>

Secretaría de la OMC, «El regionalismo y el sistema mundial de comercio», en: *OMC: Integración regional: reglas multilaterales y su funcionamiento*, Ginebra, 1995.

Smith, Hadfield y Dunne, *Foreign Policy Theories. Actors. Cases*, EE. UU.: Oxford University Press, 2008.

Tamames, Ramón, *Estructura Económica Internacional*, 19.º Edición, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

Sitios web consultados

Arancel Armonizado estadounidense (U.S. Harmonized Tariff Schedule) <http://www.usitc.gov/tata/hts/bychapter/index.htm>

Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), base de datos de comercio de Estados Unidos, https://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp

Estatuto del SGP, artículos 19 USC 2462(b) (2) y (c) <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/Trade%20Topics/Trade%20and%20Development/GSP/GSP%20statute%2019%20USC%202461%20et%20seq.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development, «About GSP», en: <http://www.unctad.org>

United States Trade Representative (USTR) <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp>

United States Trade Representative (USTR), Guía del SGP <https://ustr.gov/sites/default/files/GSP-Guidebook-September-16-2016.pdf>

United States Trade Representative (USTR), <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preferences-gsp/gsp-program-i-0>

United States Trade Representative (USTR), <https://ustr.gov/issue-areas/>

[trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp/current-review-0](https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp/current-review-0)

United States Trade Representative (USTR),

https://ustr.gov/sites/default/files/GSP%20by%20the%20numbers_1.pdf

http://nunes.house.gov/uploadedfiles/gsp_improvement_act.pdf

[https://www.congress.gov/bills/112th-congress/house-bill/6537/all-actions?q=%7B%22search%22%3A%5B%22devin+nunes%22%5D%7D](https://www.congress.gov/bills/112/congress/house/bills/6537/all-actions?q=%7B%22search%22%3A%5B%22devin+nunes%22%5D%7D)

Análisis de la evolución e internacionalización del yuan chino o renminbi desde el Proceso de Reforma y Apertura

Galo Fraga²²⁴

Paola Prado²²⁵

Introducción

Al mundo de las finanzas internacionales se ha incorporado un nuevo actor, el renminbi o yuan chino, con una evolución marcada por características propias del sistema político y económico de la República Popular China, en un entorno mundial que ha presenciado su acelerado y firme crecimiento económico.

A continuación se presenta una revisión que considera tanto el contexto interno de la República Popular China como el escenario internacional, ya que ese país ha venido aplicando estrategias y reformas de política económica que no sólo han favorecido su mayor participación e integración a la economía mundial, sino también la consolidación de su moneda como una de las más fuertes en el sistema financiero internacional.

Adicionalmente, se consideran algunos factores del contexto histórico desde el año 1978 hasta el 2016, ya que su reforma económica contemplaba «... construir una economía de mercado

socialista...» (Li, 1994). Sin embargo, en el 2001 se adhirió a la Organización Mundial del Comercio y el 1 de octubre de 2016, el Fondo Monetario Internacional (FMI) autorizó el ingreso del renminbi a la canasta de monedas de los Derechos Especiales de Giro (FMI, 2016).

La decisión de incluir al renminbi en la cesta de los DEG es un reconocimiento a las políticas chinas de liberalización de los mercados financieros, de apertura de su cuenta de capitales y de determinación del valor del RMB en base a las fuerzas del mercado, aunque todos estos avances siguen aún en proceso y bajo la observación meticulosa de los demás actores internacionales.

Apreciación del yuan chino

El yuan chino o «ren-min-bi» (人民币, traducido como «moneda del pueblo») es la moneda oficial de la República Popular China; su abreviatura oficial es «CNY», aunque el acrónimo

224 Galo Fraga: Tercer secretario del Servicio Exterior; en funciones en la Dirección de Sistema de Naciones Unidas; anteriormente en funciones en el Consulado General en Cantón, China.

225 Paola Prado Beltrán: Tercer secretario del Servicio Exterior, encargada de Funciones Consulares en la Embajada del Ecuador en China.

«RMB» es tanto o más popular, y se lo simboliza como ¥ (ASIFMA, 2014). La palabra «yuan» en mandarín denota una unidad de medida de cualquier moneda, por lo que debe utilizarse «yuan chino».

El renminbi está en circulación desde el 1º de diciembre de 1948 (Mulvey, 2010), cuando el Banco Popular de China hizo su primera emisión bajo instrucciones del Gobierno Popular del Norte de China, en los territorios controlados por el Ejército Popular de Liberación para esa fecha, liderado por Mao Zedong.



Ilustración 1: Mao Zedong

El 1.º de octubre de 1949 (Hofman & Wu, 2009), tras una larga y cruenta guerra civil contra el Gobierno del partido Guomindang (KMT), Mao proclamó la fundación de la República Popular China, de ideología comunista.

Hasta la muerte de Mao, en 1976, la economía china tuvo un sistema basado en la planificación. El sector industrial fue ineficiente y estuvo dedicado a in-

dustrias pesadas, los medios de producción y los precios estuvieron controlados por el Estado, el comercio internacional estuvo restringido; no estaba autorizada la inversión foránea, se promovió la sustitución de importaciones, y la producción se concentró en el sector primario. Como corolario de una sucesión de errores en el manejo económico, la sociedad estuvo aquejada por una pobreza rampante (Hofman & Wu, 2009).

El crecimiento económico de China desde 1979



Ilustración 2: Deng Xiaoping

Tras la muerte de Mao Zedong, líder del partido Comunista, Deng Xiaoping tomó la posta en la conducción económica del país asiático con una visión más pragmática, dando inicio al «Proceso de Reforma y Apertura» (Hofman & Wu, 2009), caracterizado por:

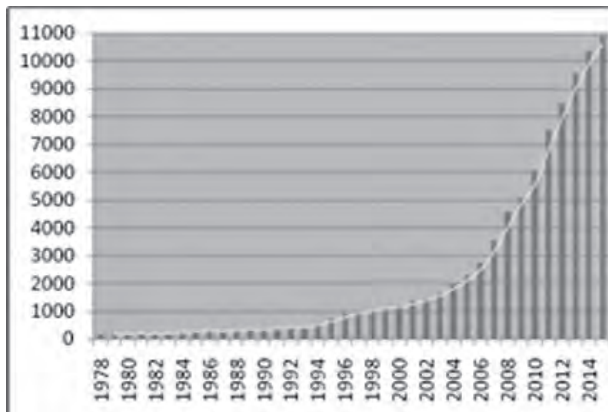
- Liberalización del sistema de precios y adjudicación de tierras a los agricultores.

- Establecimiento de zonas económicas especiales en la línea costanera, en las que podían establecerse empresas con fondos extranjeros, cuya instalación trajo consigo incrementos en exportaciones e importaciones.
- El sistema financiero se adaptó y se especializó en las necesidades del mercado, incorporándose este segmento al sistema productivo.
- A los gobiernos locales –provinciales, municipales– se les concedió capacidad de decisión en cuanto a diversas políticas, descentralizando el poder de manera efectiva.
- Las empresas han sido parte de una privatización progresiva: el Gobierno se retiró del control de sus productos, para luego iniciar la venta de acciones, especialmente en los sectores no estratégicos.
- La estabilidad política ha contribuido también en este proceso: a diferen-

cia de los países de Europa oriental, China ha mantenido su sistema político vigente desde 1949, con una adaptación de las élites gobernantes al nuevo sistema, sin cataclismos en su estructura.

Desde la introducción de esas reformas, la economía china ha crecido substancialmente más rápido que en el período previo de gobierno del Partido Comunista, al tiempo que ha evitado crisis económicas. Desde 1978 hasta 2015, el PIB real (medido en términos de paridad del poder adquisitivo) se multiplicó 73 veces (The World Bank, 2016). El crecimiento del PIB durante ese mismo período de 37 años creció a un promedio anual cercano al 10%. La primera cifra llama la atención por los valores, la segunda habla de los esfuerzos sostenidos:

Gráfico 1: PIB real de la R. P. China, medido en PPA, 1978-2015 (en US\$ millardos)



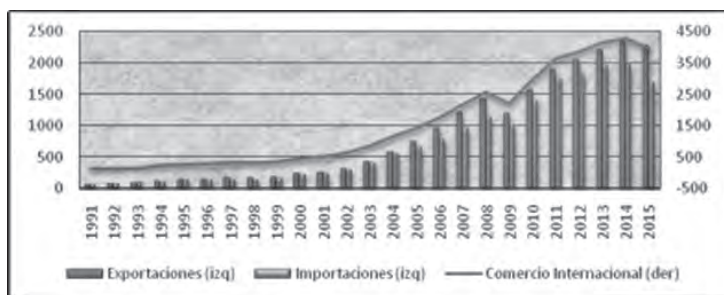
Fuente: Banco Mundial-Base de datos

La aplicación de esas políticas fue previamente probada por determinado tiempo en municipalidades seleccionadas para examinar la viabilidad de cada una, replicándose a mayor escala las que resultaban útiles y desechándose las desfavorables a su realidad. Según los análisis (Ramo, 2004), este sistema de ejecución difiere de la receta de las instituciones financieras occidentales en que ellas proponen una aplicación veloz y profunda, sin reparar en las particu-

laridades de cada país, lo que evitó un fracaso a gran escala en aquellas que no lograban ser exitosas.

Sus políticas económicas han tenido impacto especialmente en el comercio exterior: las exportaciones chinas crecieron desde US\$ 72 millardos en 1991 a US\$ 2,28 billones en 2015, y las importaciones, de US\$ 64 millardos a US\$ 1,68 billones en idéntico período, con crecimientos anuales promedio de 16% y 15%, respectivamente (DNEC, 2016).

Gráfico 2: Comercio internacional, exportaciones e importaciones 1991-2015 (en US\$ millardos)

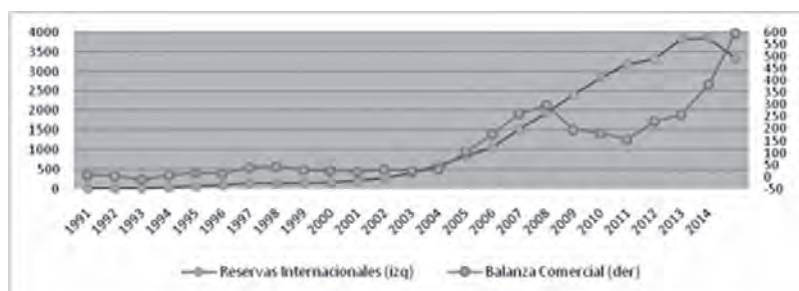


Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China

Además de ser el mayor exportador, mayor importador y la mayor economía mundial (medida en paridad de poder adquisitivo), China es también el país con la mayor cantidad de reservas internacionales en moneda extranjera, US\$

3,3 billones en 2015 (Prasad, 2016), tanto por la inversión extranjera directa y el superávit de su balanza comercial como por las políticas para evitar flujos masivos de salida de capitales.

Gráfico 3: Reservas en moneda extranjera y balanza comercial 1991-2015 (en US\$ millardos)



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de China.

Trayectoria de la moneda china desde la reforma y apertura

Bajo el sistema de economía planificada, 1949-1978, las funciones del yuan chino eran bastante limitadas y orientadas a financiar a las grandes empresas estatales; la tasa de cambio estaba determinada por decisiones políticas, además de sobrevalorada, con el objeto de favorecer una industrialización en base a sustitución de importaciones (Chen, 2014).

El Proceso de Reforma y Apertura señaló nuevos derroteros para el renminbi, ya que con la apertura al comercio exterior, las exportaciones sufrían serias desventajas para poder competir en el mercado mundial con una tasa de cambio fija y sobrevalorada, por lo que fue necesario plantear reformas desde un inicio. Es así que cuatro períodos (Kanamori & Zhijun, 2006) han definido el proceso de liberalización de la tasa de cambio:

1. 1979-1983: para compensar las pérdidas derivadas de una tasa de

cambio oficial controlada (US\$ 1= CNY 1,5), el Gobierno introdujo una «tasa de liquidación interna», US\$1 = CNY 2,8, aplicable solamente para las transacciones de comercio exterior, al tiempo que iba permitiendo una devaluación progresiva de la primera con la meta de alcanzar el valor de la segunda tasa.

2. 1984-1993: tras unificar las dos tasas, se eliminó la segunda y continuó el proceso de devaluación progresiva de la tasa oficial, todavía controlada por el Gobierno; a pesar de ello, la aun artificial alta valoración de la tasa oficial seguía siendo un óbice para las exportaciones, por lo que se crearon centros de intercambio de divisas, en los que se negociaba a una tasa mucho más favorable que la oficial para las empresas involucradas en comercio internacional, como un mecanismo de compensación; este esquema impulsaba las devaluaciones de la tasa oficial y favorecía la com-

petitividad de las exportaciones chinas, pero generaba distorsiones y especulación en el mercado de divisas: para 1993, la tasa oficial era US\$1 = CNY 5,8 y la de mercado era US\$1 = CNY 8,6 (Kanamori & Zhijun, 2006).

3. 1994-2005: arrancando con una pronunciada devaluación (US\$1 = CNY 8,7), el Gobierno eliminó definitivamente las tasas paralelas, al tiempo que estableció un sistema de cálculo de la tasa de cambio derivado de oferta-demanda, con fluctuaciones permitidas en unos límites establecidos por el Banco Central chino celosamente vigilados: un primer ensayo de liberalización paulatina, con las características del proceso chino.

Tras la crisis del año 1998, el yuan chino se ligó al dólar para evitar que su devaluación genere mayor volatilidad en la economía mundial, pero se mantuvo el sistema de flotación; esta decisión trajo mayores ventajas a las exportaciones chinas, por la devaluación de la moneda americana a partir del 2002, generándose superávits muy favorables en las cuentas del tesoro del país asiático, y atrayendo fuertes presiones externas para la revaluación del renminbi.

4. 2005-actualidad: a mediados del año 2005 el Gobierno chino introdujo un nuevo método de cálculo, basado en una «canasta de monedas» en reemplazo del dólar americano. En esta etapa hay una revaluación controlada del yuan chino –a diferencia de

las etapas previas, en que la corriente fue de devaluación– como respuesta a los grandes y continuos superávits registrados en sus cuentas corrientes y de capitales en la etapa previa, tendencia que se revierte en el año 2015, cuando hay una nueva devaluación.

El mecanismo de control consiste en la intervención del Banco Popular de China –funciones de Banco Central; PBOC, por sus siglas en inglés– en el mercado de divisas si el precio del renminbi fluctúa más allá de los márgenes establecidos, que fueron sucesivamente ampliados: i) Julio 2005: $\pm 0,3\%$; ii) Mayo 2007: $\pm 0,5\%$; iii) Abril 2012: $\pm 1\%$; iv) Marzo 2014: $\pm 2\%$, actualmente en vigencia. Además, desde agosto de 2015, el precio de apertura se corresponde directamente con el de cierre del día previo (Prasad, 2016).

La internacionalización del yuan chino

Según Kenen (Yu, 2012), una moneda internacional es aquella utilizada más allá de las fronteras del país emisor, no solamente para transacciones con los residentes de ese país sino también con no-residentes. Chinn y Frankel (Zhang & Tao, 2014) han desarrollado una lista de las funciones de una moneda internacional:

Cuadro 1: Roles de una moneda internacional

Función del dinero	Ámbito gubernamental	Sector privado
Depósito de valor	Reservas internacionales	Sustitución de moneda e inversiones
Medio de intercambio	Vehículo financiero en los mercados de divisas	Facturación comercial y transacciones financieras
Unidad de cuenta	Ancla monetaria para la moneda local	Moneda de denominación en operaciones comerciales y financieras

Fuente: Zhang & Tao, 2014.

El progreso de la internacionalización del renminbi, en base a estos roles descritos, se ha verificado en estas áreas:

Liquidación de transacciones comerciales en RMB: considerando el

crecimiento y la penetración de China en el comercio internacional, un primer paso lógico en el proceso fue el uso del yuan chino como medio de liquidación de este tipo de transacciones:

Cuadro 2: Montos de transacciones comerciales internacionales liquidadas en RMB

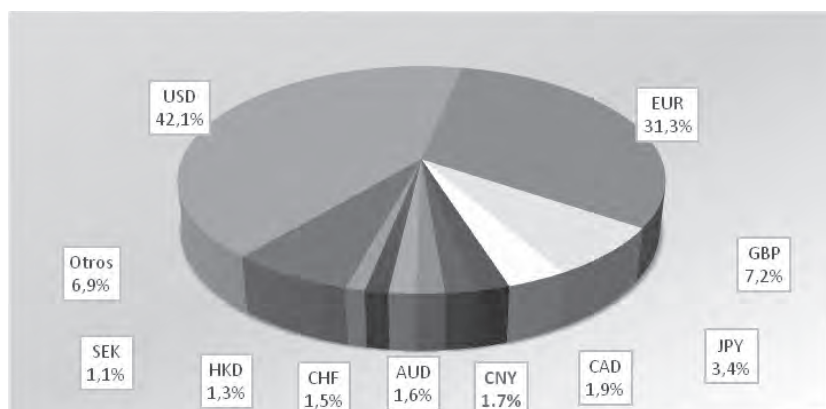
AÑO	COMERCIO EN BIENES (en US\$ millardos)	COMERCIO TOTAL (en US\$ millardos)
2009	2,0	2,6
2010	303,4	350,1
2011	1.588,9	1.381,1
2012	2.604,0	2.879,7
2013	4.136,8	4.636,8
2014	5.894,7	6.551,0
2015	6.391,1	7.234,4
TOTAL	20.713,0	23.243,5

Fuente: PBOC

El Banco Popular de China autorizó las transacciones con yuanes chinos para la liquidación de operaciones comerciales desde mediados del año 2009, con un volumen relativamente pequeño; las transacciones en renminbi han crecido 21 veces al comparar el año 2010 con el 2015, y representaron alrededor del 23% del total de las operaciones chinas (Prasad, 2016).

La Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), en su reporte de enero de 2017, señala que el yuan chino fue la sexta moneda utilizada en pagos internacionales a nivel mundial durante diciembre de 2016, una muestra más del proceso de internacionalización del renminbi (SWIFT, 2017):

Gráfico 4: Participación de las divisas en el sistema internacional de pagos



Fuente: SWIFT – RMB Tracker

Depósitos en yuanes chinos en el exterior: la referencia histórica al proceso se debe a que en febrero de 2004, por primera vez bancos en Hong Kong recibieron autorización para abrir cuentas bancarias en renminbi, como una consecuencia directa de la liquidación comercial en yuanes chinos, y esos depósitos han seguido creciendo. El Gobierno chino ha suscrito convenios para la apertura de instituciones financieras que puedan hacer compensaciones con RMB en 20 jurisdicciones en

las siguientes regiones: Sudeste asiático, Europa Occidental, Europa Central, Medio Oriente, Norteamérica, Sudamérica, Oceanía y África, cuyo volumen acumulado de transacciones hasta el año 2015 fue CNY 312 billones (PBOC, 2015).

Transacciones financieras transfronterizas en RMB: para brindar una opción adicional a los propietarios de cuentas en renminbi, el Gobierno chino ha autorizado la emisión de bonos y valores denominados en esa moneda en

mercados internacionales, cuyos emisores no son solamente instituciones o empresas chinas, sino también multinacionales afincadas en el país asiático y organismos internacionales (Yu, 2012; Zhang & Tao, 2014). Para la colocación de bonos, Hong Kong, Singapur, Taipei, Londres, Seúl, Frankfurt y Luxemburgo han generado mecanismos para su transacción; Hong Kong se destaca como el principal mercado, con un total de CNY 397,1 millardos para el año 2015 (IMI, 2016). El total de activos financieros en manos de instituciones o individuos extranjeros a fines de 2015 fue CNY 3,74 billones (PBOC, 2015).

Además, el renminbi ocupa una posición de privilegio como moneda para la inversión extranjera directa que llega a China y para las inversiones que los residentes chinos hacen en el exterior: hasta

el año 2015, CNY 1,59 billones se habían acumulado como inversión extranjera directa (sin contar las inversiones en otras monedas), y CNY 736,2 millardos contaban como inversiones locales en jurisdicciones foráneas (IMI, 2016).

Acuerdos bilaterales de permuta de divisas: estos instrumentos generan un esquema de garantía de liquidez, tanto para transacciones comerciales como financieras; estos acuerdos son bastante favorables para el proceso porque: i) otorgan confianza en la moneda china al representar un recaudo para los tenedores de bonos en renminbi; ii) tiene un efecto multiplicador para nuevos potenciales inversionistas, y iii) se fortalece el sistema de liquidación de transacciones comerciales en yuanes chinos (ASIFMA, 2014). Como son líneas de emergencia, no se utilizan a diario, pero su función es adicional al proceso.

Cuadro 3: Acuerdos bilaterales de permuta de divisas

AÑO	ACUERDOS SWAP SUSCRITOS CON:
2008	Corea del Sur
2009	Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Belarús, Indonesia, Argentina
2010	Islandia, Singapur
2011	Nueva Zelanda, Uzbekistán, Mongolia, Kazakstán, Tailandia, Pakistán.
2012	Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Australia, Ucrania
2013	Brasil, Reino Unido, Hungría, Albania, Unión Europea
2014	Suiza, Sri Lanka, Rusia, Catar, Canadá, Nepal
2015	Surinam, Armenia, Sudáfrica, Chile, Tayikistán

Fuente: Banco Popular de China (PBOC)

Hasta el año 2015, China había forjado treinta y cuatro de este tipo de acuerdos bilaterales, cuyo mecanismo consiste en que la contraparte intercambia un monto de sus divisas por yuanes chinos, que quedan depositados en el PBOC, como un pasivo, y que está disponible para cualquiera de las dos partes que enfrente problemas financieros. El monto total de estos acuerdos es CNY 3,16 billones, aproximadamente, US\$ 500 millardos (ASIFMA, 2014; PBOC, 2015).

Uso del RMB como moneda de reserva: aunque la cuenta de capitales de China no está completamente liberalizada, el Gobierno chino ha destinado un considerable segmento de sus bonos gubernamentales autorizados para inversionistas extranjeros, a más de cincuenta bancos centrales foráneos o autoridades monetarias (ASIFMA, 2014; PBOC, 2015); los montos no han sido revelados.

La inclusión en la canasta de derechos especiales de giro

El Fondo Monetario Internacional (2016) define a los Derechos Especiales de Giro de la siguiente manera:

El Derecho Especial de Giro fue creado por el FMI en 1969 como una reserva internacional complementaria en el contexto del sistema de paridades fijas de Bretton Woods.

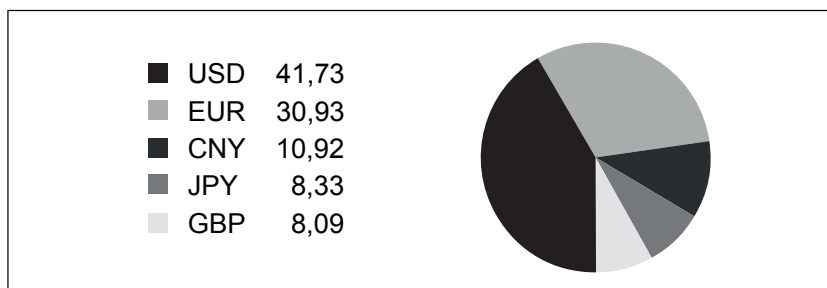
El DEG no es ni una moneda ni un activo frente al FMI. (...) Los tene-

dores de DEG pueden obtener estas monedas a cambio de sus DEG mediante dos operaciones: primero, la concertación de acuerdos de canje voluntario entre países miembros y, segundo, la designación, por parte del FMI, de países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a países miembros con una situación externa poco firme.

El valor del DEG se calcula en base a la cotización de una cesta de monedas con las siguientes características: *i*) son emitidas por los mayores exportadores miembros del FMI, y *ii*) se pueden usar libremente: son divisas líquidas, convertibles y usadas para liquidar transacciones internacionales (Prasad, 2016).

El 30 de noviembre de 2015, el Consejo Ejecutivo del FMI anunció que el renminbi cumplía las condiciones señaladas, por lo que se incorporaría en la cesta del DEG a partir del 01 de octubre de 2016, junto al dólar americano, euro, yen japonés y libra esterlina, con lo que la composición del DEG ha sido calculada en base a cinco monedas:

Gráfico 5: Composición de la cesta de DEG



Fuente: FMI

Conclusiones

- Considerando la notable preponderancia de China en el comercio internacional, como primer exportador del mundo y primer socio comercial de un amplio y ascendente número de países, el uso del yuan chino como moneda de intercambio internacional no es solamente una teoría, sino que su uso es inminente como medio de pago en el comercio mundial, generando una necesidad para que los países mantengan yuanes chinos en sus reservas internacionales.

- Los mercados financieros internacionales cuentan con un nuevo actor: préstamos denominados y pagaderos en yuanes chinos de particular importancia porque, al tiempo que la economía china cuenta con una gran liquidez, existe una creciente demanda por financiamiento internacional en el mundo.

- Es fundamental mantener un metódico seguimiento del progreso de las relaciones Sino-Latinoamericanas, así

como de la profundización del financiamiento que China se encuentra realizando en la región en áreas estratégicas para el desarrollo; especialmente, luego de los acuerdos y compromisos alcanzados con Ecuador, Perú y Chile durante la gira que realizó el Presidente chino Xi Jinping en 2016.

- Para el Ecuador, que mantiene una cercana relación comercial con el gigante asiático, que ha recibido múltiples fondos de financiamiento intergubernamental en los últimos años, y que necesita reacomodar sus reservas internacionales conforme las necesidades locales y corrientes mundiales, es señaladamente importante conocer el proceso y las perspectivas del yuan chino como moneda internacional; aún más luego de las declaraciones del mandatario chino, en el marco de la visita de Estado realizada el 17 de noviembre de 2016, en las que expresó que China se encuentra con toda la disposición de fortalecer el «encadenamiento de nuestras respecti-

vas estrategias de desarrollo...»²²⁶ para que «...la cooperación de beneficio recíproco bilateral pueda desarrollarse a un nivel más elevado»²²⁷.

Bibliografía

ASIFMA, Standard Chartered Bank and Thomson Reuters (2014). *Renminbi Roadmap*. Hong Kong. Recuperado de http://www.asifma.org/uploadedfiles/resourses/rmb_roadmap.pdf

Banco Popular de China-PBOC (2015). *2015 Report on RMB Internationalization*. Beijing. Recuperado de <http://www.pcac.org.cn/file/File/1434626721.pdf>

Chen, Y. (2014). *Chinese currency and the Global Economy*. Singapur: McGraw-Hill.

Fondo Monetario Internacional-FMI (2016). *Derecho especial de giro* (DEG). International Monetary Fund Factsheet. Recuperado de <http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR?pdf=1>

Fondo Monetario Internacional-FMI (2016). *El FMI incorpora el renminbi chino a la cesta del derecho especial de giro*. International Monetary Fund News. Recuperado de

<http://www.imf.org/es/News/Articles/2016/09/29/AM16-NA093016IMF-Adds-Chinese-Renminbi-to-Special-Drawing-Rights-Basket>

Departamento Nacional de Estadísticas de China-DNEC (2016). *2016 China Statistical Yearbook*. Beijing. Recuperado de <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>

Hofman, B., & Wu, J. (2009). *Explaining China's Development and Reforms*. The World Bank, Commission on Growth and Development, Working Paper N° 50. Washington D.C. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Working_Paper_50_Explaining_China_Development_Reforms.pdf

International Monetary Institute (IMI) (2016). *2016 RMB Internationalization Report 2016*. Beijing: Renmin University of China. Recuperado de <http://www.imi.org.cn/en/wp-content/uploads/2016/10/%E3%80%90IMI-Research-Rport-No.-1602-EN%E3%80%91RMB-Internationalization-Report-2016-Press-Release.pdf>

Kanamori, T., & Zhijun, Z. (2006). *The Renminbi Exchange Rate Revaluation: Theory, Practice and Lessons from Japan*. Asian Development Bank Institute, Policy Paper No 9. Tokio. Recuperado de <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159375/adb-renminbi-exchange-rate.pdf>

Li, Cong (1994). *Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura*

226 TeleSUR tv (17 noviembre 2016). *Jinping: Amistad entre China y Ecuador tiene una base profunda y sólida*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=m6_02HqvYas. Discurso pronunciado por el Excmo. Presidente de la R. P. China en el Salón Amarillo de la Presidencia de la República del Ecuador, durante su Visita de Estado, el 17 de noviembre de 2016. En su intervención, hace referencia a los estrechos vínculos entre ambos países.

227 *Ibid.*

en China. Revista de la CEPAL, N° 53. Santiago. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11958/1/053177183_es.pdf

Mulvey, S. (2010). Why China's currency has two names? *BBC News*. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/10413076>

Organización Mundial del Comercio. *Proceso de adhesión de China a la OMC*. Recuperado https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/a1_chine_s.htm

Prasad, E. (2016). *China's efforts to expand the international use of the renminbi*. Washington D.C. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/RMBReportFinal.pdf>

Ramo, J.C. (2004). *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre. Recuperado de <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>

Swift (2017). *RMB Tracker January 2017*. Bélgica. Recuperado de <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/document-centre>

TeleSUR tv. (17 de noviembre de 2016). Jinping: *Amistad entre China y Ecuador tiene una base profunda y sólida*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=m6_02HqvYas

The World Bank. (2016). GDP (current US\$). Recuperado de <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>

Yu, Y. (2012). *Revisiting the Internationalization of the Yuan*. Asian

Development Bank Institute, Working Paper N° 366. Tokio. Recuperado de <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156221/adbi-wp366.pdf>

Zhang, L., & Tao, K. (2014). *The Benefits and Costs of Renminbi Internationalization*. Asian Development Bank Institute, Working Paper N° 481. Tokio. Recuperado <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156336/adbi-wp481.pdf>



Ciudad Viento



Fabuladora

Otros temas

Brasil: situación política, económica y social del gigante sudamericano entre 2011-2016 y su repercusión en América Latina

Verónica Soledad Barahona Lema²²⁸

Los años posteriores a la crisis financiera global de 2008 tuvieron particular significancia en Brasil, debido a que coincidieron con el término de dos mandatos consecutivos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuyo gobierno estableció una política económica que estaba directamente vinculada con el incremento en el precio de las materias primas y el acceso a crédito blando, lo que devino en el fortalecimiento de las relaciones comerciales de Brasil con sus principales socios estratégicos, permitiéndole mantener un nivel de crecimiento económico sostenido en la región Latinoamericana durante el período 2008-2010.

La credibilidad del gobierno del presidente Lula incidió de manera favorable para que le sucediera en el poder su ministra de la Casa Civil y posteriormente fuera presidenta electa de la República Federativa de Brasil, la economista Dilma Rousseff, quien en su primer mandato gobernó entre 2011-2014 y su segundo mandato 2015-2018 fue abruptamente interrumpido a razón del proceso político instaurado en su

contra que la destituyó de su cargo en agosto de 2016, siendo sucedida por el vicepresidente Michel Temer, quien concluirá el mandato hasta el 2018 en calidad de presidente de la República.

Su gobierno se caracterizó por representar el continuismo del gobierno del presidente Lula. Entre sus logros se destacó el impulso al programa «Brasil sin Miseria», que era complementario al Programa «Bolsa Familia» y tenía como objetivo erradicar la pobreza extrema, garantizando una renta que se incrementó en 2011 a R\$ reales 77 por persona (US\$ 24 dólares) para atender las necesidades inmediatas de personas en situación de vulnerabilidad por situación de pobreza extrema; garantizar el acceso a servicios públicos e inclusión productiva, lo que permitió sacar de la pobreza extrema a 22 millones de personas, y cuyo monto de inversión en 2015 fue de 27 billones de Reales (US\$ 7.9 billones de dólares) (Ministério de Desenvolvimento Social, 2015).

Durante su gobierno se dio inicio a la segunda etapa del programa «Minha Casa Minha Vida», orientado al fi-

nanciamiento de vivienda popular para familias de baja renta. Hasta finales de 2015, el programa reportó una inversión de R\$ 294 billones de Reales (US\$ 86 billones de dólares); con 4'219.366 viviendas en construcción; y, 2'632.953 viviendas entregadas (Programa Minha Casa Minha Vida, 2015). Es importante destacar que estos programas lograron reducir la pobreza en Brasil del 24.70% en el año 2000 a 7.4% en el 2014, lo que representó que 28,6 millones de personas dejaron de ser pobres en Brasil durante este período (Banco Mundial, 2015).

La política macroeconómica implementada durante el gobierno de la presidenta Rousseff giró en torno al establecimiento de la nueva matriz económica que tenía como finalidad «estimular la inversión; mejorar los niveles de producción y empleo; reducir las tasas de interés y costos financieros de los créditos para las familias y las empresas; establecer una tasa de cambio competitiva; y mejorar los resultados fiscales» (Safatle, C; Borges, J; Oliveira, R, 2016: 93).

Para llevar a efecto esta propuesta era importante expandir las inversiones en Brasil con la finalidad de revigorizar la economía y aumentar el nivel de empleo, como estrategia para frenar el proceso inflacionario y el estado de recesión que había iniciado desde 2011. Con este objetivo, el gobierno mantuvo

un acercamiento con el sector empresarial, que expuso las dificultades del sector industrial relacionadas al elevado costo de la energía eléctrica, considerada entre las más caras del mundo; altas tasas de interés y spread bancario²²⁹ y una excesiva valorización del Real, elementos que les impedían ser competitivos en términos de precios en el mercado internacional.

Frente a esta situación, el gobierno decidió reducir el costo de la energía eléctrica a partir de la renovación de las concesiones con las empresas del sector eléctrico por treinta años, con tarifas más bajas. Por su parte, el Banco Central estableció una tasa de cambios más competitiva, reduciendo la tasa Selic²³⁰ al 7,25% en 2012. Se establecieron exenciones tributarias a las empresas; y, para mantener control sobre el spread bancario, el gobierno inyectó liquidez a los bancos federales Caixa y Banco do Brasil para ofertar créditos blandos a tasas de interés más bajas.

Sin embargo, el gobierno no logró contener el proceso inflacionario que pasó del 5,03% en 2010 al 9.03% en 2015, y solo se redujo a 6.29% en 2016 (Banco Central do Brasil, 2017). Uno de los motivos que ocasionaron el descontrol inflacionario fue el aumento significativo del costo de la energía eléctrica, que pasó del 17% en 2014 al 60% en 2015 (EBC, 2015), a pesar de que en 2013 el gobierno dispuso el con-

228 Segundo secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

229 Diferencia entre la tasa de interés que el banco paga por la captación de recursos, de la tasa que cobra por el otorgamiento de los créditos.

230 Tasa media diaria de los financiamientos ajustados en el Sistema Especial de Liquidación y Custodia para títulos federales.

gelamiento de los precios de todos los servicios públicos.

El incremento se debió a que el precio final de la energía se determina en función del costo medio de generación y distribución de la misma; y, estos valores se mantuvieron constantes sin reducirse y tuvieron que ser cubiertos por el Tesoro Nacional por un monto aproximado de R\$ 105 billones de reales (30 billones de dólares). Estos costos fueron asumidos en un 60% por parte de los propios consumidores y el 40% por subsidio directo del gobierno (Safatle, C; Borges, J; Oliveira, R. 2016: 98, 152, 155, 158, 159).

A esto se sumó el estiaje generalizado que ocasionó la reducción significativa en el nivel de agua en los principales reservorios de Brasil, lo que encareció aún más el precio de la energía eléctrica y afectó de manera significativa el nivel de rentabilidad de la empresa estatal ELECTROBRAS, que hasta el 2011 reportó lucro en R\$ 3,7 billones de reales; y, entre 2012-2015 reportó un perjuicio de -6,8 y -14,4 billones de reales respectivamente. El sector industrial se vio seriamente afectado por el incremento en el costo de la energía y registró niveles de decrecimiento en la producción industrial de bienes de capital y servicios que pasó del 2.1% en 2013 al -8,3% en 2015. Por su parte, la tasa de inversión con relación al PIB que determina el nivel de confianza del sector empresarial en la economía también se redujo del 20,6% en 2011 al 17,52% en 2016 (Ibid: 159, 88; Banco Central, 2015).

A pesar de los esfuerzos por mantener la continuidad del gobierno anterior, la política económica implementada durante el gobierno de la presidenta Rousseff no logró contener la contracción en el crecimiento del PIB, que pasó del 7.59% en 2010 al 3.91% en 2011 y se mantuvo decreciendo hasta alcanzar por el 0.1% en 2014 y el -3.82% en 2015 (Banco Mundial. 2015a). Se reportó una contracción por segundo año consecutivo, que llegó a -3,60 en 2016 (IBGE-2016a; Valor Económico, 2017), mientras que el PIB per cápita también se redujo, pasando de US\$ 13.237 a US\$ 8.651 dólares entre 2011-2015 (Banco Central do Brasil, 2015).

Otro factor que agravó la crisis política y económica fue el incremento de la carga tributaria a la población, que pasó de 25,9% del PIB en 1994 al 35,42% en 2014, lo que representa 10 puntos porcentuales del PIB en 20 años. Estos recursos son significativos porque financian del 36% del PIB brasileño (Leitão, 2015:196, 201). Gran parte de estos recursos se orientaron a cubrir el déficit de la deuda pública federal interna, ocasionado por el excesivo gasto del gobierno, que se duplicó en 10 años, pasando de R\$ 1,2 trillones de reales en 2006 a R\$ 3,1 trillones en 2016, y cuya necesidad líquida de financiamiento llegó a R\$ 666,20 billones de reales anuales en 2016. Gran parte de esta deuda se orientó a la capitalización del Banco Nacional de Desarrollo Económico y social-BNDES para el financiamiento de proyectos de infraestructura de gran envergadura en el país. La deuda pública

federal estaba conformada por deuda interna (89%), obligaciones del banco central (8%) y deuda externa (2%) (Ministério da Fazenda, 2016a).

Los principales acreedores de la deuda pública interna fueron: a) Sistema de seguridad social-INSS (24%), instituciones financieras (24%), fondos de inversión (21%), gobierno, aseguradoras y otros (31%); deuda que representaba más de 50% del PIB brasileño (Ministerio da Fazenda, 2016b).

Es importante entender la relevancia que tiene para el gobierno cubrir el déficit fiscal para financiar el sistema de seguridad social- INSS, debido a que en los últimos años Brasil experimentó un decrecimiento poblacional, que pasó del 14% en el año 2000 al 4% en 2015 (Banco Mundial, 2015b), dando lugar a una nueva composición de la estructura poblacional de Brasil, con un número significativo de personas de la tercera edad, cuya expectativa de vida pasó de 65 a 74 años entre 1990-2015 (IBGE, 2016.b).

Esta realidad reflejó un desequilibrio entre el número de personas de tercera edad en comparación con la población activa en Brasil, toda vez que en 2010 los adultos mayores representaban el 10% de la población; pero, se estima que hasta el 2060 lleguen a ser el 40% de la población total. Por este motivo, es de suma importancia elaborar una reforma en el sistema de previdencia (seguridad social) para que pueda ser sostenible en el tiempo, considerando

que la tasa de natalidad (por cada mil personas), se redujo del 24.2% en 1990 al 20.89% en el año 2000 y se mantuvo decreciendo hasta llegar al 14.7% en 2014 (Banco Mundial, 2015a).

Este desequilibrio demográfico hizo que Brasil oriente sus recursos a atender las demandas de las personas de tercera edad, lo que ocasionó un déficit del gobierno con el INSS²³¹ que alcanzó US\$ 208 billones de dólares en septiembre de 2016 (Ministerio da Fazenda, 2016b). Por otra parte, es importante destacar que en Brasil, por cada dólar que el gobierno invierte en la educación de un joven de 15 años, se gastan US\$ 10 dólares en una persona de tercera edad (Amorin, 2016:106), lo que deja al descubierto la necesidad de reformar el sistema de seguridad social para volverlo más eficiente y acorde con la nueva realidad del país.

Otro factor que agudizó la crisis política y social fue el incremento en el nivel de desempleo, que entre el 2012-2016 pasó de 7,6 a 11,5 millones de personas desempleadas, lo que representa el 11% del total de la fuerza de trabajo en Brasil, conforme consta en la **tabla 1**. Sin embargo, se destaca el número de personas que están fuera del mercado de trabajo, que en 2016 representaban el 31% de la población total, lo que evidencia el nivel de subempleo y la falta de garantías en el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores informales. Por otra parte, el IBGE (2016) reportó que las activida-

des económicas donde se concentra la fuerza laboral brasileña son: actividades de comercio (21%), servicios de prestación de salud (19%), industria (14%),

Tabla 1.

MERCADO DE TRABAJO EN BRASIL PERÍODO 2012 A JUNIO 2016							
AÑOS	Total Población	Personas en el mercado de trabajo > 14 años	% personas en el mercado de trabajo del total de la población	Personas fuera del mercado de trabajo > 14 años	Personas empleadas > 14 años	Personas desempleadas > 14 años	Tasa de desempleo > 14 años
2012	197.900.000	95.644.000	48%	60.741.000	88.041.000	7.602.000	7,90%
2014	202.827.000	99.326.000	49%	63.824.000	92.875.000	6.452.000	6,50%
Junio de 2016	205.301.000	102.384.000	50%	63.886.000	90.798.000	11.586.000	11,30%

Elaboración propia con fuentes obtenidas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística- IBGE, disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_socio-saude/2009/default.shtm/

actividades financieras e inmobiliarias (12%), construcción (9%), servicio doméstico (8%), transportes, alojamiento y otros (17%).

Además del incremento en el desempleo, a mediados de 2013 se incrementaron las tarifas del transporte público y se denunció gasto excesivo en la construcción de los estadios para el mundial de fútbol, lo que devino en protestas masivas en las calles de las principales capitales de Brasil, reflejando el descontento popular contra el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff.

En este escenario político se hicieron públicos los escándalos de corrupción de altos funcionarios del gobierno del presidente Lula, como el caso del

exministro de la Casa Civil, José Dirceu, quien fue procesado y condenado a 7 años y 11 meses por los delitos de tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito en el denominado caso «mensalão»²³²; y, posteriormente se le vinculó con el esquema de corrupción en la estatal Petrobras (G1, 2016c).

En julio de 2013, tras investigaciones previas fue juzgado y tomado preso el cambista Alberto Youssef, a partir de quien se vinculó al ex director de la empresa estatal Petrobras, Paulo Roberto Costa, dejando al descubierto el más grande esquema de corrupción en Brasil, donde estaban involucrados altos funcionarios de Petrobras, políticos y los dueños de las principales empresas

232 Transferencia mensual de grandes sumas de dinero de procedencia ilícita a miembros del esquema de corrupción.

privadas de Brasil, como el Consorcio Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutiérrez, entre otras. Estas empresas participaban en concursos de licitación convocados por Petrobras a cambio del pago de una «propina» que variaba entre el 1% al 5% del valor total de las obras sobre facturadas. Para materializar este acuerdo, se valían de operadores financieros, responsables de intermediar el pago de las coimas recibidas por las empresas a través de transferencias internacionales mediante contratos simulados con empresas de fachada. Estos recursos eran encaminados a los beneficiarios directos en dinero en efectivo a través de transferencias en el exterior, o el pago de bienes de lujo en Brasil (Ministerio Público Federal, 2015).

En 2014 entró en escena el Juez Sergio Moro, de la 13ª Vara Federal de Curitiba, quien es parte de la nueva generación de jueces que se formaron después de la Constitución de 1988, y cuya especialidad son los crímenes de lavado de dinero. Este juez fue el responsable de juzgar a los primeros acusados sin foro, privilegiado a quienes estaban involucrados en la Operación Lava Jato, considerada como el más importante proceso de investigación criminal de desvío y lavado de dinero público, que puso al descubierto un gran esquema de corrupción institucionalizada en la estatal Petrobras. Por otra parte, el ministro Teori Zavascki, relator de la Operación Lava Jato ante en el Supremo Tribunal de Justicia, fue el responsable de juzgar a los funcionarios políticos con foro privilegiado que estaban involucrados

en el esquema de corrupción.

El juez Sergio Moro implementó, dentro del sistema de investigación, la colaboración o delación premiada, que les permitía a los acusados negociar el tiempo de cumplimiento de la pena a cambio de delatar a los beneficiarios del esquema de corrupción, márgenes de lucro porcentual obtenido, canales de desvío de dinero e inclusive el compromiso de devolver estos recursos, siempre que estos acuerdos cuenten con la autorización del Tribunal Superior Federal (Netto, W. 2016: 62-65).

Entre el 2014 y 2016, la operación Lava Jato se implementó en 30 fases y sus logros más destacados fueron:

- El juzgamiento y prisión de los presidentes de las más importantes empresas brasileñas, como Marcelo Odebrecht de la constructora Odebrecht, y Otávio Azevedo, de la constructora Andrade Gutiérrez, quienes fueron juzgados en junio de 2015 como los responsables de pagar propina a los dirigentes de la estatal Petrobras y a políticos brasileños.

- La prisión del extesorero del Partido de los Trabajadores (PT), João Vaccari Neto, acusado de ser el responsable de intermediar los recursos provenientes del fraude de las licitaciones en la Petrobras.

- Emisión y cumplimiento de 53 mandatos de búsqueda y aprensión contra políticos involucrados en el sistema de corrupción de la Petrobras, llevado a cabo por la Policía Federal y la Procuraduría General de la Repú-

blica en julio de 2015 durante la 17 fase de la operación Lava Jato.

- Denuncia e inicio de proceso judicial contra el expresidente de la cámara de diputados, Eduardo Cunha, quien fue acusado de ser el beneficiario de la propina recibida de un contrato con el navío-sonda de la Petrobras, algo que devino en su prisión preventiva en agosto de 2016.

- En noviembre de 2015 el Supremo Tribunal Federal ratificó la decisión de suspender la inmunidad parlamentaria del senador y líder del Partido de Gobierno en el Senado, Delcídio do Amaral, en pleno ejercicio de su mandato, para que sea juzgado y tomado preso por la acusación de estar involucrado en un esquema para evitar la delación premiada de Nestor Cerveró, ejecutivo de la Petrobras, así como por entorpecimiento en la operación Lava Jato (Neto, W.:255-257, 300-304; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017).

Sin embargo, entre los principales objetivos de la operación estaba la recuperación de los recursos públicos desviados a paraísos fiscales, para lo cual el Ministerio Público Federal (MPF) solicitó 108 pedidos de cooperación a 36 países para recuperar R\$ 5,3 billones de reales (US\$ 1,55 billones de dólares), de los cuales R\$ 2,4 billones estaban en Suiza. Se cuenta con una orden judicial para que estos recursos sean retornados

a los cofres públicos en Brasil. A junio de 2016, fueron repatriados R\$ 659 millones; sin embargo, los países extranjeros exigen que los titulares de estas cuentas hayan sido condenados por la justicia brasileña, lo que exige celeridad en los procesos de juzgamiento y condenación de los involucrados en el caso Petrolão²³³ (O Globo, 2016).

Estos acontecimientos incidieron de manera significativa para que el 13 de marzo de 2016 se lleve a cabo una protesta masiva en las calles de 326 ciudades de Brasil, convocando a 6.8 millones de personas según los organizadores y 3.6 millones según la policía militar. Las demandas de los manifestantes giraban en torno al pedido de *impeachment* o cesación del mandato de la presidenta Dilma Rousseff. Se trataba de protestas contra el expresidente Lula da Silva, apoyo al juez Sergio Moro y a las investigaciones de la operación Lava Jato. Se exigía la salida de los presidentes de la cámara de diputados y del senado, entre otras demandas (G1, Bom dia Brasil, 2016).

Posterior a las protestas de 2015, dio inicio el proceso de *impeachment* o juicio político para la cesación del mandato contra la presidenta Rousseff a partir de la autorización del presidente de la cámara de diputados Eduardo Cunha para la apertura del proceso sobre la base de la acusación realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), que es el ente encargado de juzgar irre-

233 Neologismo usado por los medios de comunicación para referirse al esquema billonario de desvío de dinero público en la estatal Petrobras.

gularidades en el manejo de dinero, bienes y valores públicos federales.

Las acusaciones que se hicieron a la presidenta Rousseff se orientaron en dos temas puntuales:

i) Liberar créditos por R\$ 2,5 billones de reales para financiar el presupuesto por medio de decretos presidenciales sin la debida aprobación del cambio en la meta fiscal por parte del poder legislativo, acción que tomó el nombre de «Pedalada Fiscal», que era la postergación del pago de la deuda que mantenía el Tesoro Nacional con el Banco de Brasil para financiar el Plan Safra en 2015. Este retraso ocasionó que el banco público se vea obligado a pagar con recursos propios los compromisos del gobierno federal, lo que significó que en las cuentas del banco este retraso sea contabilizado como crédito al Tesoro Nacional, a pesar, de que el artículo 36 de la ley de Responsabilidad Fiscal «prohíbe la operación de crédito entre una institución financiera estatal y el ente de la Federación que lo controla en calidad de beneficiario del préstamo» (Villaverde, J. 2016: 178). Los acusadores manifestaron que las peladas fiscales le permitieron al gobierno generar superávit ficticios como una estrategia para reducir la deuda pública a causa de los altos los gastos públicos del gobierno.

ii) La acusación anteriormente descrita dio paso al proceso de cesación

del mandato de la presidenta Dilma Rousseff por enmarcarse en la Ley de Responsabilidad Fiscal 1079 que está vigente desde 1950 y que establece que el jefe del Ejecutivo puede ser apartado por actuar contra la probidad de la administración; sin embargo, la ley no especifica el concepto de probidad en la administración, dejando a libre interpretación política el juzgamiento por esta causa (Senado Federal, 2016; Telesur, 2016).

Por su parte, la defensa de la presidenta Rousseff aseguró no haber cometido ningún crimen de responsabilidad, por cuanto el crimen por el que era acusada no era de responsabilidad directa de la presidenta sino de la Secretaría del Tesoro Nacional, situación que daba cuenta de la improbidad administrativa (Villaverde, J. 2016: 242). Por otra parte, se resaltó el hecho de no estar indiciada en ningún proceso criminal y no ser investigada por la operación Lava Jato. A diferencia de la parte acusadora, de quien se cuestionó la calidad moral tanto del presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, y el presidente del Senado, Renán Calheiros, quienes eran investigados por actos de corrupción en la operación Lava Jato, por lo que sus decisiones eran un evidente acto de venganza política (PT, 2016).

En abril de 2016, la cámara de diputados aprobó el proceso de *impeachment* de la presidenta Rousseff con 367 votos a favor y 137 en contra, y encaminó el proceso a la cámara del

Senado. En mayo de 2016 se aprobó la admisibilidad de la denuncia y se apartó temporalmente a la presidenta de la República por seis meses, acusada de infringir normas de legislación fiscal en 2015 (Cámara de diputados, 2016).

Finalmente, el 31 de agosto de 2016, en la cámara del senado, con 61 votos a favor y 20 en contra se aprobó la cesación del mandato definitivo de la presidenta Rousseff, quien además fue inhabilitada por ocho años para ejercer cargos públicos. En este escenario político tomó posesión como presidente Michel Temer, segundo en la línea sucesoria y quien concluirá su mandato el 2018 (G1. 2016a).

Estos acontecimientos merecieron el rechazo de los gobiernos de países progresistas como Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua; y, en el caso particular de Ecuador, en agosto de 2016 se llamó a consultas al Encargado de Negocios de la misión diplomática ecuatoriana en Brasil, lo que en términos diplomáticos implicó un distanciamiento entre los dos países.

El proceso de *impeachment* llevado a cabo en Brasil dejó al descubierto la fragilidad del sistema democrático, dado que el juicio político que destituyó del poder a la presidenta Dilma Rousseff, fue una maniobra de la oposición enmarcada en la figura de Golpe de Estado Parlamentar por haber sido la cámara de diputados y la cámara del senado quienes juzgaron a una mandataria democráticamente electa. Por otra parte, conforme lo señala el académico Leandro Karnal (2016), se evidenció la

bipolarización política de quienes estuvieron a favor y en contra del gobierno de la presidenta Rousseff, dejando al descubierto la dificultad de gobernar en un Estado cuya democracia está polarizada, donde el odio está autorizado y el linchamiento político se convierte en una válvula de escape de la frustración de las personas.

En este escenario, se hizo evidente el rol protagónico que tuvieron las redes sociales, por ser el espacio desde donde se atomizaron las ideas y opiniones de las personas que buscaban «justicia», misma que venía acompañada de una alta carga de venganza política; pero, al mismo tiempo se desconocía la voz de quienes eligieron a la presidenta Rousseff en un legítimo proceso democrático que fue sujeto de manipulación política y cuya cesación del mandato se convirtió en un show mediático que sirvió de plataforma política para ciertos grupos opositores que representaban los intereses económicos más importantes de Brasil.

Los hechos acontecidos en Brasil en los últimos años quedarán marcados en la memoria de los latinoamericanos porque se sentó un precedente que deja al descubierto la necesidad de fortalecer nuestros regímenes democráticos y de garantizar en el marco de la ley la prevalencia del ser humano sobre el capital. Por otra parte, se puso al descubierto el verdadero alcance del presidencialismo de coalición, sistema que puede poner en riesgo el régimen democrático en un país en términos de gobernabilidad, por cuanto el poder ejecutivo se define en

función de lo que se establezca en el parlamento, más aún si está conformado por una mayoría opositora, que «... termina siendo una coalición ineficiente por ser incapaz de apoyar la agenda del gobierno; y, por las dificultades del presidente el momento de gobernar y llegar a verdaderos consensos» (Limongi, 2006: 19).

Bibliografía

Amorin, Ricardo (2016). *Depois da Tempestade*. 1ª ed. São Paulo: Prata Editor.

Banco Central do Brasil (2015). «Relatorio Anual 2015. A Economia Brasileira». Recuperado en diciembre de 2015 en <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015cap1p.pdf>.

Banco Central do Brasil (2017). «Histórico de metas para a inflação no Brasil». Recuperado el 17/04/2017 en <http://www.bcb.gov.br/Pec/metastabelaMetaseResultados.pdf/>

Banco Mundial (2015a). «Indicadores de Desarrollo Mundial- Brasil». Recuperado el 30 de julio de 2016 en <http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt/>

Banco Mundial (2015b). «Tasa de natalidade nacidos vivos em um año». Recuperado en febrero 2016 de

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BR&view=chart>.

Câmara de Diputados de Brasil (2016). «Senado aprova abertura de processo de impeachment e afasta Dilma por 180 dias». Recuperado el 13 de noviembre de 2016 en [http://www2.](http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/508623-SENADO-APROVA-ABERTURA-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-E-AFASTA-DILMA-POR-180-DIAS.html)

[camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/508623-SENADO-APROVA-ABERTURA-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-E-AFASTA-DILMA-POR-180-DIAS.html](http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/508623-SENADO-APROVA-ABERTURA-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-E-AFASTA-DILMA-POR-180-DIAS.html).

EBC- Agencia Brasil (2015). «Custo da energia eléctrica aumenta 60% em 12 meses». Recuperado el 8 de abril de 2015 en <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-04/custo-da-energia-eletrica-aumenta-60-em-12-meses>.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE] (2015). «Brasil Carinhoso-Apoio as Creches». Recuperado el 31 de diciembre de 2015 de <http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>.

G1. Bom dia Brasil (2016). «Protestos do domingo (13) formam o maior ato político da história do Brasil». Recuperado el 14 de marzo de 2016 en <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/03/protestos-de-domingo-13-foram-o-maior-ato-politico-da-historia-do-brasil.html>.

G1. Globo News (2016a). «Proceso de Impeachment Presidente Dilma. Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume». Recuperado el 31 de agosto de 2016 en <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html/>

G1. Globo News. Política (2016b). «Processo de Impeachment Presidenta Dilma. Cronología: Da eleição ao impeachment». Recuperado el 31 de agos-

to de 2016 en <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/da-eleicao-ao-impeachment/>.

G1. Globo News (2016c). «Barroso concede perdão da pena de Jose Dirceu no mensalão do PT». Recuperado el 17 de octubre de 2016 en <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/barroso-concede-perdao-da-pena-de-jose-dirceu-no-mensalao-do-pt.html>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística [IBGE] (2016a). «Cuentas Nacionales trimestrales- PIB a precios de mercado». Recuperado el 17/04/2017 en http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-valor-val_201604_3.shtm

Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística [IBGE] (2016b). «Indicadores Sociodemográficos e de saúde no Brasil». Recuperado el 29/07/16 en http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/default.shtm/

Karnal, Leandro (2016). «TV Cultura. Programa de entrevistas Roda Viva». Reco el 4 de julio de 2016 de http://tv-cultura.com.br/videos/54607_roda-viva-leandro-karnal-04-07-2016.html.

Leitão, Míriam (2015). *História do Futuro. O Horizonte do Brasil no século XXI*. - 1ª Ed.- Rio de Janeiro: Intrínseca.

Limongi, Fernando (2006). «A democracia no Brasil Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório», *Novos Estudos-CEBRAP*, N° 76, São Paulo, nov. 2006.

Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário [MDS] (2015). *Plano Brasil sem Miséria*. «Caderno de resultados 2011-2014». Recuperado enero de 2015 http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf.

Ministério da Fazenda (2016a). «Relatório Anual 2016». Recuperado en 22 abril 2017 en http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2016_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6/

Ministério da Fazenda (2016b). «Tesouro Nacional. Dívida Pública Federal». Recuperado en marzo 2016 de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/a-divida-em-grandes-numeros>.

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017). «Polícia Federal. Fases da Operação Lava Jato». Recuperado el 20/01/2017 en: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/fases-da-operacao-lava-jato>

Ministério de Indústria, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (2015). «Serie Histórica Intercambio Comercial Brasileño 2000-2015». Recuperado el 17 de agosto de 2016 en <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>

Ministerio Público Federal (2015). «Caso Lava Jato. Entenda o Caso». Recuperado en marzo de 2016 de <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>

Netto, Vladimir (2016). *Lava Jato: O juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

O Globo (2016). «Lava-Jato: cooperação internacional já recuperou cerca de R\$ 5 bilhões». Recuperado el 8 de junio de 2016 de <http://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-cooperacao-internacional-ja-recuperou-cerca-de-5-bilhoes-19447776#ixzz4QZrVYrXv>

Programa Minha Casa Minha Vida (2015). «Conquistas do Programa». Recuperado el 31 de diciembre de 2016 en http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cader-nodegraficosbsm-35anos.pdf

PT (2016). «Sete motivos para entender porque o impeachment é golpe». Recuperado el 30 de marzo de 2016 en <http://www.pt.org.br/7-motivos-para-entender-porque-este-impeachment-e-golpe/>

Saflete, Claudia, Borgues, João, Oliveira, Ribamar (2016). *Anatomia de um Desastre: Os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história*-1ª ed.- São Paulo: Portfolio Penguin.

Senado Federal (2016). «Dilma Rousseff perde o mandato de Presidente da República, mas mantem direitos políticos». Recuperado el 22 de septiembre de 2016 de <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dilma-rousseff-perde-o-mandato-de-presidente-da-republica-mas-mantem-direitos-politicos>.

Telesur (2016). «Defensa de Rousseff introdujo apelación por destitución». Recuperado el 1 de septiembre de 2016 en <http://www.telesurtv.net/news/Defensa-de-Rousseff-apelara-destitucion-ante-Tribunal-Supre->

[mo-20160901-0015.html](http://www.telesurtv.net/news/Defensa-de-Rousseff-apelara-destitucion-ante-Tribunal-Supremo-20160901-0015.html)

Valor Económico (2017). «PIB do Brasil recua 3,6% em 2016». Recuperado el 17/04/2017 de: <http://www.valor.com.br/brasil/4890204/pib-do-brasil-recua-36-em-2016>

Villaverde, João (2016). «Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff». São Paulo: Geração Editorial.

Introducción

Antecedentes

No hay acuerdo, entre autores de Ciencias Políticas, para determinar los orígenes del populismo, salvo, quizás, señalar que se trata de un fenómeno contemporáneo que mantiene la justificación de traducir la preocupación de los gobernantes por el pueblo, por los afanes y las mayores necesidades del pueblo²³⁵.

Esta misma vaguedad permite acondicionar las preocupaciones de los gobernantes en múltiples líneas de acción, con la meta puesta en solucionar, o al menos en paliar, las mayores necesidades que captan en los pueblos; necesidades estas que varían, igualmente, por múltiples circunstancias y que una vez superadas suelen dar lugar a nuevas necesidades, derivadas de las originales, o por las demandas populares para calificar las respuestas consideradas como suficientes.

Esto último quiere significar que el reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos y de los grupos sociales, por parte de los go-

bernantes, siempre da lugar a mayores aspiraciones. El derecho simple al trabajo, una vez reconocido y promocionado por los gobernantes, avanza hasta el derecho a un trabajo digno, existe pues una calificación superior del derecho originario fundamental e incluso del derecho ulterior a ese trabajo digno, deviene el derecho al trabajo digno y bien remunerado y al ir sucesivamente añadiendo cualidades, el concepto de «bien remunerado» implica protección de seguridad social, la estabilidad laboral, el derecho a que los trabajadores se organicen, que tengan vivienda, salud, y, en ese línea, un casi interminable añadido²³⁶.

Consecuentemente, la preocupación de los gobernantes por las necesidades del pueblo no puede ser meramente una preocupación filosófica de apertura para escuchar los clamores populares y una buena disposición para acoger las demandas del pueblo. Necesariamente se deben llevar a cabo acciones concretas para satisfacer las demandas populares, pero cuando esas acciones no fueron seriamente previstas o debido a escaseces crónicas de medios e instrumentos, las

234 Embajador (S.P.)

235 Gonzales, O. (2007). Los orígenes del populismo latinoamericano: Una mirada diferente.

236 Gonzales, O.

preocupaciones de los gobernantes se limitan a promesas.

En la variedad enorme de las promesas está otra dificultad académica para determinar cuando estas son viables y posibles y cuando se trata simplemente de anuncios electorales. Los gobernantes saben de antemano que podrán cumplir algunas ofertas, si median ciertas circunstancias económicas y políticas. En otras ocasiones deberán respaldar las acciones gubernamentales frente a las reacciones de los gobernados.

En algunas circunstancias especiales, incluso cabe esperarse el sacrificio del pueblo para desarrollar las acciones y alcanzar las metas que los gobernantes proponen²³⁷.

Por otra parte, las realizaciones efectivas exigen enmiendas políticas, más o menos sustanciales en relación con la severidad de las necesidades populares. Habrán, por ello, ocasiones en que alcanzar las soluciones requerirán una transformación institucional revolucionaria. Será menester transformar radicalmente los esquemas y los paradigmas políticos que hubieran estado vigentes.

En otras circunstancias, quizás las reformas institucionales resulten suficientes. No será necesaria, entonces, una revolución en sentido estricto, sino llevar adelante reformas menos traumáticas.

Las dos grandes líneas ideológicas de la superada Guerra Fría ayudan a

comprender mejor estas posibilidades de transformación o de acoplamiento. El populismo llamado democrático, en Occidente, no pretende cambiar instituciones y estructuras, pero sí llevar adelante reformas sustanciales en las mismas y poner énfasis políticos en ciertas acciones fundamentales, para alcanzar las metas propuestas, sabiéndose que son metas provisionales, que servirán de plataforma para acciones y reformas ulteriores, conforme avance la sociedad hasta el modelo propuesto²³⁸.

El populismo democrático se acerca más a la sensibilidad de los gobernantes, quienes deberán captar adecuadamente las necesidades populares y los respaldos sociales tendrán que depender de las satisfacciones reales del pueblo. Los pueblos manifiestan sus respaldos a las propuestas de sus líderes, pero mantienen ese respaldo, desde la óptica democrática, por los logros efectivos de los gobernantes.

En tiempos contemporáneos este llamado populismo democrático da lugar a la gobernabilidad, y la satisfacción popular se mide por los índices universales del desarrollo humano, que incluyen resultados prácticos de buen vivir y satisfacción popular. En definitiva, son los resultados de las acciones gubernamentales las que permiten medir los grados reales de buen gobierno²³⁹.

Probablemente, dentro de este esquema, el populismo sí es efectivamen-

237 Offe, C., Espinosa, A. E., & Keane, J. (1990). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Alianza Editorial.

238 Vilas, C. M. (1988). El populismo latinoamericano: un enfoque estructural. *Desarrollo Económico*, 323-352.

239 Lanzaro, J. (2007). La «tercera ola» de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. *Encuentros Latinoamericanos*, 1(1), 20-57.

te una buena actitud y una buena disposición de los gobernantes, para atender debidamente la satisfacción de las necesidades populares. El populismo democrático, en consecuencia, fue un medio para planificar adecuadas estrategias y constituyó un camino para ir paulatinamente alcanzado un bienestar social, que es un concepto en permanente movilidad, pues es menester añadir las cualificaciones ya descritas, con asiento en un derecho fundamental, que da lugar a otros derechos derivados del mismo o a novísimas necesidades sociales.

El populismo socialista, en contraste con el anterior, parte del reconocimiento de inequidades sociales insuperables de afrontar sin recurrir a transformaciones radicales de las instituciones políticas que permitieron y auparon, incluso, los descabros que deben superarse por una auténtica revolución, no con meras adecuaciones o con reformas que no pasan de ser paliativos, por la profundidad de la crisis social que el socialismo utiliza como acicate para la revolución.

El acomodo social a las nuevas realidades que la revolución impondrá requiere de un proceso sistemático y progresivo. Las nuevas instituciones políticas, nacidas de la revolución, exigen total respaldo popular, los bienes comunitarios deben preservarse y deben, especialmente, prevalecer frente a los intereses de grupos, con mayor razón frente a los intereses de escasas clases sociales o de individuos que sacaron provecho de las inequidades.

Las transformaciones radicales a nombre y en beneficio del pueblo son

de tal naturaleza dominantes que no caben miramientos ni excepciones, salvo de quienes socialmente asumen la responsabilidad de las transformaciones. Un grupo monolítico, estricto y severamente organizado, toma las riendas de las transformaciones y pone las reglas de protección de las mismas. El grupo se organiza como partido político único y asume la representación del pueblo. La satisfacción de las necesidades populares requiere igualmente, como lo ocurrido con el llamado populismo democrático, de un proceso sistemático y progresivo, que lleve al pueblo a la sociedad ideal.

El populismo democrático se enfrenta con el populismo socialista, aunque para ambos es menester captar las necesidades populares. Para atender estas necesidades, el populismo democrático orienta sus estrategias y acciones hacia la creación de un gobierno eficiente, pero dispuesto a ser permanentemente analizado por los gobernados, de tal manera que sin romper con las institucionalidades de origen, se den mayores facultades al pueblo para que pueda manifestar su respaldo o rechazo.

En el populismo socialista, las necesidades populares deben interpretarse para evitar desviaciones y revisionismos y, especialmente, para erradicar retornos a las situaciones de inequidad, que justificó la revolución. El interprete único de las necesidades populares, que van también creciendo en respuesta a los logros reales y a nuevas necesidades, es un partido político único, al que deben someterse siempre los gobernados

y, sin variación alguna, los gobernantes de turno, que son seleccionados por el partido y que sucesivamente piden al pueblo que ratifique, en cada ocasión, la determinación del partido²⁴⁰.

Las teorías de los dos populismos, que se convirtieron pronto en antagónicos, con sus respectivas razones, lucen impecables, en cuanto se refiere a poner atención a las necesidades populares. Los resultados de los dos son distintos y la cuota de sacrificio popular difiere entre uno y otro. El populismo socialista es absorbente; el populismo democrático puede dar lugar a manipulaciones de la llamada gobernabilidad. Los gobernantes que tengan habilidades comunicacionales resultan aventajados sobre aquellos que no manejan los medios de comunicación; surgen, entonces, prácticas de marketing político que venden personas, no ideas ni cometidos.

La aldea global universal permite captar las condiciones favorables de los dos sistemas, y sin que fuere menester mayor habilidad, pueden combinarse las herramientas de uno y otro.

El populismo latinoamericano contemporáneo usa profusamente el marketing político que apareció como un efecto paralelo del populismo democrático y se beneficia de la organización política férrea del populismo socialista. El líder magnificado por la publicidad toma la organización política a su servicio, somete a la agrupación a sus determinaciones, puesto que los primeros

convencidos del valor inusual del líder son sus seguidores de base. Los dirigentes utilizan al líder para recibir sus cuotas particulares de beneficios.

La institucionalidad se nutre de la apariencia. Parece que se trata de una sociedad democrática, pero en realidad los mecanismos de control, del populismo socialista, se emplean para que el líder escape de las apreciaciones populares. El movimiento político que respalda al líder no representa al pueblo. Es el líder el que asume personalmente esa representatividad. Él es el pueblo, en consecuencia, sus necesidades son las que deben apreciarse y las herramientas de publicidad «venden» esas necesidades del líder, para que tengan la apariencia de ser las necesidades populares.

Como antecedentes para estas lucraciones sobre el populismo, cabría concluir en que el populismo contemporáneo no puede tener una ideología definida, ni siquiera cerca de las dos vertientes mayores. Cabría incluso pensar en que dejó de ser populista para ser personalista. Surge entonces la pregunta: ¿en términos académicos clásicos, el populismo de nuestros días es una nueva forma de dictadura?

El populismo democrático es esencialmente reformista, mientras que el populismo socialista es básicamente revolucionario. Los dos tienen una carga ideológica fuerte, fuere neoliberal, el primero, y marxista, el segundo. El populismo contemporáneo, especialmente

240 Drake, P. W. (1992). Socialismo y populismo: Chile, 1936-1973 (Vol. 6). Instituto de Historia, Vicerrectoría Académica, Universidad Católica de Valparaíso.

el latinoamericano, por su afinidad con el progresismo y con el llamado Socialismo del siglo XXI apareció originalmente como neomarxista, pero también cabe suponer que desde un punto de vista ortodoxo, el marxismo, y por ende una eventual renovación del mismo, debería ser contrario a la dictaduras personalistas, pues no cabe otra dictadura que la del pueblo, de las masas²⁴¹.

La asunción de los partidos comunistas sobre la representatividad del pueblo para ejercer la dictadura del proletariado, resulta posible por la aplicación práctica del marxismo a través de las enseñanzas de Lenin o de Mao Tse Tung o, quizás incluso, de Castro, pero no calza adecuadamente pensar que el «chavismo» venezolano, por ejemplo, pueda resultar ser la aplicación práctica del Socialismo del siglo XXI, por ser ideológicamente hablando, un neomarxismo.

En cuanto a la viabilidad de las propuestas populistas, el reformismo del populismo democrático probó que sí es dable llevarlas a cabo. Igualmente, sin entrar a discutir el alcance del sacrificio popular, sí puede decirse que el populismo socialista pudo tener algunos –ciertos– resultados prácticos. Las propuestas de los populismos contemporáneos, especialmente en América Latina, evidentemente no han tenido resultado práctico alguno; por el contrario, economías que fueron mediana-

mente sólidas muestran actualmente un total deterioro.

Si los líderes de las diferentes expresiones del populismo de América Latina previeron racionalmente que sus propuestas no eran realizables, la utilización del marketing político y el mantenimiento de una publicidad permanente responde a las aspiraciones puramente personales del líder, lo que podría constituir en un auténtico «cesarismo», incluso por el poco interés real del César, acerca de las eventuales necesidades del pueblo sometido a sus caprichos.

En la línea de sostenimiento del poder político, como una condición muy particular del populismo contemporáneo, la absorción de todos los poderes del Estado no se concentra en el partido intérprete de las necesidades populares, sino en la persona del líder, que asume de manera exclusiva y excluyente la representatividad del pueblo. Incluso, en un paso subsiguiente, el pueblo se asimila al líder.

Si cuando en materia de soberanía se suele recurrir a la célebre frase de Luis XIV, «el Estado soy yo», la concepción de soberanía dentro del populismo contemporáneo exhibiría una posición mucho más radical, puesto que es el líder populista contemporáneo el que reclama su propia soberanía al afirmar que él es el pueblo. Significaría decir que el líder es el único soberano, el que tiene todas las facultades de poder y el

241 Giordani, J. (2009). La transición venezolana al socialismo. Caracas.

que responde a la satisfacción de sus necesidades, que son las necesidades del pueblo, aun cuando el pueblo haya sido insensible para captarlas.

El pueblo soy yo, entonces, es mucho más radical en materia de soberanía, que el monarca francés, que solo pretendía ser el Estado. Esta concepción de soberanía no puede ser explicada con los principios doctrinarios del neoliberalismo, tampoco con los del populismo democrático ni con los principios, en construcción, del neomarxismo.

La ausencia de ideologías²⁴²

Cualquier lector de ciencias política, aun aquel que no tenga pretensiones de ser un analista, podrá haber concluido en que toda filosofía política, de aplicarse con absoluta ortodoxia, podría llegar a autodestruirse. Para recurrir a un ejemplo clásico, muy manipulado en la recientemente superada Guerra Fría, en esta destrucción del capitalismo por la acumulación o en el socialismo marxismo, por la carencia de incentivos, estaba, para unos y para otros, la esperanza de poder superar la «larga noche neoliberal» o la «pesadilla socialista».

Los hibridismos políticos de nuestros tiempos han hecho menos vulnerables a las filosofías de base, fuere por las intervenciones estatistas en el capitalismo o sea por las cesiones capitalistas, en los antiguos regímenes marxistas. Cuando aparecen estos hibridismos,

la esperanza de la autodestrucción se aleja, aun cuando no se haya eliminado, por haber sido simplemente pospuesta²⁴³. Pero muy pocos observadores han planteado la amenaza de la autodestrucción que debería implicar el populismo, quizás porque entienden que populismo es la negación de cualquier filosofía y que eliminado el «camino», no puede esperarse el mantenimiento de una práctica de gobierno que utilice la demagogia, el engaño popular masivo, el clientelismo y la propaganda.

Desde un punto de vista académico podría ser muy acertada la anterior deducción acerca de la carencia de camino como la «esperanza» mayor de los pueblos para librarse del juego macabro de la demagogia, el engaño, el clientelismo y la propaganda agobiante, pero la comprobación histórica, durante el siglo pasado y estos primeros años del actual, nos hace ver que el recurso al populismo continúa siendo muy válido y que, como práctica de gobierno, el populismo ha demostrado mayor ductilidad que las doctrinas filosófico-políticas fundamentales. Hemos visto y quizás seguiremos en el futuro comprobando, con qué facilidad se acomodan los nuevos populismos a las corrientes políticas mayoritarias, al ofrecer cambios, revoluciones y transformaciones a la carta²⁴⁴.

Esta ductilidad se alimenta en la ventaja de que el populismo no tiene la

242 Laclau, E. (2012). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

243 Posso Serrano, A. (2007). *Principales Corrientes Políticas Mundiales*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

244 Viguera, A. (1993). «"Populismo" y "neopopulismo"» en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, 49-66.

necesidad de explicar las razones para la adopción de recetas de gobernabilidad, que se reputaban como propias de una filosofía antagónica. Los planificadores y gobernantes populistas simplemente acogen, especialmente en tiempos de elecciones, los clamores populares y ofrecen reformas sociales que favorezcan, por igual, a los abusados de siempre y a los abusivos contumaces.

Las calificaciones de «izquierda» o de «derecha» salen sobrando en los populismos, por el propio deterioro de esas tendencias, como por lo impráctico que resulta para los gobernantes populistas el ir determinando los parentescos ideológicos de las variedades múltiples de las fórmulas que van ofreciendo a sus gobernados; puesto que, en la práctica clientelar y demagógica, pueden convivir sin dificultades las ofertas económicas, por ejemplo, de limitación de las importaciones, con las de apertura de mercados; y en lo político, aquellas promesas de consolidación democrática, con las usuales y cada día más evidentes acciones represivas²⁴⁵.

La imposibilidad de institucionalización como el mecanismo de autodestrucción del populismo²⁴⁶

Las ofertas populistas tienen que tener, por lógica, los cauces abiertos para poder presentarse libremente, en paquetes que cada sector interesado haga suyo y que puedan activarse o suspenderse,

según vaya haciéndose más importante el apoyo de cada uno de esos sectores «halagados» con las ofertas.

Uno de los forjadores del Ecuador moderno solía decir que no debe planificarse, puesto que únicamente los mediocres lo hacían, ya que lo inteligente y propio de los genios tenía que ser la improvisación. Es posible que la fórmula actualmente resulte inviable, porque las exigencias de planificación son mundiales, pero con las salvedades que las necesidades contemporáneas imponen, el consejo para la gobernabilidad populista sigue siendo impecable.

Las vulnerabilidades del populismo están en la creación de marcos institucionales, aun cuando se sepa que serían simples indicadores de conductas que los propios gobernantes auspiciadores de las mismas, no pensaron nunca en llevarlas a la práctica, puesto que es imposible que las ofertas institucionalizadas, peor si hubiesen sido hechas de manera solemne, podrían cumplirse al mismo tiempo y para satisfacción de los sectores sociales llamados a ser antagónicos, porque fueron previamente azuzados por los gobernantes, para agrandar sus diferencias.

La Constitución reglamentaria que prohíbe la infelicidad plantea la educación, la salud, la vivienda y la recreación para todos los habitantes de un país, tendrá que entenderse únicamente como una bella promesa, peor si ese

245 Gudynas, E. (2009). «La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador». *Revista de Estudios Sociales*, (32), 34.

246 Posso Serrano, A. (2009). «La imposible institucionalización del Populismo». *Revista Actualidad Jurídica*, No.30, julio-agosto, año V, CEP, Quito.

país se orienta a la producción meramente autosuficiente, que quiere retornar a los medios de producciones ancestrales y que cuenta con la única realidad de la pobreza. Las distintas leyes que vayan creándose, para poner en marcha los preceptos constitucionales, tendrán que ser tan variadas y disímiles como los «cauces maestros» que se pretende seguir²⁴⁷.

La esperanza para superar el populismo tendrá que estar en la comprobación, cada vez más difícil de ocultar, de los abismos entre las realidades, los recursos y las necesidades y quizás, solo quizás, la imposible convivencia entre las ofertas de los gobernantes y su desarrollo terminaría por ser la fórmula más efectiva para superar la demagogia, el engaño masivo y la propaganda.

Pero no podría abrigarse una esperanza fundada, si se aplica para la superación del populismo las mismas recetas que dieron lugar a la situación caótica, políticamente hablando, que provocó al lanzamiento y promoción del líder populista.

La idea de la autodestrucción del populismo, en consecuencia, no podría plantearse desde los lineamientos teóricos de los apabullantes buenos resultados, de los regímenes neo-liberales, ni de la auto-consumición del capitalismo, prevista por el marxismo ortodoxo, porque los gobiernos populistas contemporáneos no se han detenido a acondicionar estas filosofías políticas matrices

a las nuevas realidades. Las realidades afrontadas y aparentemente resueltas son las que el líder apreció, de acuerdo a sus anhelos y propósitos políticos y a sus necesidades coyunturales.

Los líderes populistas tienen un ciclo de predominio que obedece a las maniobras publicitarias y al control de los aparatos estatales. Los lugartenientes de los líderes ocupan niveles de importancias menores, pero siempre en relación con la cabeza suprema. El deterioro del liderazgo afecta en primer lugar a los lugartenientes y luego provoca una decepción popular, que se va generalizando²⁴⁸.

Sería esperanzador creer que dependerá del marco general de referencia para determinar los síntomas del deterioro del líder. Los resultados de las acciones personalistas del líder podrían dejar de convencer al pueblo engeguecido por la publicidad asfixiante o las reacciones de una oposición certera, pero probablemente por la consolidación de las facultades de poder, solo el agotamiento de los recursos para mantenerlo, podrían constituir la causa mayor.

El agotamiento tiene que ver con los recursos materiales para continuar con la campaña electoral permanente y con la evidencia del engaño masivo en cuanto a los reputados logros de la gestión providencial del líder.

Los síntomas inequívocos de la sociedad deteriorada se manifiestan en el

247 Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Policy Paper, 9(5), 1-36.

248 Thibaud, C. (2002). «En búsqueda de un punto fijo para la república. El cesarismo liberal (Venezuela-Colombia, 1810-1830)». *Revista de Indias*, 62(225), 463-492.

que las olas de violencia social aumentan, crece el desempleo, se disuaden inversiones locales y extranjeras, hay desabastecimiento de bienes de primera necesidad, el poder negociador del Estado desaparece y la imagen del país se desdibuja.

Igual que lo que ocurre con todo dictador, él es fuerte mientras no rectifique. El reconocer errores o aceptar modificaciones en las líneas matrices de conducción debilitan al líder. En la obligada fase de retroceso, el líder insiste en sus errores, porque no conoce otras herramientas para gobernar y debido a que las recetas ortodoxas se pueden aplicar dentro de regímenes ideológicos, pero en el populismo no existen ideologías.

Los consejos prácticos acuden a terminar con las posturas personalistas, a abandonar el modelo de gestión política del líder. Los intereses se dejan ver con claridad, de aquellos que quisieran profundizar una verdadera revolución, que solo fue anunciada para captar favores electorales o de aquellos que quisieran volver a las situaciones de privilegios sociales que fueron demagógicamente combatidos por el líder en declive.

Los resultados de la gestión personalista del líder cambiaron el país que ya nunca podrá volver atrás y que se ve muy complicado ahondar en las reformas, porque fueron solo de maquillaje.

La causa común

Incluso con la íntima convicción de que el populismo, por lo anotado, se autodestruirá, para no esperar por la destrucción natural del régimen y con tal espera provocar mayores daños socia-

les, si cabe la posibilidad de buscar una causa común, para abrazarla como elemento de aglutinación que se proponga básicamente «acelerar» la caída del régimen populista, por una necesidad compartida y emparentada con el bien de la sociedad, para restablecer los canales de convivencia democrática, que por esencia abren las mismas oportunidades a todos los partidos, agrupaciones y movimientos políticos que abracen esa causa común.

Por supuesto que la conveniencia de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos que buscan la superación del régimen populista sería también compartida y significará el retorno al libre juego democrático, que separadamente no podrían restablecerlo por las apropiaciones del populismo de todas las herramientas electorales, que precisamente evitan tal juego democrático.

Los compromisos políticos que es menester llevar adelante, para combatir y ganar al populismo, son solamente coyunturales, para cumplir este objetivo mayor, por lo que no pueden considerarse claudicaciones de ideales y propuestas, las mismas que tendrán que ser replanteadas luego, precisamente a través del restablecido juego democrático.

Los compromisos en este sentido de búsqueda y utilización de una causa común no han sido extraños en el mundo contemporáneo, para superar crisis políticas provocadas por largas dictaduras o por situaciones de confrontación social, no sería impensado, entonces, la utilización de una causa común para acelerar la caída del régimen populista.

La relación de México con Estados Unidos en la era Trump: ¿un espejo en el que Latinoamérica debe mirarse?

Alfonso López Araujo²⁴⁹

«Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos», es la famosa frase que se le atribuye a Porfirio Díaz, un destacado militar mexicano que ejerció el cargo de presidente de su país por siete ocasiones. El porfiriato, como se conoce al período de 35 años que va desde 1876 hasta 1911, fue el intervalo en el que Díaz gobernó México, con la sola excepción de 1880 a 1884, que corresponde al período presidencial de Manuel González. En esos 35 años, en los que Estados Unidos ya empezaba a actuar como potencia mundial y reemplaza plenamente en su papel a Gran Bretaña, a México no le faltaron dificultades en su relación con el vecino del norte, lo que justificaría la frase famosa del caudillo.

Recordemos un poco de historia y, fundamentalmente, de geopolítica de la época, llamémosla así, fundacional de los dos estados. Obviamente, no pretendo hacer un análisis minucioso y detenido sobre cómo los dos países fueron forjando su identidad y destino.

Estados Unidos, que inicia su construcción como país a partir de sus famosas trece colonias, inaugura las políticas expansionistas muy temprano, ya en

1809, cuando compra Luisiana a Napoleón Bonaparte, quien a su vez la había adquirido de Fernando Borbón en 1803, y con la adquisición de La Florida, luego de la firma del Tratado Adams-Onís con España, en 1819²⁵⁰.

Al norte, con el actual Canadá, se puede decir que la relación inicial de vecindad no fue muy tormentosa, con la excepción de la guerra con Gran Bretaña de 1812-1815, por la pretensión estadounidense de invadir Canadá, que llevó a que la ciudad de Washington fuese tomada por la tropas inglesas y a la quema de la Casa Blanca y del Capitolio. Esa guerra, sin embargo, no produjo cambios en la composición territorial de los contendientes; si bien se produjeron invasiones de lado y lado, todo regresó al *statu quo* previo al conflicto, con la firma del Tratado de Gante.

Para Estados Unidos, consolidar su dominio en la cuenca del Misisipi era una preocupación fundamental, desde los inicios de su formación como país y como potencia regional. Dicha cuenca, no solo que posee una inmensa cantidad de territorios ricos para la agricultura y la ganadería, sino que la gran mayoría de los ríos afluentes del Misisipi son

249 Embajador (S.P.)

250 Guerra de México-Estados Unidos: https://es.wikipedia.org/wiki/Intervencion_estadounidense_en_Mexico

navegables, lo que contribuía, ya desde muy temprano, a la integración de la población que, paulatinamente, iba asentándose en su tierra, y al comercio de sus mercaderías.

Pero era necesario expandirse más. Había, por tanto, que aplicar la idea del «Destino manifiesto» y convertirla en filosofía de Estado, que explicara y justificara la expansión territorial estadounidense. Ya, en 1630, un ministro puritano de nombre John Cotton escribía: «Ninguna nación tiene el derecho de expulsar a otra, si no es por un designio especial del cielo como el que tuvieron los israelitas, a menos que los nativos obraran injustamente con ella. En este caso tendrán derecho a librar, legalmente, una guerra con ellos y a someterlos»²⁵¹. Pero quien desarrolló mejor esta idea y utiliza por primera vez el término fue el periodista John L. O'Sullivan, quien en un artículo publicado en la revista *Democratic Review* de Nueva York, en el número de julio-agosto de 1845, decía:

El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la Providencia, para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento **que tiene como destino**²⁵².

Lo anterior lo vamos a utilizar como antecedente al conflicto bélico que enfrentó a México con Estados Unidos entre 1846 y 1848, que significó para el primero una enorme pérdida de territorio y cuyo primer paso fue la independencia y creación de la efímera República de Texas, la que surge como fruto de la guerra que debe enfrentar México con uno de sus propios estados, el de Coahuila y Texas. Lo anterior tuvo como consecuencia la creación del actual estado de Texas, el mismo que se conformó con una parte de los territorios mexicanos de los estados de Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo México.

En este mismo período nos topamos con la entrada del ejército estadounidense a la zona comprendida entre los ríos Nueces y Bravo; la demanda de indemnización al gobierno mexicano por los daños causados en Texas durante su guerra de independencia; la creación de la República de California, como resultado de la sublevación en contra del gobierno mexicano de los colonos de origen estadounidense en el estado mexicano de Alta California, y la subsecuente anexión de Texas a los Estados Unidos de América, hecho, este último, que trae como consecuencia inmediata la ruptura de relaciones diplomáticas y la guerra. Como resultado del conflicto armado entre los dos países, los Estados Unidos consolidaron su posesión de Arizona, Nevada, parte de Colorado

251 Doctrina del destino manifiesto: https://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_del_destino_manifiesto
252 *Ibid.*

y de Utah. Finalmente, y luego de que tropas estadounidenses se pasearan por el Zócalo de Ciudad de México y fueran bloqueados los puertos mexicanos de Tampico y Veracruz, se suscribe el Tratado Guadalupe-Hidalgo que pone fin al conflicto con la pérdida mexicana de dos millones trescientos setenta y ocho mil kilómetros cuadrados, aproximadamente (Nuevo México y Alta California) y de quince millones de pesos, como pago de una compensación por gastos de guerra²⁵³.

Tenemos ya conformado, entonces, el marco territorial continental de esta gran potencia que, como hemos visto, por su riqueza natural y su geografía generosa, y gracias al esfuerzo de sus hijos, iba, con el correr del tiempo, a convertirse en la primera potencia mundial.

México, por su parte, la tuvo, desde el inicio, más difícil. La geografía no le favorecía, como sí lo hacía con los Estados Unidos. Mientras la gran potencia del norte gozaba de los privilegios de grandes vías naturales de transporte barato, cantidad de puertos en los dos océanos para el comercio de sus mercaderías y nuevos asentamientos de su creciente población, así como de inmensas superficies cultivables, México sufría. No tenía un solo río navegable e, inicialmente, apenas un solo buen puerto (Veracruz); sus tierras agrícolas estaban desconectadas unas de otras, al contrario de las estadounidenses que conformaban una gran masa singular.

Mientras el norte era muy seco, el sur era muy húmedo; su territorio era muy accidentado y rugoso, convirtiendo al transporte de mercaderías en una actividad muy costosa; en fin, toda una serie de circunstancias que no le permitían generar la riqueza suficiente como para enfrentar a un vecino tan poderoso. Para graficar las consecuencias de estas diferencias geográficas y los obstáculos que presentaban a los protagonistas, cabe mencionar que el ferrocarril que unió Ciudad de México con Veracruz, de apenas 410 kilómetros, fue terminado en 1873, cuando, a esa fecha, los Estados Unidos tenía ya dos líneas que unían los océanos Atlántico y Pacífico y, aproximadamente, 60.000 kilómetros de vías férreas²⁵⁴.

A lo anteriormente anotado, cabe también mencionar que para principios del siglo XIX, los Estados Unidos corría con ventaja ya que en 1783 había asegurado su independencia, mientras que México recién se convertiría en un estado independiente en 1821. México, además, sufría de permanente inestabilidad política, por el accionar y la ambición de varios caudillos, inclusive cuando el país estaba enfrentado militarmente con su vecino del norte.

Añadamos a lo precedente la conformación sociológica de la propiedad: en los Estados Unidos, la atracción de poder ser el árbitro de su propio destino atrajo a innumerables colonos de todas las partes de Europa, enamorados de la

253 Los interesados en la Guerra México-Estados Unidos pueden también consultar el siguiente vínculo: <http://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/historiademexico1/unidad4/intervencionesextranjerassguerramexicoestadosunidos>.
254 Stratfor: The Geopolitics of the United States, Part 1: The Inevitable Empire.

idea de ser propietarios de la tierra que trabajarían y desarrollarían con su esfuerzo, y de todo lo que encontrarán en su subsuelo. Lo anterior no sucedió en México; más aún, los llamados gubernamentales a que mexicanos poblasen California y Texas fueron un fracaso e hizo que colonos estadounidenses fueran en su lugar a ocupar esas tierras, con clara predisposición a buscar la anexión de las mismas al país del norte. Al contrario de Estados Unidos, en México la propiedad de la tierra quedó en pocas manos de españoles o de sus descendientes, quienes tenían la capacidad económica para crear plantaciones; el resto de la población rural quedó condenada a convertirse en trabajadores contratados o siervos de facto de la oligarquía local. Lo anterior tuvo sus consecuencias demográficas: para el momento en que México logra su independencia su población alcanzaba 6.2 millones frente a una población de 9.6 millones de Estados Unidos. En apenas dos generaciones –para 1870– la población de los Estados Unidos alcanzaba los 38.6 millones frente a los 8.8 millones de México. Este *boom* poblacional, unido a la capacidad de industrializarse y de producir, por sí mismo, los bienes necesarios para su propio desarrollo, marcó la distancia entre uno y otro país²⁵⁵.

¿Qué trato de significar con todo lo anterior? Que para los Estados Unidos de América, conformadas ya definitivamente sus fronteras, sus vecinos del

norte y del sur no constituían *per se* ningún tipo de amenaza. México, además, se estableció como una fuente necesaria y casi inagotable de mano de obra barata y no calificada, indispensable para el desarrollo de actividades económicas tales como la agricultura y la construcción.

Evidentemente, la frontera mutua ha sido y es –y probablemente será– una fuente de conflictos: el contrabando, que se constituyó en una actividad especialmente importante, la migración indocumentada y –muy avanzado el siglo XX– el tráfico de drogas, son algunos ejemplos por ser citados. Pero también es un espacio de integración creciente, como lo demuestra la creación de un verdadero sistema de ciudades fronterizas (San Diego-Tijuana, El Paso-Ciudad Juárez, Laredo-Nueva Laredo, McAllen-Reinosa, Brownsville-Matamoros, por no citar sino algunas de las 26 ciudades fronterizas de lado y lado, en las que viven, aproximadamente doce millones de personas) que ha funcionado eficientemente. Además, como a la geografía no se la cambia, lo racional es tratar de sacar el mayor provecho posible de ella. Y en ese esfuerzo, llegamos al TLCAN.

Recordemos que el 10 de junio de 1990, Canadá, Estados Unidos y México acuerdan establecer un tratado de libre comercio, el cual fue firmado por el presidente estadounidense George H. W. Bush, el 8 de diciembre de 1992, por el primer ministro canadiense Brian Mulroney, el 11 de diciembre de 1992,

y por el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, el 14 de diciembre de 1992; la suscripción conjunta de los tres países se efectuó el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1994, una vez que culminó el procedimiento de ratificación por parte del poder legislativo de cada uno de los tres países. Al firmarse los tratados, en el TLCAN se planteó un plazo de 15 años para la eliminación total de las barreras aduaneras entre las tres partes.

Desde su inicio, en 1994, el TLCAN no ha dejado de estar en el centro de la controversia. Sus críticos en los diferentes países lo señalan de haber afectado sectores clave de la industria nacional, como el agrícola en México, dado que ingresan más productos agrícolas de EE.UU., o de causar pérdidas masivas de empleo en el sector maquilador en EE.UU., ya que muchas compañías ahora prefieren instalar sus ensambladoras en México, atraídas por la mano de obra barata (deplorablemente, el nivel salarial en México es muy bajo y no subió por la existencia del Tratado) y la cercanía geográfica.

Si uno pasa una rápida mirada por las cifras globales del comercio bilateral entre México, Canadá y Estados Unidos, luego de 23 años de vigencia del TLCAN, no puede dejar de pensar que de los tres partícipes, los beneficiarios han sido México y Canadá. El comercio se cuadruplicó. En efecto, vemos cómo las exportaciones de productos mexicanos a los Estados Unidos han alcanzado la importantísima cifra de trescientos nueve mil millones de dólares

mientras que, en sentido contrario, las exportaciones estadounidenses a México representan ciento ochenta y siete mil millones de dólares (las cifras son relativamente similares entre Estados Unidos y Canadá).

Lo que queda claro es que un tratado de tal envergadura ha generado, como es obvio, beneficios para los países pero también perjuicios económicos en algunos sectores. Según diferentes análisis, el nivel de pobreza extrema de México subió rápidamente desde la implantación del acuerdo en 1994, pasando de un 16% a un 28% solo en los primeros cinco años. Cinco millones de campesinos tuvieron que abandonar sus tierras, elevando el desempleo urbano en México y aumentando la migración de campesinos a EE.UU., lo que generó presiones políticas en el gobierno de ese país y muchas críticas al gobierno de México. Pero culpar solo al TLCAN por el aumento del desempleo peca de injusto. Se deben considerar también elementos tales como el crecimiento espectacular del sector de servicios (que no absorbe mucha mano de obra) y el tecnológico que, en ocasiones, no ayuda a la creación de empleos, sino que, por el contrario, los reduce. Hay que tener en cuenta de que se producen, además, dos fenómenos que van a afectar los resultados de la relación comercial entre los socios desde el inicio del siglo XXI: el apareamiento del petróleo de esquisto en Estados Unidos y en Canadá, la declinación de la producción petrolera en México y la baja del precio del crudo, por un lado, y, por otro, el ingreso

de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), país que empieza a inundar el mercado mundial con sus productos generalmente baratos²⁵⁶.

En este escenario, llega a la Casa Blanca el presidente Donald Trump quien, a lo largo de su campaña electoral, entre las varias promesas de corte populista y xenófobo que formuló, estaban la de construir un muro «grande y hermoso» en la frontera de Estados Unidos con México, para prevenir la inmigración irregular (ilegal, de acuerdo con su terminología), y la de cambiar las condiciones de comercio creadas por el TLCAN, al que en repetidas ocasiones ha calificado como «muy malo» para su país. El déficit comercial es lo que más irrita al señor Trump.

Su primera promesa está encontrando dificultades, inclusive de carácter económico, para su cumplimiento. Mucho se ha hablado de que, en pleno siglo XXI, se debería hablar de puentes y no de muros, aunque esa retórica xenófoba encuentre voces de apoyo en el público estadounidense, especialmente en los sectores rurales.

La segunda parece que irá tomando cuerpo. A la fecha en que escribo estas líneas (26 de abril de 2017), el diario *The New York Times* publica la noticia de que la Casa Blanca estaba elaborando su plan para retirar a Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Al parecer, el presidente Trump estaba listo para firmar

una orden ejecutiva que retirase al país del TLCAN, lo que forzaría a una renegociación del Tratado para evitar males mayores, en el plazo perentorio de seis meses establecido en dicho instrumento internacional para que se efectivice el retiro de cualquiera de sus integrantes. No obstante, esa misma noche Trump rectificó y dijo que, a pedido de sus pares de Canadá y México, estaba dispuesto a renegociar el Tratado.

Si bien esta situación para México es preocupante, al haber concentrado en el vecino del norte un 80% de sus exportaciones, también debería serlo para Estados Unidos que, en el corto y mediano plazo podría salir como perdedor en esta contienda. Varios estados de la Unión –California, Luisiana, Texas y Nuevo México–, dado el nivel de comercio que mantienen con México, se verían afectados.

La industria mexicana consume, en el mejor de los casos, solo un 40% de insumos mexicanos, lo cual es un problema. Veamos el caso de la industria automotriz: GM, Ford y Chrysler son los actores estadounidenses en esta película. Ellos producen y ellos mismos se compran y dejan para México solamente la maquila. Retirar esas fábricas de suelo mexicano solo produciría grandes pérdidas a esas corporaciones. México es también un claro exportador de pantallas, electrodomésticos y confecciones a los Estados Unidos, pero gran parte de los insumos necesarios para su fabrica-

256 Defining Noth American Trade. World View Stratfor: <https://www.stratfor.com/image/defining-north-american-trade?d=be1ddd5371&uuiid=34265b78-aad6-bae6-4eef436ff026>

ción son importados del Asia. Por eso, algunos analistas consideran que el gran ganador del TLCAN ha sido China, cuyas exportaciones a México se dispararon desde la vigencia del Tratado.

Todo lo anterior brinda sustento a las palabras del director del Instituto mexicano para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), José Luis de la Cruz, quien en declaraciones al diario *El Universal*²⁵⁷ expresó: «acabamos exportando importaciones». Obviamente, escapa a lo anterior la exportación de alimentos frescos y procesados.

Pero dada la importancia del mercado estadounidense («El comercio entre México con Estados Unidos en un solo día se equipara a todo el comercio de América Latina por un año», en palabras de Gonzalo Abad Frías, especialista de la Universidad Iberoamericana²⁵⁸), debería pasar mucho tiempo y mejorar sustancialmente las relaciones comerciales con otros socios, como para poder llenar el vacío que se formaría con un eventual retiro de Estados Unidos.

México está ya empezando a tomar medidas paliatorias, como aquella de buscar un mayor acercamiento con América Latina, especialmente con Argentina y Brasil. La relación comercial con Chile es sólida, gracias a la Alianza del Pacífico de la que los dos países son parte. El Ecuador, por su parte, debería empezar a tomar una parte activa en

este proceso con miras a mejorar sustancialmente su comercio bilateral.

Si bien es fácil mirar los toros desde la barrera, pienso que tampoco debería pensarse que una salida de los Estados Unidos del TLCAN sería una tragedia para México; antes bien, tal vez una re-negociación del Tratado podría constituir una gran oportunidad para que ese hermoso y gran país pueda redefinir sus políticas de desarrollo y conseguir mejores condiciones de vida para sus trabajadores.

Finalmente, cabe preguntarse, cómo algunas personas lo han hecho: ¿lo que está pasando entre México y los Estados Unidos puede considerarse un espejo en el que el resto de países latinoamericanos, el Ecuador incluido, debe mirarse?

Me atrevería a responder que no, fundamentalmente por dos razones: no somos países fronterizos y, por lo tanto, no tenemos los problemas que esa condición acarrea, y nuestro superávit comercial, en proporción, es minúsculo y no afecta al sector laboral estadounidense. Nuestro problema, que puede agravarse con la política migratoria de la administración Trump, es el manejo de la migración irregular de ecuatorianos a los Estados Unidos, fenómeno que si bien se redujo notablemente a partir de 2010, empezó nuevamente a crecer desde el año 2015, como fruto de la recesión económica que afectó —y todavía afecta— al país.

257 *El Universal*. «México, sólo un gran armador». Disponible en www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/02/13/mexico-solo-un-gran-armador

258 *El Financiero*. «¿Y qué pasaría si EU dejara el TLCAN?». Disponible en www.elfinanciero.com.mx/economia/y-que-pasaria-si-eu-dejara-el-tlcan.html

Versión complementaria y documental sobre la creación de la Academia Diplomática

Edwin Johnson²⁵⁹

Sobre la creación de nuestra Academia Diplomática se han escrito, de lo que sé, algunas interpretaciones, cada una más interesante que la otra, cuyos autores son apreciados colegas de la carrera en el Servicio Exterior de la República. Me refiero a los trabajos de los embajadores Jaime Marchán Romero, Leonardo Carrión Eguiguren y Alfonso López Araujo, a más de una investigación de la autoría de un inteligente y valioso joven elemento de nuestro Servicio, el consejero Pablo Avilés Martín. Los citados trabajos recogen interesantes elementos que reflejan los pormenores que rodearon, en su momento, la idea de la creación de esta institución que constituye, con toda razón, la génesis de lo que sería más tarde el alma máter de la diplomacia ecuatoriana.

Al conmemorarse ahora el trigésimo aniversario de su inauguración y establecimiento, e inducido por algunos colegas del Servicio, he creído del caso publicar esta adicional versión, en el entendido de que se trata de la explicación de quien, al cabo de casi medio siglo ininterrumpido de haber prestado funciones de representación del país en el

exterior, desea entregar al público, con la mayor autenticidad, la realidad de los sucesos que antecedieron, inspiraron y posibilitaron la creación de este magno centro de formación profesional. Y todo esto por pedido expreso de buenos amigos y compañeros de profesión que, sabedores de la realidad, me insinuaron que plasmara esta nueva versión, en espera de que con ella se cuente con un elemento necesariamente complementario de la bibliografía especializada sobre la materia.

En un inicio, cuando ingresábamos a la Cancillería, lo hacíamos en condición de «meritorios», para luego presentarnos a las respectivas pruebas orales y escritas, y, así, una vez aprobadas, alcanzar el puesto de canciller de tercera o ayudante cuarto y de allí, sucesivamente, los de canciller de segunda y de primera, esto es de ayudante tercero y ayudante segundo, respectivamente. Para esta etapa preparatoria, el aspirante debía someterse a diferentes pruebas sobre historia y geografía del Ecuador, conocimientos básicos de economía, cultura general, principios del Derecho Internacional e idiomas extranjeros.

Eso le posibilitaba, a más de los estudios universitarios y superiores que uno debía seguir, presentarse como aspirante a los exámenes para optar por la categoría de tercer secretario (equivalente a ayudante general), es decir, la primera y más baja denominación dentro de la carrera diplomática y contemplada por cierto en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de la cual es parte el Estado ecuatoriano. Otros países, en especial de América Latina, por ejemplo, a lo largo de los años, han tenido como base de su formación profesional diplomática institutos especializados dependientes de las estructuras administrativas de sus respectivos ministerios de Relaciones Exteriores, como son los casos del Instituto Rio Branco en la Cancillería brasileña; la Academia Diplomática Andrés Bello de Chile; la peruana en la Cancillería de Torre Tagle por citar unas de las más notables en su campo.

Antecedentes

Apenas habían transcurrido 3 años de haberme incorporado al Ministerio de Relaciones Exteriores, primero como meritorio y más adelante por concurso como canciller de tercera (ayudante cuarto), cursaba ya mi tercer año de la Escuela de Derecho en la Universidad Central del Ecuador, mientras tanto ya había ascendido a canciller de segunda y de primera, y mi interés en la profesión de representar al país crecía cada vez más, de tal manera que opté por presentarme al concurso público para tercer secretario en 1974, concurso muy

difícil, completo, entre pruebas orales y escritas de diferentes materias, como Economía, Historia y Geografía del Ecuador, Arte y cultura ecuatorianas, Derecho Internacional Público, Derecho Territorial, Derecho Diplomático, Derecho Consular, problemas del mundo contemporáneo, organismos internacionales, idiomas extranjeros (inglés o francés), es decir, una gama muy completa y amplia de materias, lo que demandaba una preparación y dedicación especiales. Luego del correspondiente período de exámenes, en una semana completa, llena de nervios y concentración, obtuve el primer puesto y de inmediato accedí al cargo de tercer secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano. Un año después obtuve la respectiva «confirmación en la carrera», conforme lo dictaban las regulaciones sobre materia de personal. Todo este período inicial me tomó unos cinco años y al propio tiempo había completado mi carrera de leyes, habiendo egresado de la misma en el verano de 1975. Luego de la confirmación en la carrera, fui convocado por el director general del Servicio Exterior, quien me manifestó que las autoridades habían decidido designarme, como en efecto fue, en calidad de tercer secretario-vicecónsul del Ecuador en el puerto de Miami, estado de La Florida. Unos pocos meses atrás, el embajador José Montero Toro, designado como nuevo jefe de misión en Egipto, me había propuesto para que le acompañase, lo que no logró finalmente concretarse.

Hago este breve resumen para destacar que en el curso de estos primeros

cinco años de mi experiencia en materia diplomática, fui dándome cuenta de que el diplomático ecuatoriano que se iniciaba debía prepararse mucho más y adecuadamente. Pude experimentar lo que acontecía en los países vecinos –que he citado anteriormente, como Brasil, Chile, Perú y Argentina, por ejemplo–, que contaban y cuentan en sus servicios diplomáticos con sus correspondientes institutos de formación profesional y no solo la que un joven recibe en la universidad, a nivel superior, a más de la valiosa experiencia de trabajo diario en las cancillerías. Este hecho me dio la pauta para fundamentar en mi pensamiento la idea de establecer en algún momento de mi carrera una institución similar a las mencionadas bajo la denominación de Academia Diplomática del Ecuador. Así, en el año 1982, cuando habíamos sido electos como presidente y vicepresidente, junto con mi colega y amigo de siempre, Patricio Zuquilanda, logramos dar un primer paso, muy decisivo, bajo la estructura de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior, con el primer centro de capacitación, que fue autorizado por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis Valencia Rodríguez, y así establecer un inicial eslabón que permitiera madurar la idea de una academia de formación diplomática debidamente institucionalizada. Esta idea la fui personalmente «socializando» a nivel de los funcionarios jóvenes, pero siempre aparecía el fantasma del Instituto de Ciencias Internacionales de la Universidad Central, dentro de la Escuela de Derecho,

entidad que tradicionalmente se oponía a cualquier iniciativa que persiguiera la creación de una academia dentro de la Cancillería. El Centro de Capacitación de 1982 fue inaugurado solemnemente por el presidente Osvaldo Hurtado Larrea (ver fotografías).

3. -

Creo que esta germinal iniciativa existió lo que duró el mandato de la AFESE (Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano), es decir, un año calendario, puesto que, como queda anotado anteriormente, las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores de esos años temieron permanentemente la reacción contraria que podía presentarse de parte de las escuelas de ciencias internacionales de la universidades Central y Estatal de Guayaquil.

En la tesis escrita, previa a la obtención de mi Licenciatura en Ciencias Públicas y Sociales, en 1973, dejaba constancia de esta particular iniciativa en los siguientes términos: «...por eso será preciso la creación, dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Academia Diplomática, como única y valedera instancia para el ingreso al Servicio Exterior de carrera de la República y para la permanente capacitación y mejoramiento profesional de sus miembros...».

Es así como a finales de 1986, cuando me propusieron aceptar la candidatura para presidente de la AFESE, entre una de las propuestas de trabajo, y como la de mayor importancia, inscribí

la necesidad de crear y establecer la Academia Diplomática. Debo recordar que esta propuesta fue aceptada por el binomio que acompañaba la lista, mi colega y amigo Alfonso López Araujo. Tuvimos entonces la fortuna de obtener un triunfo rotundo, lo que me permitió concretar el ofrecimiento de campaña, entre ellos la cesantía, la nueva revista de AFESE, la Academia Diplomática, el centro deportivo, entre otras ideas importantes que se lograrían concretar en el período de 1987-1988. Por cierto, la cesantía sería una conquista vital para el futuro bienestar de los miembros de la asociación, razón por la cual me he de permitir, al final de este resumen, consignar unas líneas adicionales, cuyo autor es el embajador Rafael Veintimilla Chiriboga, actual embajador en Egipto, puntal en la concreción de la Caja de Mejoramiento Administrativo el 12 de agosto de 1987, junto con el ministro del Servicio Egbert Espinosa Eichler, a quienes, no sé por qué razón se les ha negado sin razón alguna el justo y palpable homenaje de reconocimiento, que ahora lo dejo expresamente sentado.

Una vez instalada la nueva directiva de la asociación, coincidió con la incorporación del nuevo canciller en la persona del ilustre diplomático doctor Rafael García Velasco, a quien fuimos a visitarlo Leonardo Carrión, Alfonso López y su sobrino carnal Manolo Pesantes García. Nos recibió muy cordialmente, nos felicitó por el triunfo al haber alcanzado la elección como directivos de la AFESE y, al cabo de una muy fructífera y amigable reunión, accedió a mi pro-

puesta de la creación de la Academia, designándonos como artífices de la idea y disponiéndonos la preparación de la documentación correspondiente en el menor tiempo posible para su creación. La emoción fue realmente indescribible, pues parecía que se cristalizaba un sueño que se me había incrustado en mi cabeza desde muchos años atrás. En ese instante entregamos al canciller nuestra propuesta escrita, con toda la descripción de los pasos administrativos y reglamentarios para estructurar y concretar definitivamente la idea. Este documento fundamental, preparado por el equipo de los cuatro, en un tiempo ciertamente récord, gracias a la experticia en materia electrónica de Leonardo, fue aceptado por el canciller y dispuesto como base de nuestras ulteriores tareas.

4. -

Ahora nos correspondía estructurar el equipo de trabajo dispuesto por el canciller García Velasco, para lo cual el entonces subsecretario administrativo, Jaime Merchán Romero, sería, por disposición regular, quien coordinaría nuestras labores (ver anexo en circular), a los que se unirían los embajadores Fernando Córdova Bossano y Byron Morejón y el ministro Mentor Villagómez Merino, para lo cual fue de capital importancia la documentación básica preparada por el grupo de los cuatro iniciales proponentes (Manolo Pesantes, Leonardo Carrión, Alfonso López y Edwin Johnson) y así llegar a establecer, en un plazo verdaderamente récord, la documentación de soporte para su crea-

ción; vale decir: el proyecto de establecimiento de la Academia, el reglamento orgánico funcional de la Academia, sus reglamentos académico y funcional, cuerpo directivo, nómina de profesores, *pensum* académico, el instructivo para el primer concurso de ingreso a la Academia y la convocatoria respectiva de llamado al primer concurso. El trabajo se lo realizó en jornadas especiales, fuera de horas de trabajo normal, es decir, al mediodía, por las tardes y noches, con el objeto de poder concretar su creación, en el menor plazo posible.

Recuerdo una sesión en especial, cuando se trataba sobre el escudo de la Academia, para lo cual se habían presentado tres ideas básicas, una de ellas por parte de nuestro colega Íñigo Salvador y la otra de parte del arquitecto Carlos Arias. No sé si una tercera la ensayaría Leonardo (ambas constan como anexos). Lo cierto es que fue aceptada, sin mayor debate, salvo con alguna que otra precisión, la presentada por Íñigo, que es la que conocemos todos ahora. Y aquí la anécdota: En medio del campo había colocado el mapa del Ecuador, naturalmente con el detalle de la línea del protocolo de Río de 1942, que cercenaba nuestro territorio, lo que hacía aparecer un detalle negativo para nuestra soberanía, dentro de un símbolo que era el de la Academia que pronto nacería, como defensora precisamente de nuestra soberanía territorial. De allí que, para hacer que desapareciera este inconveniente, propuse que nuestro mapa rodeara a la esfera, dejando una estela que, dando la vuelta al mundo,

desaparecía aquella nefasta línea... con lo cual quedó saldado el inconveniente técnico surgido.

Entre tanto, algo vital faltaba, cuál sería el lugar físico en donde funcionaría la Academia, pues, dada la urgencia con que se trabajaba en la preparación documental de sustento, no habíamos reparado en ello. Ahí fue que propuse utilizar el terreno que habíamos logrado recuperar legalmente poco antes para la Caja, el solar junto a los almacenes El Globo de la calle Roca, en donde ahora funcionan las oficinas de la AFESE y el dispensario médico de la Asociación. Pero requeríamos de fondos... Es entonces que nuestro ministro de Finanzas y Crédito público, el gran amigo y querido embajador Eduardo Cabezas Molina, comprometió de inmediato recursos para su adecuación y mobiliario, así como para las que más tarde serían las canchas y el centro deportivo de la AFESE, en la esquina de las avenidas República y Eloy Alfaro, diagonal a la actual construcción de la estación del futuro metro de la capital.

5. -

En un brevísimo plazo se consiguió levantar la construcción de lo que sería la sede de la Academia, compuesta por un ingreso, sala de espera, oficinas del director, subdirector de Estudios, secretaria, biblioteca, salón auditorium y una pequeña cafetería, gracias a la contribución del Ministerio de Finanzas y la acuciosidad del arquitecto Carlos Arias Luna, quien no escatimó esfuerzo para cumplir en tiempo oportuno con la obra.

Mientras tanto, los trabajos de la subcomisión lograban cumplir con la tarea de la redacción de los documentos que serían la base funcional de la Academia, cuyo resultado fue presentado por el subsecretario administrativo, Jaime Marchán, al ministro García Velasco, para su correspondiente consideración y aprobación. No hubo reparos por parte del jefe de la Diplomacia ecuatoriana y es así como se procedió a la preparación de los decretos respectivos para la firma del presidente de la República, ingeniero León Febres Cordero Ribadeneyra. Para ello, era preciso que se consiguiera llevarlos a la Presidencia, evitando cualquier inconveniente. Es así como se me ocurrió encargar la delicada tarea a mi amigo y colaborador, el entonces primer secretario Fernando Chaves Dávila, actual embajador del Servicio Exterior y presidente de la AFESE, quien en compañía de alguien del despacho de la Subsecretaría accedió al Palacio y de allí al Despacho del secretario privado —con él ya se había efectuado el respectivo contacto previo para lograr la firma del presidente, lo cual se obtuvo de manera casi inmediata—. De allí, correspondía proceder a la numeración, lo que, para acelerar los trámites de ley, lo hice de mi puño y letra, con mi propia pluma fuente y así consta en los documentos originales que pueden ser verificados en el número especial de la «Carta de Noticias 91», de junio de 1987, en cuyo número especial aparecen todos y cada uno de los documentos, con los cuales nació a la vida institucional nuestra querida Academia hace 30 años. Hubo

fiesta en la Cancillería por este logro, y no podía ser de otra manera, pues al fin se había cristalizado el sueño acariciado por muchos y por tantos años. Ya no era un sueño, era una realidad palpable, que la habíamos hecho posible, gracias al tesón de los jóvenes profesionales de la nueva diplomacia ecuatoriana.

No puedo dejar de recordar, por ejemplo, como antecedente previo de este suceso, precisamente en los días en los que nos desvanecíamos en los preparativos, cuando, en medio de la trifulca que se había armado en la prensa nacional, por la campaña en contra que se nos hacía por parte de las escuelas de Ciencias Internacionales, para evitar que se cristalizara el establecimiento de la Academia Diplomática, cuando un día el prestigioso periodista de Radio Visión, Diego Oquendo, había invitado a un representante de la Cancillería para que debatiera junto con el presidente de la Asociación de Estudiantes de la Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central, licenciado Francisco Vega. Nadie quiso concurrir a este debate, por temor a las represalias que podría descargar la Escuela, de tal manera que me encargaron hacer de representante de la institución, responsabilidad que acepté de inmediato y sin más dilación estuve en la radio a la hora de la fecha señalada por Diego Oquendo. De este episodio guardo conmigo una grabación magnetofónica que el mismo Diego me proporcionaría días después del evento en cuestión, en el que el presidente de la asociación de la Escuela expuso fogosamente sus puntos de vista,

defendiendo equivocadamente la vigencia y validez del instituto universitario como formador único de diplomáticos, frente a la «pretendida» creación por parte nuestra de la Academia que, como expliqué, no buscaba extender títulos a los funcionarios que ingresaran a la Academia, que era una institución de formación y perfeccionamiento, como en efecto esa era su auténtica finalidad. Al cabo del debate, Diego Oquendo, en su papel de moderador de la audición, consignó las felicitaciones del caso al representante de la Cancillería por sus fundadas explicaciones sobre el alcance y el fondo que perseguía la Academia y expresando que con esta participación había más que suficiente razón para que se estableciera esta institución en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, siempre pensando en el mejoramiento profesional de sus integrantes, haciendo notar que en nada se contraponía con la existencia de las escuelas de Ciencias Internacionales de Quito y Guayaquil y que había merecido el unánime respaldo ciudadano.

6. -

Todo esto llevó a crear, junto con lo que diariamente expresaban los medios de comunicación ecuatorianos, una atmósfera muy favorable y por demás positiva hacia el establecimiento de nuestra Academia, porque en efecto reforzaría firmemente la profesionalización del Servicio Exterior de la República.

Pocos días después tuvo lugar una gran Asamblea General de la asociación

de funcionarios, en la que, al dirigirme a los colegas de la Cancillería, entre otras cosas, les decía:

...el 21 de mayo de este año (1987) el señor Presidente de la República suscribió el Decreto Ejecutivo (2923) de creación de la Academia Diplomática. Creo que aquella fecha ya no puede ser una fecha cualquiera. No porque nosotros estemos reunidos en este acto en parte social y sobre todo de solidaridad y de fraterno agradecimiento, dejemos de estar constituidos ahora mismo y aquí en una magna Asamblea de funcionarios y empleados. Por lo tanto, propongo a ustedes que declaramos ahora y para siempre, el 21 de mayo de cada año, como el Día del Diplomático Ecuatoriano de carrera.

Luego de la ovación general, manifesté: «Entonces debo entender que mi propuesta ha sido aprobada por aclamación».

En fin, pienso que fue una ocasión en que pude conseguir un sinnúmero de objetivos muy significativos en beneficio de los colegas miembros de la Asociación en aspectos variados, desde lo relacionado con la salud, al haberse mejorado y ampliado los beneficios del seguro de salud, cuanto en lo relativo a la seguridad en general y el mejoramiento en lo netamente profesional. De allí que, para terminar, me he de permitir consignar, a continuación, un resumen que me proporcionara mi apreciado colega, el embajador Rafael Veintimilla, acerca de la forma cómo se creó la Caja de mejoramiento administrativo, como

una manera de rendir, con esta oportunidad, un homenaje a quienes ofrecieron todos sus esfuerzos y dedicación al mejoramiento integral del Servicio Exterior de nuestro querido Ecuador, y con la esperanza de que, por otra parte, la medida irresponsable que determinó la suspensión del funcionamiento de la Academia, sea revisada cuanto antes y se vuelva a contar con esta institución de tanto prestigio, no solo en el país, sino en el resto del continente.

De seguida llegaron efusivas felicitaciones por parte de personalidades nacionales como de los excancilleres: Armando Pesantes García, Jorge Salvador Lara, Édgar Terán Terán, Carlos Aguirre Asanza, Luis Valencia Rodríguez, Antonio José Lucio Paredes, Julio Prado Vallejo; de los exalcaldes de Quito: Arquitecto Sixto Durán Ballén y Álvaro Pérez Intriago; del expresidente Osvaldo Hurtado Larrea, de innumerables personalidades nacionales y extranjeras, de rectores de universidades, de periodistas; en fin, de muchos ecuatorianos ilustres que veían en esta noble institución profesional el verdadero semillero de una diplomacia renovada, estructuralmente fuerte y sólida, defensora auténtica de los más caros intereses de la República y heredera de la tradición patriótica dejada por nuestros mayores. Hubo un considerable número de manifestaciones y expresiones de felicitación y enhorabuena consignadas en innumerables artículos editoriales de la prensa nacional, que calificaban al nacimiento de tan importante centro de perfeccionamiento profesional ecua-

toriano, como un verdadero acontecimiento (ver anexos de prensa).

-----***-----

Breves apuntes a la historia de la AFESE y de la CMA:

Como es de conocimiento de una buena parte de los miembros de la AFESE, la Caja de Mejoramiento Administrativa de la AFESE, fue creada a mediados del año 1975, por la Directiva de la época, con el objeto de dotar a sus funcionarios de un sistema que incluía dos prestaciones, una de ahorro y crédito y otra de cesantía.

Al cabo de los diez primeros años de su creación, en 1985-1986, un grupo de funcionarios miembros del directorio anterior de la AFESE y de la CMA, a los presididos por los embajadores Edwin Johnson y Rafael Veintimilla, había venido trabajando en la creación de un nuevo programa, esta vez de jubilación, separado de la Caja y que estaría destinado a reemplazar al de cesantía, que desaparecía y cuyos fondos pasarían a constituirse en el fondo semilla del nuevo programa sería separado de la CMA, con lo cual perdería el paraguas jurídico que le brindaba el decreto supremo aprobado el mes de enero de 1976 por el gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, que le otorgaba a la CMA personería jurídica de derecho privado.

Con el cambio de directorio, se le hace entrega al Embajador Johnson, en ese entonces Consejero del Servicio Exterior y nuevo Presidente de la AFESE, del documento que había venido preparando con el apoyo del actuario Economista Nicolás

Dueñas Loza, que estaba bastante avanzado.

El embajador Johnson, me hizo entrega de una copia del proyecto que le fuera entregado, me pidió mi criterio y me solicitó que lo analizara conjuntamente con los miembros del Directorio de la Caja de Mejoramiento Administrativo, con el objeto de ver su viabilidad y la posibilidad de aprobarlo.

Al recibir el documento, lo analicé y antes de llevarlo a conocimiento del directorio de la CMA, fui a conversar con mi buen amigo, Leonardo Carrión, con quien lo analizamos, conversamos sobre la conveniencia de crearlo al margen de la CMA o como parte de la misma, mediante una reforma del Estatuto General, con el objeto de mantenerle bajo el amparo del decreto antes mencionado.

Inmediatamente, le entregué la copia del documento al Embajador Carrión, quien se comprometió a mantener todas las disposiciones comunes a los dos servicios, el de Ahorro y Crédito y el de Cesantía, e incluir las nuevas disposiciones atinentes al sistema de jubilación en reemplazo de aquellas que correspondían al sistema de cesantía

Este trabajo lo realizó el embajador L. Carrión, de los pocos o quizá el único funcionario que a esa fecha tenía una computadora, con la mayor diligencia posible, esto es en veinticuatro horas, luego de lo cual ambos nos reunimos y discutimos las disposiciones una a una, las pulimos, las dimos forma e incluimos, sin ningún criterio técnico, beneficios adicionales a los contemplados en el proyecto que se nos había entregado

y cuyas disposiciones siguen vigentes hasta la presente fecha. Para evitar cualquier tentación de proceder a reformarlo, incluimos una cláusula que exige el voto escrito las dos terceras partes de sus miembros.

Concluida esta primera etapa, sometí el proyecto a consideración del Directorio de la Caja de Mejoramiento Administrativo y en sesiones de ocho horas diarias y ocho días, con almuerzo incluido, en el antiguo comedor del Ministerio, discutimos artículo por artículo entre todos los miembros del Directorio y, una vez aprobados, le presenté el resultado al embajador Edwin Johnson, con quien decidimos convocar a Asamblea General Extraordinaria Conjunta de la AFESE y de la CMA, la cual procedió a aprobar por mayoría absoluta la propuesta y así se transformó al Servicio de Cesantía en Programa de Jubilación.

Más adelante, al cabo de dos décadas aproximadamente, el año 2005, en cumplimiento de la resolución 740 de la Superintendencia de Bancos, bajo la Presidencia del Embajador Rafael Veintimilla, este programa pasó a llamarse Fondo Complementario Previsional Cerrado de la Caja de Mejoramiento Administrativo de la AFESE. Hay que decir que desde su creación se han venido realizando con regularidad estudios actuariales, que contribuyeron en un inicio a corregir y realizar los ajustes necesarios que permitan cubrir los beneficios incorporados en el Estatuto y en el pago de pensiones, los cuales demuestran la viabilidad del Fondo en el largo plazo.

Vale la pena en este punto, para que

se aprecie adecuadamente la magnitud del cambio y la importancia de este programa, mencionar algunos elementos que nos darán una idea clara de su significado en la vida de los funcionarios, al cabo de cuarenta y dos años de la creación de la CMA y de treinta y un años de su transformación en programa de jubilación.

El Servicio de Cesantía nació el año 1975 con aproximadamente 150 funcionarios que aportaban el 2% del sueldo básico (hay que recordar que el sueldo en esos tiempos tenían diversos componentes), al momento de transformarse en jubilación se pasó a descontar entre el 7% y el 9% de todos los componentes del salario, lo cual representó que los ingresos del programa crecieran aproximadamente en diez veces en sucres y en dólares comparado con lo que venía recaudándose desde su creación.

El número de funcionarios ha pasado de los 150, que se menciona anteriormente, a alrededor de 710 en la actualidad, mientras que el número de funcionarios cesantes a dicha época era incipiente, en la actualidad contamos con alrededor de doscientos pensionistas y 50 montepíos. El Fondo tiene 18 millones en inversiones y ha repartido pensiones en los últimos 17 años que superan los 13 millones de dólares.

Anexos: Documentos

Nº-00297

El Ministro de Relaciones Exteriores

Considerando:

Que mediante Decreto Ejecutivo número 2923, de 21 de mayo de 1987, publicado en el Registro Oficial número 634, de 27 de los mismos mes y año, se estableció en el Ministerio de Relaciones Exteriores la "Academia Diplomática";

Que con el establecimiento de la "Academia Diplomática" se cristaliza una antigua aspiración del personal de carrera del Servicio Exterior de la República de constituir un órgano de selección, capacitación y perfeccionamiento de todos sus miembros;

A pedido de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, formulado por su Presidente, el Dr. Edwin Johnson;

Acuerda:

Artículo Único.- Declarar el 21 de mayo de cada año el "Día del Diplomático de Carrera", en que se conmemorará el establecimiento de la Academia Diplomática, como un hecho de positivo beneficio para el país y la Institución.

Comuníquese y publíquese

Quito, a 3 de Julio de 1987.



Rafael García Velasco
Rafael García Velasco
Ministro de Relaciones Exteriores.



Ministro Edwin Johnson

República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores

Academia Diplomática

MEMORANDUM No. 147 -AD

La Dirección de la Academia Diplomática tiene el agrado de hacer llegar a usted el botón distintivo de la Academia, el cual fue confeccionado a su cargo y por pedido expreso de su parte, como un testimonio de su participación en el Primer Curso de Estudios Superiores, que recientemente concluyó en esta Academia.

2. La Dirección General tuvo la intención de hacerle entrega de este distintivo en el curso de la ceremonia que debe realizarse con motivo de la clausura del primer año de actividades de la Academia; mas, como esta ceremonia no se va a efectuar a corto plazo, la Dirección no desea postergar por más tiempo la entrega de este botón.

3. De todos modos, el respectivo Diploma de Participación será concedido a los señores concurrentes al antes indicado acto.

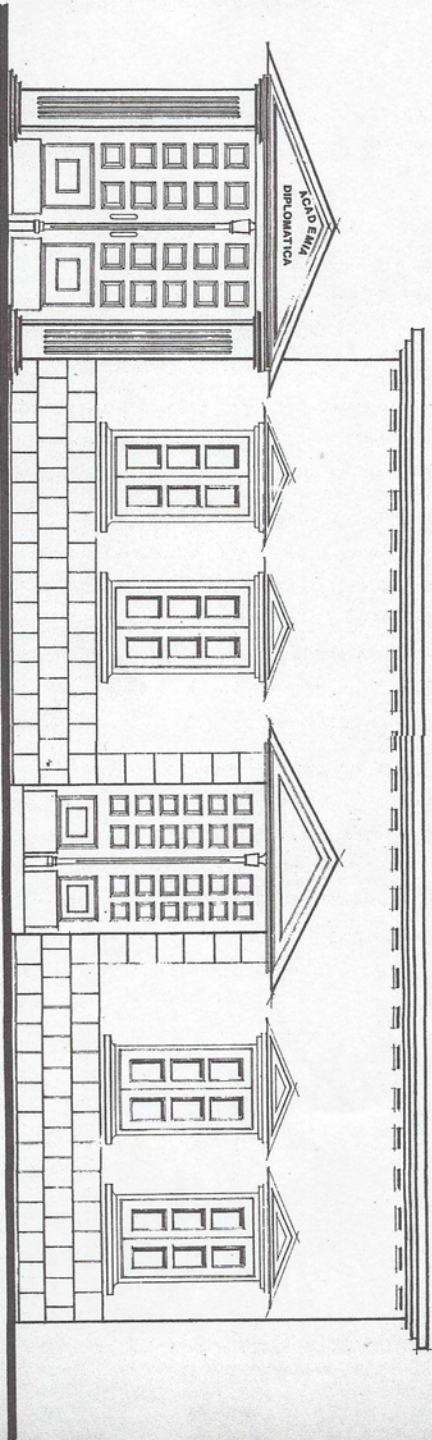
Con esta oportunidad, la Academia de Capacitación Diplomática deja constancia de su complacencia por haber contado con usted en el Curso sobre Comercio Exterior, al tiempo que le reitera las seguridades de su consideración y alto aprecio.

Quito, 22 de junio de 1988



SE RUEGA AL DESTINATARIO DE ESTA COMUNICACIÓN FIRMAR LA HOJA ADJUNTA PARA DESCARGO DE LA ACADEMIA.





FACHADA PRINCIPAL ACADEMIA DIPLOMATICA

ESCALA • 1 ————— 20

Rafael García Velasco
 RAFAEL GARCÍA VELASCO
 MR. ARCHITECT & ENGINEER

Edmundo Johnson López
 EDMUNDO JOHNSON LÓPEZ
 PRESIDENTE DE APTAS

Arquitecto J. Torres L.
 ARQUITECTO J. TORRES L.
 P. 1804 A.M. 1955

MEMORANDUM

DE: CONSEJEROS LEONARDO CARRION, EDWIN JOHNSON,
 ALFONSO LOPEZ y MANOLO PESANTES.

PARA: SEÑOR MINISTRO
 SUBSECRETARIA ADMINISTRATIVA

ASUNTO: PROGRAMA DE CAPACITACION Y PROYECTO DE SISTEMA
 DE CALIFICACION.

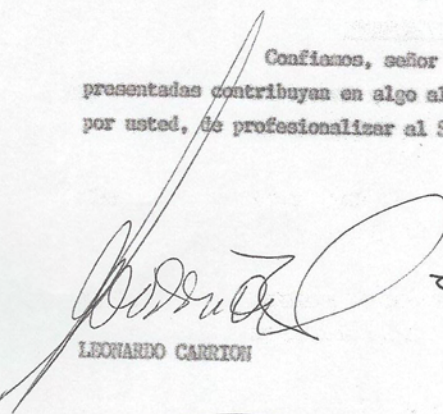
Los abajo firmantes se permiten someter a consideración del señor Ministro los documentos anexos, que contienen en su orden, una propuesta de lineamientos para un amplio programa de capacitación del personal -que incluye la creación de una Academia Diplomática- y un proyecto de Sistema de Calificación para el personal comprendido entre la Tercera y la Sexta Categorías.

La iniciativa que nos hemos permitido tomar obedece al deseo generalizado de todo el personal del Servicio Exterior de institucionalizar una adecuada y permanente estructura de capacitación profesional y, por otra, de colaborar con las Autoridades de la Cancillería en el afán de mejorar el Sistema de Calificación vigente.

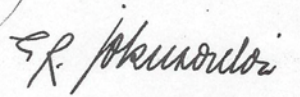
En lo que respecta a la capacitación del personal, hemos querido resaltar la conveniencia de dividirla en tres campos: el primero, relativo a la necesaria actualización y homogenización de los conocimientos del actual personal diplomático ecuatoriano; el segundo, que se refiere a la formación de los nuevos miembros del Servicio Exterior, mediante la preparación que reciban a través de la Academia Diplomática propuesta; y el tercero, atinente a la capacitación del personal administrativo del Ministerio.

Confiamos, señor Ministro, que las sugerencias presentadas contribuyan en algo al afán, permanentemente expresado por usted, de profesionalizar al Servicio Exterior Ecuatoriano.

Quito, 4 de febrero de 1967



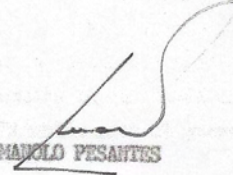
LEONARDO CARRION



EDWIN JOHNSON



ALFONSO LOPEZ



MARCELO PESANTES



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores
Academia Diplomática

No. 53 -AD

Quito, 16 de marzo de 1988

Señor Ministro
Edwin Johnson
Presente.-

Distinguido Señor Profesor:

Me es grato dirigirme a Usted para confirmarle que las horas de clase a su cargo, en la materia de "Áreas de Interés", dentro del II Curso de Actualización, tendrán lugar el día viernes 6 de mayo, de 08h00 a 10h00.

2. Aprovecho la oportunidad para reiterar a Usted el reconocimiento de la Academia por su invalorable cooperación.

De usted, muy atentamente,

César Román González

Director General de la Academia Diplomática

nadas de una virtud más honda, que viene del innato poder de simpatía y del ritmo enérgico y airoso de la vida moral²⁶¹.

Por eso he seleccionado a estos dos autores (Rodó y Montalvo) como una especie de paradigmas de lo que fueron los escritores latinoamericanos en el siglo XIX: románticos en sus inicios, modernistas y positivistas después, pero al mismo tiempo profundamente comprometidos con el devenir político de sus pueblos.

Rodó y Montalvo debieron salir de sus países de nacimiento, huyendo de la mediocridad del medio o de la persecución de las feroces dictaduras gobernantes. Se radicaron en Europa, donde murieron, como ya dije, entre la pobreza y el olvido. Su estatura moral e intelectual, sin embargo, fue acrecentándose con el pasar del tiempo, hasta convertirlos en verdaderos símbolos de sus países. Rodó puede representar perfectamente a Uruguay y Montalvo al Ecuador, pues son sus máximos referentes intelectuales del siglo XIX. Los dos encarnan, de alguna manera, lo que son esos (nuestros) países iberoamericanos, los más pequeños territorialmente de Sudamérica, ambos con historias parecidas de cercenamiento territorial y de lucha por sobrevivir en medio de sus

poderosos vecinos, ambos con historias llenas de caudillos, dictadores y mártires. Ambos con el propósito común de salir adelante sorteando las murallas que nos crecen desde dentro y desde fuera.

Ese gran prosista que fue el mexicano Alfonso Reyes reunió en un libro titulado *Pasado inmediato* a los que él consideraba los intelectuales más representativos de sus países en el siglo XIX: Andrés Bello (Chile), Domingo F. Sarmiento (Argentina), Juan Montalvo (Ecuador), Eugenio María de Hostos (República Dominicana), José Martí (Cuba), Justo Sierra (México) y José Enrique Rodó (Uruguay)²⁶². Todas las antologías son, como sabemos, «antologías», o sea frutos del antojo, ya que dejan fuera a muchos que debieron estar e incluyen a otros que debieron salir (ya sabemos lo que ocurrió años más tarde con los llamados «escritores del Boom», donde se quedaron fuera escritores de la talla de Juan Carlos Onetti o Jorge Enrique Adoum)²⁶³. Sin embargo, en el caso de Ecuador y Uruguay creo que Reyes acertó plenamente, pues Montalvo y Rodó fueron, sin duda, los escritores más representativos de sus países en el siglo XIX.

Ambos fueron críticos de sus sociedades, ambos combatieron, a su manera,

261 José Enrique Rodó. *Motivos de Proteo. Montalvo*. En selección realizada por Emilio Oribe, en su libro Rodó. Estudio crítico y antología. Buenos Aires: Editorial Lozada, 1971, p. 133.

262 Alfonso Reyes. *Pasado inmediato*. Obras completas, XII. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 242. Citado por Belén Castro en su prólogo al libro *Ariel*, de José Enrique Rodó (Madrid: Cátedra, Letras Hispánicas, 2009, p. 26).

263 Al respecto cabe mencionar que acaba de ganar un premio en el Festival de Cine de Montevideo la película ecuatoriana *Un secreto en la caja*, del realizador Javier Izquierdo, en la cual se hace una sátira sobre los escritores que no entraron al llamado «Boom». Se crea una burla-ficción sobre el inexistente escritor ecuatoriano Marcelo Chiriboga, creado por los narradores José Donoso y Carlos Fuentes. Ver los excelentes artículos que publicaron al respecto Rosalba Oxandabart y Carlos Franz en el semanario *Brecha*, correspondiente a su edición del 28 de abril de 2017.

a los regímenes o sistemas políticos que gobernaron en aquellos tiempos Uruguay y Ecuador. Montalvo tuvo como flanco de ataque a los dictadores Gabriel García Moreno e Ignacio de Veintemilla, el uno teócrata, el otro tirano de ideas liberales pero de comportamiento conservador, cuando no reaccionario y ultramontano. Rodó se enfrentó a su mismo partido (Colorado), del cual formó parte y llegó a ser incluso parlamentario, cuando este quiso aplicar ideas retrógradas o abusivas como prohibir que se exhiban crucifijos en los hospitales públicos o cuando cayó en la prédica violenta y guerrerista. Este aspecto ha sido desarrollado ampliamente a lo largo de este coloquio y en una sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional de Uruguay que se realizó en el Parlamento el día martes 2 de mayo, especialmente dedicada a destacar la memoria de José Enrique Rodó.

Curiosamente —y venga otra coincidencia— tanto Ecuador como Uruguay nacieron a la vida independiente como repúblicas en el año 1830, o al menos adoptaron ese año sus primeras constituciones (que es como decir sus partidas de nacimiento político). Son países, pues, con una vida política independiente de apenas 187 años (menos de dos siglos). Ecuador se separó de la Gran Colombia (entidad constituida por Simón Bolívar que abarcaba las actuales repúblicas de Panamá, Venezuela, Colombia, además de Ecuador que, dentro

de esta entidad político-administrativa se denominaba *Departamento del Sur*). Uruguay o la República Oriental del Uruguay, por su parte, se independizó del Imperio Brasileño, donde se llamaba *Provincia Cisplatina*. Ambos países introdujeron en sus nombres, como se ve, elementos geográficos (nombres de ríos o líneas de paralelo), ambos tuvieron como primeros presidentes a militares, ambos tenían en esa época una población mayoritariamente rural²⁶⁴, ambos se embarcarían pocos años después en espantosos conflictos civiles y en luchas con sus vecinos por definir sus territorios.

En esos espacios geográficos de América del Sur nacieron Juan Montalvo (en 1832, apenas dos años después de establecida la República del Ecuador, por lo que casi nacieron juntos república y escritor) y José Enrique Rodó (cincuenta años después de que naciera la República Oriental del Uruguay). Ambos abrazaron ideas románticas y liberales desde muy temprano. Ambos utilizaron la prosa (o el ensayo) como medios de expresión intelectual. Ambos estuvieron dotados de un talento singular para expresar sus ideas con elegancia y fuerza, una habilidad que fue acompañada de una admirable erudición. Leídos no obstante sus libros ahora, en el siglo XXI, después de que hemos pasado por las lecturas de escritores con prosas tan audaces como las del cubano Guillermo Cabrera Infante o el argentino Julio Cortázar, el chileno

264 En 1830 la población en la naciente República Oriental del Uruguay era de 74.000 personas en todo el territorio nacional. El 20% residía en Montevideo y 80% en el interior. Ver *El perfil uruguayo y su historia* (Nancy Pontet Portsher, Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2003, p. 135).

Roberto Bolaño y el colombiano Gabriel García Márquez (el del *General en su laberinto*), sus textos (los rodosianos y montalvinos) nos parecen, hoy, algo almibarados, demasiado anticuados, llenos de latinajos o demasiadas referencias a dioses del Olimpo. Sin embargo, en el momento que fueron publicados sin duda causaron sonados entusiasmos y aplausos de muchos intelectuales importantes de la época, desde Unamuno hasta Rubén Darío, desde Pardo Bazán hasta Zaldumbide²⁶⁵. Mario Benedetti, en un interesante estudio que escribió sobre Rodó y que perfectamente también aplica para Montalvo, dijo:

La peor injusticia que puede cometerse con Rodó, es no ubicarlo, al considerar y juzgar su obra, dentro de un proceso histórico". "Hoy resulta tarea fácil —dice más adelantetenerse en las carencias de Rodó, en sus miopías, en sus dictámenes fallidos, en sus pronósticos errados, en las amplias volutas de su estilo, tantas veces desprovisto de calidez. Hoy resulta sencillo indicar qué caminos debió haber seguido, en qué bifurcación se equivocó. Pero no hay que olvidar que en muchos de

los temas que trató, Rodó abría la primera brecha²⁶⁶.

Ambos tuvieron padres españoles que emigraron a América en busca de un mejor destino (el de Rodó catalán, el de Montalvo andaluz) y madres criollas. Ambos eran físicamente altos, de figuras desgarbadas y rostros picados (por la viruela el uno, por la miopía el otro), prematuramente envejecidos. Montalvo era un poco cojo (llevó consigo siempre un bastón), Rodó un tanto jorobado (o al menos eso se desprende de las descripciones que hicieron de él sus contemporáneos). Juan Montalvo hizo gala de su nombre y ejerció un cierto donjuanismo (tuvo hijos con una ecuatoriana y con una francesa) aparte de otros sonados amoríos²⁶⁷, Rodó más bien fue ascético y poco se conoce de sus escarceos amorosos. Benedetti dice que la soledad fue una característica en su vida²⁶⁸. Ambos fueron cristianos, profundamente admiradores del *Maestro*, como llamaban a Cristo, pero no practicantes y más bien críticos de la iglesia oficial católica. Los libros de Montalvo incluso fueron prohibidos por el Vaticano, que los colocó en el *index* de los libros blasfemos, par-

265 Gonzalo Zaldumbide (1884-1965). Escritor y diplomático ecuatoriano, dedicó amplios estudios a Rodó y Montalvo. Su libro sobre Rodó: *José Enrique Rodó, su personalidad y su obra*, fue publicado en Montevideo por Claudio García editor, en el año 1944. «Sobre el más ilustre de los escritores ecuatorianos, José Enrique Rodó compuso, en hora rara en él, de nostalgias y como de resarcimiento, aquel elogio estatuario, que América reputa como el mejor monumento a la gloria del hijo de Ambato. Este soberbio trozo ahí está, incólume a las veleidades de la opinión y del tiempo. Y nada en honor de Montalvo, más justo que encarecer, la lectura de esas páginas del maestro uruguayo» (prólogo a la selección sobre Montalvo que hizo para la Biblioteca Ecuatoriana Mínima, Quito, 1960). Zaldumbide, en su libro sobre Rodó, escribió lo que le faltó escribir a Montalvo sobre el gran autor uruguayo. Un escritor ecuatoriano del siglo XX suplió así el silencio del gran autor ecuatoriano del XIX. «Por lo mismo cuando hallamos un Rodó, superior a todas las modas, exento de vanidades, con dominio acabado sobre cuanto contribuye al realce de su aptitud natural, reconocemos en él —concluye Zaldumbide— un perfecto ejemplar de lo que queremos ser, de lo que vamos siendo». (Ob. cit., pp. 18-19).

266 Mario Benedetti. *Genio y figura de Rodó*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1966, p. 99.

267 Sobre este aspecto de la vida de Montalvo vale conocer el libro del cubano Alejandro Querejeta Barceló, *Anhelo que esto no sea París* (Bogotá: Seix Barral-Biblioteca Breve, 2016).

268 *Ibid.*, p. 17.

ticularmente el titulado *La Mercurial Eclesiástica*, en el cual reniega de los obispos-avispas. Ambos querían dirigir sus escritos a la juventud, en la cual veían la esperanza de los pueblos jóvenes donde nacieron. El *Ariel* de Rodó es una invocación a la juventud de comienzo a fin. Y, sin duda, la juventud de América le fue receptiva y también le llamó *Maestro*.

«Pienso que hablar a la juventud sobre nobles y elevados motivos, cualesquiera que sean, es un género de oratoria sagrada», dice²⁶⁹.

El libro mismo (uno de los alegatos más bellos escritos en lengua castellana) está dedicado «a la juventud de América». Por su parte, Montalvo decía: «desgraciado el pueblo donde la juventud no haga temblar al tirano».

Ambos veían a la América latina como la Patria Grande, particularmente Rodó, quien fue en ello más categórico y dedicó muchas páginas de sus libros *El mirador de Próspero* y *Ariel*²⁷⁰ para plantear esta tesis. Rodó era cauto en el enfrentamiento con sus adversarios. Montalvo era feroz, un extraordinario insultador. Cuando murió asesinado en Quito el tirano Gabriel García Moreno, exclamó: «mi pluma lo mató». Unamu-

no decía por ello que lo mejor de Montalvo eran sus insultos²⁷¹. Rodó tiene un estilo más tranquilo, más sosegado, casi conciliador, pero cuando quiere apuntalar una idea lo hace con gran fuerza y elegancia. En *Ariel*, su libro más celebrado, tiene páginas contra el utilitarismo (capitalismo salvaje, se diría ahora) que perfectamente habrían podido ser escritas para el momento actual, pues parecen un retrato de un conocido gobierno del norte:

La influencia de una plutocracia representada por los todopoderosos aliados de los truts, monopolizadores de la producción y la vida económica, es sin duda, uno de los rasgos más merecedores de interés en la actual fisonomía del gran pueblo. La formación de esta plutocracia ha hecho que se recuerde, con muy probable oportunidad, el advenimiento de la clase enriquecida y soberbia que en los últimos tiempos de la república romana es uno de los antecedentes visibles de la ruina de la libertad y la tiranía de los Césares²⁷².

Y en otra parte se rebela contra los pueblos y los hombres que padecen la «nordomanía»: «Es así como la visión

269 José Enrique Rodó. *Ariel*. Buenos Aires: Colección Austral, 1949, p. 29.

270 El *Ariel* de Rodó, como bien señala Belén Castro en el excelente estudio introductorio que publicó *Cátedra/Letras Hispanas*, fue un ensayo crucial en varios aspectos: «Se publicó en 1900, cuando expiraba el siglo en que se gestó el concepto y el nombre de América Latina y cuando, tras la independencia y la dificultosa delimitación de las nacionalidades que hoy conocemos, se afrontaba la doble tarea de definir una identidad cultural y lanzar a las jóvenes sociedades a su modernización» (p. 11).

271 «Cogí Las Catilinarías de Montalvo, pasé por lo excesivamente literario del título ciceroniano... y empecé a devorarlas. Iba desechando literatura erudita; iba esquivando artificio retórico. Iba buscando los insultos ¡si! los insultos, los que llevan el alma ardorosa y generosa de Montalvo». «Mi nombre está grabado en mis flechas y con ellas en el corazón mueren tiranos y tiranuelos: díganlo García Moreno y El Cosmopolita; díganlo Antonio Borrero y El Regenerador. ¿Lo dirán también Ignacio de Veintemilla y Las Catilinarías?». Citado por Juan Valdano, en su artículo inédito «El insultador indignado».

272 José Enrique Rodó. *Ariel*. Buenos Aires: Colección Austral, 1943, pp. 116 y 117.

de una América deslatinizada por propia voluntad, sin la extorsión de la conquista, y regenerada luego a imagen y semejanza del arquetipo del Norte, flota ya sobre los sueños de muchos sinceros interesados por nuestro porvenir...»²⁷³.

Montalvo también tenía un pensamiento latinoamericanista, a la América del Sur la llamaba «nuestra casa común»:

Por todos respectos somos unos mismos los americanos: sangre, interés, esperanzas, historia, forman de nosotros una sola nación. La América del Sud es nuestra casa común; en ella vivimos y en ella hemos de vivir, pues, reparémosla, defendámosla²⁷⁴.

Qué válidas resultan sus palabras ahora, cuando ese sueño de la integración sudamericana hace aguas por varios flancos y esa «casa común» que pretendió ser Unasur, por ejemplo, cuya sede está precisamente en Quito, quiere ser demolida por algunos que padecen la «nordomanía», para convertirla en un gran centro comercial. Por fortuna la derecha «no pasó del Ecuador», como bien dijo un analista del Río de la Plata, y esperemos que con la renovada presidencia de Lenín Moreno se dé un nuevo impulso a la integración sudamericana. En este momento, ese es el mejor homenaje que podemos hacer a pensadores como Montalvo y Rodó.

Otro tema que no fue ajeno a nuestros autores es la dualidad tan menciona-

da en el siglo XIX de civilización y barbarie, sobre todo después de los escritos de Domingo F. Sarmiento. La civilización estaba supuestamente en Europa, la barbarie en América. Montalvo, y en alguna medida Rodó, se inclinaron en sus primeros escritos por esta caracterización. Sin embargo, después de visitar Europa y vivir en ella tuvieron otros enfoques y otras visiones sobre esta dicotomía. «Anhele que esto no sea París», decía Montalvo después de haber vivido varios años en la *ciudad luz*, y el retrato que brinda del sur de España, en su crónica sobre Córdova, es temible: pinta a los españoles como verdaderos bárbaros que destruyeron y saquearon las mezquitas moras. Además, cuando algunas potencias europeas intentaron recuperar sus ex colonias (guerras con Chile y Perú) o invadieron países iberoamericanos (*Napoleón le petit* lanzando su ejército invasor sobre el México de Benito Juárez o Cuba luchando por su independencia de España, el último bastión que le quedaba en América) tanto Montalvo como Rodó levantaron sus voces solidarias con los países hermanos invadidos. Montalvo también condenó los intentos de Gabriel García Moreno de convertir a la República del Ecuador en un protectorado de Francia y el apoyo que el dictador ecuatoriano le dio a Maximiliano de Habsburgo cuando fue apresado y fusilado por Benito Juárez.

En respuesta a una carta que le envía un luchador por la independencia de

273 Ibid., p. 96.

274 Citado por Arturo Andrés Roig, en su valioso libro *El pensamiento social de Juan Montalvo* (Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, 1995, p. 61).

Cuba, Rodó dice:

¿Y qué otro sentimiento pueden inspirar a los ciudadanos de la América libre los esfuerzos del pedazo de América que aún lucha por su libertad sino el de la adhesión y el entusiasmo más sincero? A pesar de nuestras propias inquietudes, que son absorbentes y angustiosas en el momento actual, los orientales no pertenecemos indiferentes a la suerte de la heroica patria de Usted²⁷⁵.

Rodó y Montalvo fueron intelectuales paradigmáticos de un siglo que vio culminar las guerras de la independencia contra el colonialismo español y en el cual se formaron las nacientes repúblicas. Un siglo de interregno, como dice el filósofo argentino Arturo Andrés Roig. Un siglo que fue marcado por tres etapas filosófico-políticas muy definidas: el romanticismo, el positivismo y el liberalismo. El liberalismo y el positivismo marcaron su impronta en la vida política y económica de nuestros pueblos, mientras que el romanticismo fue más determinante en el arte, la literatura y el espíritu de los creadores.

Respecto a esto, Roig sostiene:

Hay en Montalvo un romanticismo de las ruinas y de la soledad, el que si bien es característico de sus escritos juveniles, habrá de dejar ras-

tros en toda su producción literaria, aún en la más tardía; hay, al lado de aquel, un romanticismo de los actos heroicos que se expresa tanto en el rigorismo moral, como en la apología del tiranicidio. Hay, además, una profunda devoción por ciertas figuras del romanticismo europeo que le condujo, en el ocaso de ellas, a establecer relaciones de tipo personal...No hay romanticismo, solo románticos²⁷⁶.

Rodó, en cambio, avanzó más y sus ensayos claramente se identificaron con la corriente del modernismo:

Yo soy un modernista también, dijo, yo pertenezco con toda mi alma a la gran reacción que da carácter y sentido a la evolución del pensamiento en las postrimerías de este siglo; a la reacción que partiendo del naturalismo literario y del positivismo filosófico, los conduce, sin desvirtuarlos a lo que tienen de fecundos, a disolverse en concepciones más altas²⁷⁷.

Intelectuales paradigmáticos, digo, de un siglo al que Montalvo llamaba «siglo monstruo», en el cual comenzaron a aparecer en nuestro continente las lacras del colonialismo y las herencias negativas que dejó a su paso. La explotación del indio, por ejemplo, que no fue un tema ajeno ni a Montalvo: «si mi pluma tuviera el don de las lágrimas contaría la tragedia del indio y haría

275 Arturo Andrés Roig, Ob. cit., p. 35.

276 Citado por Belén Castro, en su estudio introductorio a Ariel (Madrid: Cátedra, Letras Hispánicas, 2009, p. 34).

277 Ibid.

llorar al mundo»²⁷⁸. Rodó, por su parte, juzgaba a los colonizadores como esos «legendarios sojuzgadores... personificación de la ejecución brutal, consumada con sacrificio del indio, que también es carne y alma de América»²⁷⁹. La marginación de otros estamentos sociales, la espantosa desigualdad, la segregación, fueron también algunas de sus preocupaciones.

Montalvo escribe, en un texto que algunos clasificarían apresuradamente como un manifiesto populista, lo siguiente:

Pueblo, pon el oído atento, se ha pronunciado tu nombre. ¿Sabes lo que eres? No la hez de la sociedad humana, como te llaman unos, ni soberano absoluto, como te dicen otros. Pueblo es el globo de la nación, separa a sus enemigos, y queda el pueblo/El tirano que se alza con la libertad de sus semejantes, y viola las leyes naturales y civiles, y persigue, y ultraja, y extermina a los hombres, no pertenece al pueblo/El impío sacerdote que cambia la misericordia en crueldad, la caridad en avaricia, en soberbia la modestia y olvidando los ejemplos del Maestro ayuda a los tiranos a oprimir al dé-

bil, no pertenece al pueblo/El juez perjuro que pervierte la justicia, y en sus autos se atiene a su conveniencia, que resuelve según le sobornaron o según hablaron las preocupaciones de su clase, no pertenece al pueblo/El militar desvanecido, que anda deslumbrado con la argentería de sus vestidos sin mirar o mirando como grande a los pequeños, que desenvaina la espada y hiere sin motivo; que sirve al déspota en sus desolaciones, no pertenece al pueblo/El que oprime, el que maltrata, el que desdeña a sus hermanos, teniendo para sí que es más que ellos, no pertenece al pueblo...²⁸⁰.

Rodó tuvo preocupaciones sobre la cuestión obrera, como bien se mencionó en la sesión especial del Parlamento uruguayo del día lunes 2 de mayo de 2017²⁸¹. Montalvo fue un anticipado en temas de asociación, pues impulsó la creación en Ecuador de la Internacional obrera. En un discurso pronunciado en Quito el año 1876, en la Sociedad Republicana, dijo que:

Las naciones europeas viven repartidas en sociedades; las hay tan respetables, que de un imperio a otro se agarran con mano fuerte, y

278 «¡El Ecuador ha vivido en paz! ¡Oh desdichada paz! ¡Oh paz vergonzosa y miserable! Esta ha sido la paz de la cárcel en donde los pobres indios tributarios gemían amontonados sufriendo el látigo de los capataces; la paz de los condenados a bóvedas; la paz de los obreros; silencio profundo o llanto ahogado; abatimiento, miseria, terror, esclavitud». Juan Montalvo. *Ojeada sobre América. El Cosmopolita. Libro II*. México: Biblioteca Ecuatoriana Mínima. Editorial Cajica, 1960, p. 157.

279 «Cuando todos los títulos aristocráticos fundados en superioridades ficticias y caducas hayan volado en polvo vano, solo quedará entre los hombres un título de superioridad, o de igualdad aristocrática, y ese título será el de obrero. Esta es una aristocracia imprescindible, porque el obrero es, por definición, *el hombre que trabaja*, es decir, la única especie de hombre que merece vivir (...) ya los que desenvuelven los dones del vellón, de la espiga o de la veta; ya los que cuecen, con el fuego tenaz del pensamiento, el pan que nutre y fortifica las almas». J.E. Rodó. *La prensa de Montevideo. El mirador de Próspero*. Obra completa, p. 649. Citado por Belén Castro. Ob. cit., p. 43.

280 Juan Montalvo. *Ojeada sobre América*. Ob. cit.

281 Belén Castro. Ob. cit., p. 43.

hacen temblar a los opresores en sus tronos, unidas por medio de preciosos eslabones. La Internacional es una sociedad cosmopolita; no la temen sino los tiranos; y con justicia, porque sus estatutos y sus fines son contra la tiranía. La Internacional es sociedad universal; tiene su centro en Francia y en radios luminosos se abre paso por todo el continente... Los tiranos la difaman, porque es contra ellos, los opresores la calumnian, porque temen por sí mismos... El despotismo que es una calamidad pública; la tiranía, que es una batalla lenta y continua; la anarquía, que es un terremoto diario, no pueden hallar contrarresto sino en la reunión de los hombres de bien, en el mutuo apoyo de los ciudadanos...²⁸²

Con esto no quiero decir, mucho cuidado, que Montalvo o Rodó hayan sido los creadores de las tendencias socialistas en Ecuador y Uruguay, como algunos teóricos afirman con cierta prisa. Ambos escritores fueron intelectuales decimonónicos, llenos de contradicciones en algunos aspectos, como se ha visto a lo largo de este coloquio. Montalvo alababa la Internacional obrera, pero condenada la Comuna, por ejemplo. Rodó condenaba la nordomanía, pero era un declarado admirador de los Estados Unidos. Tuvieron profundas preocupaciones sociales y políticas, Rodó incluso llegó a militar en el Partido Colorado y a ser varias veces parlamentario. Sin embargo, sus

preocupaciones fundamentales (tanto en Rodó como en Montalvo) fueron literarias. Ellos fueron, ante todo y sobre todo, *escritores*. Tal vez por ello (entre muchas otras razones) su obra tiene vigencia y trascendencia. Su culto prolijo de la lengua cervantina, al punto de querer, en el caso de Montalvo, escribir los capítulos que se le olvidaron a Cervantes, utilizando el mismo estilo del Manco de Lepanto, haciendo gala de un dominio extraordinario del idioma castellano. Ocurre lo mismo en el caso de Rodó, pues sus ensayos tienen un estilo cuidado y soberbio. Cualquier página que abramos al azar de sus libros, particularmente de su *Ariel*, está llena de asombrosas elaboraciones gramaticales y estilísticas. Pero ni Montalvo ni Rodó eran adoradores de la palabra por la palabra, ambos fueron intelectuales, como hemos visto, que respaldaron sus palabras con un bagaje ético extraordinario. Sus vidas fueron un ejemplo de rectitud intelectual y de integridad moral. Prefirieron el exilio, la marginación, la persecución, la pobreza o el destierro antes de transar con tiranos o gobernantes abusivos. Y los textos con los cuales expusieron sus ideas estuvieron, sí, armados con gran belleza y musicalidad (por el ritmo vibrante que pusieron a sus palabras).

Gonzalo Zaldumbide, en el libro que escribió sobre Rodó, al cual me he referido antes, dice refiriéndose a su prosa: «Su verdad estaba en su belleza... y su belleza estaba en su música, música pu-

282 J.E. Rodó, «En el centenario de Cervantes», obra citada por Belén Castro, p. 122.

ramente espiritual, a la cual sirve apenas de leve acompañamiento el ritmo de la frase, y que proviene más bien de la armoniosa rotación de las ideas»²⁸³.

Y el propio Rodó, en su ensayo sobre Montalvo, en el cual expresa que anhela un día encontrarse con su amigo espiritual en los Campos Elíseos, donde van los inmortales para conversar, señala la «maravillosa condición y la virtud de las palabras; de la música y su son y la arquitectura de sus ordenaciones; del placer de cuando se nos rinden y el dolor de cuando nos huyen, y el don de evocar y hechizar que en sí tienen... Conversaríamos también de los heroísmos de la historia, de la vocación de la caballería y del amor de la libertad»²⁸⁴.

Difícil saber si Rodó y Montalvo se encontraron en el más allá para conversar de estos temas, pero sí es de profunda justicia que a los cien años de la muerte de José Enrique Rodó hayamos recordado, en su ciudad natal, su vida, su obra y la relación con los pensadores del siglo XIX, entre los que destacó el ecuatoriano Juan Montalvo.

Quisiera finalizar contándoles dos anécdotas un tanto decidoras sobre hechos suscitados en Ecuador y Uruguay relacionados con Rodó y Montalvo:

Hace más de un año, cuando había sido designado embajador del Ecuador en Uruguay, recibí una llamada en Quito de la embajadora uruguaya, Lilian Silveira, quien muy consternada me

contó que en un proceso de ajustes territoriales de las escuelas que existían en la capital ecuatoriana, se iba a suprimir la escuela *José Enrique Rodó* para fusionarla con otra escuela que tenía el estridente nombre de *¡Venceremos!* No puede ser, contesté, y tomé enseguida contacto con el entonces subsecretario y hoy ministro de Educación, el destacado poeta Freddy Peñafiel. ¿Cómo puede ocurrir que siendo tú un poeta, le dije, permitas que se cometa ese horror? Me ofreció averiguar las cosas y, obviamente, no permitió que ocurra esa barbaridad. Rodó venció así a *¡Venceremos!* y una escuela de la capital de los ecuatorianos sigue llevando orgullosa el nombre de este gran autor uruguayo.

Cuando llegué a Uruguay, en enero de 2016, ya como embajador del Ecuador, descubrí que en la bella plaza donde está el busto de Juan Montalvo, ubicada entre Punta Gorda y Carrasco, algún comedido, influenciado por otro diligente representante de la Serenísima República de San Marino, había conseguido que esa plaza inaugurada en 1956 con el nombre de *Plaza República del Ecuador* cambie su nombre por el de *Plaza San Marino*. Visité al alcalde del distrito E (al que pertenece esa plaza), Francisco Platero, y le pregunté cómo se podía permitir la barbaridad de que una plaza en donde estaba no solo el busto de Montalvo, sino también el del primer presidente civilista del Ecuador, Vicente Rocafuerte (y cuya jardinera central

283 Citado por G. Zaldumbide, p. 101.

284 *Ibid.*

tenía dibujado el perfil de Sudamérica), tuviera el nombre de un país europeo. Obviamente el alcalde se puso de mi lado y el 10 de agosto del año pasado, con la presencia del viceministro de Relaciones Exteriores, José Luis Cancela (él también novelista), recuperamos esa plaza y la rebautizamos con el nombre de *Plaza República del Ecuador*. Montalvo ganó así la batalla a San Marino.

La literatura y la historia, como pueden ver, queridas amigas y queridos amigos, sí suelen ganar batallas como las que ganaba el Cid Campeador, incluso estando muerto. Y por más que algunos se afanen en Ecuador y Uruguay en olvidar a sus grandes escritores, estos suelen reaparecer, de cuando en cuando, con mucho vigor y fuerza, para enmendar o corregir entuertos.

Quito y Galápagos: Patrimonio Mundial de la Humanidad, éxito histórico de la Diplomacia ecuatoriana a la luz de documentos desconocidos

Dr. Claude Lara Brozzesi²⁸⁵

Quito y las Islas Galápagos cuya inscripción había sido propuesta por el Ecuador figuran en esta primera lista, lo que confiere así una solemne consagración a su valor universal. Esta consagración que ningún otro sitio parece merecer en mayor grado, es un homenaje rendido a la belleza de un país y a la calidad de sus hombres.

Amadou-Mahtar M'Bow, director general de la UNESCO

Al celebrar en la comunidad internacional, en 2017, los cuarenta y cinco años de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO (1972-2017), nos parece indispensable –con nuevos documentos y como contribución al cuadragésimo quinto aniversario– participar en la mejor difusión de las actividades de la diplomacia cultural ecuatoriana que, en 1978, logró que el Centro Histórico de Quito y el archipiélago de Galápagos sean los primeros sitios en el mundo en ser registrados en la «Lista del Patrimonio Mundial», mecanismo fundamental de este tratado.

A manera de introducción, recordemos lo que escribió tan acertadamente

el embajador Mauricio Montalvo al respecto:

En vista de la función decisiva que cumplió el Servicio Exterior en estos procesos y sin la cual hubiese sido imposible la inscripción tanto del Centro Histórico de Cuenca como de la Reserva Marina de Galápagos en la Lista del Patrimonio Mundial, creo que es propicia la ocasión para revisar la presencia y participación de la diplomacia ecuatoriana en el patrimonio mundial. En efecto se trata de una filiación que no se restringe a estos casos recientes sino por el contrario se remonta a los orígenes mismos del patrimonio mundial. Como se podrá advertir en las líneas que siguen, el Servicio Exterior ha estado presente, de una manera u otra,

285 Ministro. Encargado de Funciones Culturales en la Embajada del Ecuador en China. Académico Correspondiente de la Academia de la Historia del Ecuador.

en todos los acontecimientos más importantes y decisivos del Ecuador en el patrimonio mundial. En todos los otros sitios del país inscritos en la Lista (Centro Histórico de Quito, Islas Galápagos y Parque Nacional Sangay) tanto en sus procesos de nominación como en su gestión posterior se ha contado con la atención y cuidado de la diplomacia ecuatoriana²⁸⁶.

Como bien lo manifestó el embajador Mauricio Montalvo, no solo «las Islas Galápagos y el Centro de Quito tienen el honor de constar en el primer grupo de sitios del mundo en la Lista y no solo ello, sino que el registro oficial del Patrimonio Mundial les concedió las inscripciones 1 y 2, respectivamente»²⁸⁷.

En efecto:

La diplomacia ecuatoriana participa en los asuntos relativos al patrimonio mundial desde la gestación de la reunión de expertos que prepara el proyecto de Convención. Según los archivos correspondientes, en la Embajada (París, 4-22 de abril 1972) participó A. Darío Lara, entonces Agregado Cultural del Ecuador en Francia y en las reuniones de la Conferencia General que aprobó la Convención (16 noviembre 1972) representó al Ecuador en la discusión Filoteo Samaniego, que a la época era Director Nacional de Patrimonio Artístico. El Ecuador es el décimo quinto país en el mundo y el primero en Amé-

rica latina en formar parte de la Convención; el instrumento de aceptación lo refrenda el Canciller Antonio Lucio Paredes el 30 de septiembre de 1974 y su depósito lo realizó Carlos Uribe Lasso, en su calidad de Encargado de Negocios ante la UNESCO, así desde el 16 de junio 1975 el Ecuador es parte de la Convención²⁸⁸.

Para contextualizar el valor histórico de los documentos que presentaremos a continuación, transcribimos esas explicaciones necesarias para evaluar mejor todo este proceso:

Ecuador formó parte del primer Comité Intergubernamental (1976-1980) al cual correspondió el examen, evaluación y aprobación de los primeros sitios a ser admitidos en la Lista. Esta elección la obtuvo el propio Embajador Antonio Lucio Paredes, Delegado Permanente ante la UNESCO entre noviembre 1975 y octubre 1979, quien representó al país en la primera sesión de la Asamblea General de Estados Partes de la Convención (Nairobi, Kenia, 26 de noviembre 1976). Es este el primer Comité que inscribe las Islas Galápagos y el Centro Histórico de Quito. El entonces Consejero en Washington Luis Gallegos Chiriboga junto con el Director del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, Rodrigo Pallares, representó al Ecuador en esta histórica reunión que tiene lugar en Washington el 8 de

286 Mauricio Montalvo. «La Diplomacia Ecuatoriana y el Patrimonio Mundial». En revista de AFESE, N° 37, Quito-Ecuador, 2001, p. 82.

287 *Ibid.*

288 *Ibid.*, p. 85. Reproducimos la nota 10 que nos interesa particularmente: «Nota 4-1-98/72, 10 de mayo 1972, de la Embajada del Ecuador en Francia a la Cancillería. En su informe A. Darío Lara, con sentido visionario, subraya sobre todo la importancia que tendrá la cooperación internacional en el patrimonio mundial y sugiere algunas líneas de acción al respecto».

septiembre 1978. Los expedientes de Galápagos y Quito, dada la época de presentación y la ninguna experiencia del Comité, son bastante simples y sin las sofisticaciones técnicas que ahora se exigen. Es cierto que las virtudes intrínsecas de ambos sitios hacían evidente su admisión en la Lista, pero aquello no impide reconocer la importante acción que deben haber cumplido los delegados ecuatorianos en la defensa y calificación de las nominaciones. Aunque no tienen a su cargo la elaboración y presentación de estos expedientes, hay que reconocer la contribución a estas nominaciones y, en general, a la inserción del país durante los primeros años de vigencia de la Convención, del Embajador Lucio Paredes, ya citado, de Gonzalo Abad Grijalva, primero como miembro del Consejo ejecutivo de la UNESCO (1976-1980) y luego como Delegado Permanente ante la Organización (entre febrero 1980 y junio 1983) y, en casos que actuó como encargado de Negocios, del Delegado Alterno Patricio Palacios²⁸⁹.

El resultado obtenido por la diplomacia ecuatoriana, lo resaltó con claridad y precisión Amadou-Mahtar M'Bow, director general de la UNESCO, cuando fue invitado a Quito, el 27 de julio de 1979, al afirmar: «El Ecuador, primer país de América Latina que ratifica el Convenio, ha sido elegido miembro y Vicepresidente del Comité de la primera Asamblea General de los Estados Miembros. Ha sido también el

primer Estado Miembro del Convenio en presentar propuestas de inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial». Por esta razón reproduciremos este discurso en su totalidad, así como las partes más relevantes traducidas, posiblemente por primera vez al español, del informe de la segunda sesión del Comité Intergubernamental de la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, de octubre de 1978 y, para concluir este homenaje, una serie de artículos del doctor A. Darío Lara quien, como diplomático, participó también a esta inscripción.

ALOCUCIÓN DEL SEÑOR AMADOU-MAHTAR M'BOW EN LA CEREMONIA DE INSCRIPCIÓN DE QUITO Y LAS GALÁPAGOS EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL Y NATURAL

Quito, 27 de julio de 1979²⁹⁰

Señores Ministros,
Señores Miembros del Parlamento,
Señor Alcalde,
Señor Rector,
Excelencias,
Señoras, Señores:

Es con emoción que vuelvo a encontrarme, una vez más, en esta ciudad hecha de piedras y nubes según la expresión de uno de vuestros grandes poetas con

²⁸⁹ Ibid., p. 86.

²⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Alocución del Señor Amadou-Mahtar M'Bow, director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en la ceremonia de inscripción de Quito y las Galápagos en la Lista del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

motivo de la colocación de las placas que dejan constancia, simultáneamente, de la inscripción del Centro Histórico de Quito y de las Islas Galápagos, en la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

Esta ceremonia marca en efecto el feliz término de los esfuerzos pacientes desplegados por todos aquellos que, en el Ecuador así como en el resto del mundo, trabajan para que se preserven, para siempre, las obras de arte y los lugares privilegiados de la naturaleza, los mismos que por su calidad constituyen indivisiblemente el bien común de la humanidad.

Quiero manifestar aquí toda mi gratitud al pueblo ecuatoriano y a su Gobierno, por la parte importante que han tenido en este esfuerzo, así como por la excepcional calidad de los vínculos que han contribuido a entrelazar, entre su país y la UNESCO.

Quisiera también subrayar la contribución importante que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza aportan a los proyectos de cooperación entre el Ecuador y la UNESCO, quisiera finalmente agradecer al arquitecto Rodrigo Pallares, director nacional del Patrimonio Cultural, por la eficacia de su participación en las obras del Comité del Patrimonio Cultural, así como al señor Teodoro Suárez, director de los Parques Nacionales, por su confianza y fiel colaboración y manifestar una vez más al señor Fernando Dobronsky, Ministro de Educación y presidente de la Comisión Nacional del Ecuador para la UNESCO, cuánto he apreciado el clima de confianza y de mutua estima que ha rodeado siempre a nuestras relaciones de trabajo.

Señoras y señores, el hombre se esfuerza, y con justa razón, en el mundo por eliminar, en cualquier parte, donde subsistan la injusticia y la miseria; acrecienta su dominio de la naturaleza y mejora constantemente las condiciones materiales de su existencia. Pero lo hace muy a menudo sin considerar las consecuencias que de ello pueden resultar para su marco de vida y para su equilibrio mismo, propenso como es a concentrar su atención tan solo en los problemas del presente, descuidando así los aportes fecundantes del pasado y haciendo prevalecer por lo general las consideraciones de la productividad y de la rentabilidad inmediata sobre aquellas de la cultura y de la ecología. Así, el único desarrollo real es aquel que preserva la existencia del hombre, mejora sus condiciones de vida y permite el florecimiento de todas sus facultades y de todas sus aspiraciones materiales así como intelectuales, espirituales y morales. Tal desarrollo supone el doble respeto de la identidad de cada pueblo y de la integridad de su marco de vida. Pues las esperanzas de hoy día son indisolubles de la historia de ayer, y las aspiraciones de la sociedad son inseparables de las exigencias de su medio ambiente. Así, las obras cinceladas por la mano del hombre, los valores que constituyen el ser de los pueblos, como los sitios labrados por el tiempo, encierran una parte irremplazable de la memoria del mundo de la cual es esencial inspirarse para abrirse camino hacia el futuro. Además la supervivencia del hombre de hoy como especie no puede disociarse de la salvaguardia del medio natural en el cual se establece, ya que todo atentado grave contra la seguridad de este puede tener consecuencias incalculables sobre la vida misma.

La UNESCO tiene por misión cuidar no solamente de que se proteja el medio ambiente y en especial las obras y los sitios más significativos, sino también de que se los haga accesibles al mayor número. Ha tomado para el efecto múltiples iniciativas, entre las cuales una de las más esenciales ha sido la adopción, en 1972, por la decimoséptima sesión de su Conferencia General, del Convenio Relativo a la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

Este Convenio asocia, por primera vez, la salvaguardia del patrimonio cultural que comprende obras arquitectónicas, conjuntos monumentales o tradicionales y los sitios arqueológicos, inscripciones, grutas y grupos de elementos que tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia —a la del patrimonio natural constituido por las reservas y los parques nacionales, representativos de la evolución de la tierra y de la diversidad de su flora y de su fauna.

El Convenio afirma las responsabilidades de la comunidad internacional entera con respecto a esta herencia, establece por primera vez un sistema de protección colectiva para los elementos significativos de la naturaleza así como para las obras más representativas del genio del hombre y que, por este concepto, revisten un valor mundialmente reconocido. Ha implementado una red de cooperación y asistencia internacional que propende a secundar a los Estados en los esfuerzos que despliegan para identificar y preservar sus bienes —instituyendo para el efecto un Comité Intergubernamental, el «Comité del Patrimonio Mundial»—.

El Ecuador, primer país de América

Latina que ratifica el Convenio, ha sido elegido miembro y vicepresidente del Comité de la primera Asamblea General de los Estados Miembros. Ha sido también el primer Estado Miembro del Convenio que presente propuestas de inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial. La primera tarea del Comité ha sido en realidad la de emprender la difícil tarea de establecer esta lista. En su primera sesión celebrada en París en junio-julio de 1977, adoptó los criterios que permiten definir los lugares, culturales o naturales, dotados de un valor universal excepcional. Y con motivo de su segunda sesión, celebrada en Washington a principios de septiembre de 1978, escogió, según estos criterios, los doce primeros sitios juzgados dignos de formar parte del patrimonio mundial.

Quito y las islas Galápagos cuya inscripción había sido propuesta por el Ecuador figuran en esta primera lista, lo que confiere así una solemne consagración a su valor universal. Esta consagración que ningún otro sitio parece merecer en mayor grado, es un homenaje rendido a la vez a la belleza de un país y a la calidad de sus hombres.

¿La misma ciudad de Quito no ha ofrecido a la acción del hombre un marco natural incomparable? A 2.818 metros de altura, el volcán Pichincha y las colinas del Panecillo y del Itchimbia han suministrado en efecto a los edificadores sucesivos de la ciudad un relicario incomparable. La capital del legendario Reino de los Quitus convertida en el siglo XV en la capital de la parte norte del Imperio de los Incas, el Tahuantinsuyo, que ejercía ya en el hombre un atractivo irresistible. Y cuando los españoles fundan allí, en 1534, San Francisco de Quito, experimentan, al igual que sus

antecedentes, la fascinación del sitio. Su sensibilidad artística se adapta a los grandiosos alrededores de los Andes, para dar nacimiento allí a un conjunto urbanístico de una potente originalidad. Los monumentos que allí se concentran, la armonía de sus formas, la riqueza y la variedad de las esculturas y las pinturas que los adornan confieren a Quito un lugar central en el arte hispanoamericano constituido por aportes múltiples. Fusionando aportes múltiples: indígenas, españoles, italianos y flamencos, los artistas han desarrollado allí un estilo que ha resplandecido luego en todo el continente, el de la «Escuela de Quito». Este excepcional conjunto de obras maestras del arte plástico que da testimonio tan intensamente de la sensibilidad y de la fe irreductible de un pueblo que bien se merece figurar en la primera Lista del Patrimonio Mundial y que en este acto fue consagrado por la ceremonia impregnada de serena dignidad que nos reúne hoy.

Es por otro concepto evidentemente que las islas Galápagos están inscritas en esta lista. Charles Darwin subrayó las características únicas que presentan las islas debido a la enorme variedad de especies animales y vegetales que ahí se encuentran. Este archipiélago volcánico constituye un ecosistema complejo y único, el cual, en razón principalmente de la influencia de las corrientes marinas que lo rodean y de la diversidad de las protecciones que la naturaleza volcánica de su relieve ofrece a la fauna y a la flora, da albergue a una concentración sin igual de animales y de plantas raras. Varios de ellos, por lo demás, han desarrollado características específicas determinadas por la influencia de tal medio ambiente. Las islas Galápagos

son con justa razón consideradas como un museo viviente de la evolución de las especies. «Que, tanto en el tiempo como en el espacio —escribió Darwin al respecto— se tiene aquí la impresión de acercarse un poco a ese evento importante, ese misterio de los misterios que representa la primera aparición de nuevos seres sobre la tierra».

Gracias a la incansable labor, al valor y la inteligencia del pueblo ecuatoriano, la «Tierra deseada» de Quito así como las «Islas Encantadas» de Galápagos han podido hasta ahora sobrevivir a los cataclismos naturales y superar los conflictos provocados por la urbanización o por las fantasías de los hombres.

Es, de ahora en adelante, responsabilidad moral de toda la comunidad internacional participar solidariamente en el esfuerzo que requiere su protección permanente.

De este modo podrán abrirse a la admiración del mundo, al propio tiempo que permanecen, señor ministro de Educación, según la bellísima imagen que usted utilizó al inaugurar el coloquio de arquitectos urbanistas celebrado en 1977 bajo los auspicios de la UNESCO, semejantes a la «antigua casa familiar, siempre renovada y siempre viviente». La UNESCO, al organizar en mayo-junio de 1978 en Quito y las Galápagos, con la colaboración del Ministerio de Educación, un seminario internacional de periodistas dedicado a la conservación del patrimonio cultural y natural del Ecuador, ha querido contribuir a dar al mundo una conciencia plena del valor de estos sitios para suscitar el anhelo de solidaridad que impone su preservación. Yo quisiera reafirmar nuevamente ante los representantes del Gobierno del Ecuador, así como ante todos los par-

ticipantes en la presente ceremonia, el firme compromiso de la UNESCO de apoyar en todos los campos de su competencia la obra de desarrollo de los recursos culturales y naturales de este país.

Por cierto, participó en la creación y el equipamiento del taller de restauración de los bienes culturales del Convento de San Agustín en Quito, al igual que colabora con la Casa de la Cultura, con el Centro Internacional de Estudios Superiores en Comunicación (CIESPAL) y el Departamento de Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero nuestra contribución, vosotros lo sabéis, no se limita a la defensa del patrimonio ecuatoriano. Cubre todos los campos de competencia de la Organización.

Desde los comienzos de esta década, el Ecuador había sido escogido como sede de un proyecto piloto de alfabetización funcional y efectué entonces, en calidad de subdirector general para la educación, mi primera visita. Volví en enero de 1978 como director general, durante un viaje que nos permitía hacer juntos el balance de la acción que se ha emprendido aquí en cooperación con la UNESCO.

En materia de educación, además del proyecto piloto que acabo de mencionar, la Organización ha prestado su colaboración, gracias principalmente a la financiación del PNUD, al esfuerzo de planificación y de administración de la educación, de desarrollo de la enseñanza rural y técnica, de creación del sistema nacional de nuclearización educativa para el desarrollo rural y la organización del Instituto Nacional de Capacitación del personal de enseñanza.

En el campo de las ciencias exactas, ha contribuido a la creación de la Estación

Científica «Charles Darwin» en la isla de Santa Cruz, ha suministrado su asistencia al Instituto Oceanográfico y a la Escuela Politécnica Nacional y ha prestado su apoyo para la elaboración de la política científica y tecnológica.

En el campo de las ciencias sociales, ha participado ampliamente en las actividades emprendidas bajo los auspicios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con miras a favorecer el desarrollo y ha apoyado los esfuerzos de su sede académica de Quito y del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica de Quito.

Excelencias, señoras y señores, nuestra generación está confrontada a una tarea sin precedentes en la Historia de la Humanidad: la de pensar el futuro y organizar el presente y al mismo tiempo tomando en cuenta todas las especificidades, en términos que sean por primera vez, efectivamente universales. Es así que está llamada a realizar, basándose en la justicia y la solidaridad, una cooperación cada vez más fecunda entre las naciones del mundo, a fin de que el florecimiento de cada una de ellas, lejos de parecer una amenaza a las demás, sea por el contrario percibido como una promesa de enriquecimiento para todos.

Tal cooperación tiene probabilidades de lograr buen éxito únicamente si supera el marco de los acuerdos políticos o económicos entre Estados; si se extiende a los múltiples campos de la cultura que es la única que puede hacer nacer en el espíritu de los pueblos la plena conciencia de su destino común. Es por esto que la preservación de la herencia histórica de cada uno de ellos, con las ramificaciones que la han empujado a

la secuencia de los siglos, en el resto del mundo, representa una condición vital de la comprensión y del respeto mutuo a escala planetaria.

El Ecuador y la UNESCO pueden con pleno derecho felicitarse, aquí, por esforzarse juntos de contribuir a ello.

Muchas gracias.

Antes de iniciar la Segunda Sesión del Comité Intergubernamental de la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, leemos:

En el transcurso de los días futuros, los trabajos del Comité del patrimonio mundial marcarán una etapa importante para la promoción de la conservación del patrimonio cultural y natural de un valor universal excepcional en el mundo entero...²⁹¹

Para el Ecuador, pocas veces palabras formuladas por un presidente estadounidense fueron tan acertadas. En efecto, esta sesión histórica, gracias a la actuación de la diplomacia ecuatoriana, cambiará positivamente y para siempre la historia de nuestra urbe y nuestro archipiélago, como lo veremos a continuación al traducir al español, posiblemente por primera vez, las partes pertinentes de este informe de más de veinte páginas y, así, conocer mejor la actuación de nuestro Servicio Exterior Ecuatoriano:

“CC-78/CONF.010/10 Rev
París, 9 de octubre de 1978

Original: inglés

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA
COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL CULTURAL Y NATURAL

Segunda sesión

Washington, D.C. (Estados Unidos de América) 5-8 de septiembre de 1978

Informe final

INTRODUCCIÓN

1. La segunda sesión del Comité Intergubernamental de la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (en adelante designado con el nombre de «Comité») se celebró en Washington, del 5 al 8 de septiembre de 1978. Asistieron a la sesión los representantes de los Estados miembros del Comité del Patrimonio Mundial cuyos nombres son: Alemania (República Federal), Australia, Canadá, Egipto, Ecuador, Estados Unidos de América, Francia, Iraq, Irán, Nigeria, Polonia, Túnez, Yugoslavia

[...]

APERTURA DE LA SESIÓN.

6. El Sr. David Hales, subsecretario adjunto para la Pesca y la Fauna y los Parques Nacionales del Departamento del Interior de los Estados Unidos, en nombre de los Estados Unidos de América, ha deseado la bienvenida a los delegados. Ha transmitido al Comité un mensaje escrito por el presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, cuyo texto es reproducido en el Anexo I...

III. ELECCIÓN DEL PRESIDENTE, DE LOS VICEPRESIDENTES Y DEL

291 Jimmy Carter, La Casa Blanca, Washington, el 1° de septiembre de 1978- mensaje dirigido al Sr. David Hales, delegado del Comité del patrimonio mundial, Departamento de Estado, Washington, D.C. 20520- Anexo I.

RELATOR

12. Por aclamación, el Comité ha elegido como presidente al Sr. David Hales (EE.UU.). Después, como vicepresidentes, el Comité ha elegido por aclamación a los delegados de Egipto, Ecuador, Francia, Irán y Nigeria y, como relator, al profesor Krzysztof Pawlowski (Polonia). El nuevo presidente ha invitado a los delegados a manifestar su reconocimiento por aclamación al Sr. Firouz Bagherzadeh, por la forma magistral en que había dirigido los trabajos del Comité, el año pasado.

VI. EXAMEN DE ACTIVIDADES DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO

26. El antiguo relator presentó el punto de vista del buró sobre este asunto. Ha subrayado que, en la opinión del buró, convendría estudiar en los mejores plazos la puesta en marcha de una campaña publicitaria general para promover los objetivos de la Convención y los trabajos del Comité. Este tipo de campaña permitiría al público informarse sobre la importancia que reviste la conservación del patrimonio mundial; aceleraría las ratificaciones de los Estados miembros a la Convención; incitaría al pago de nuevas contribuciones al Fondo del Patrimonio Mundial y, de una manera general, permitiría emprender la acción educativa contemplada en el marco de la Convención misma.

27. Después de un muy largo debate, el Comité convino crear un subcomité encargado de proceder a un examen profundizado de las actividades que se deben emprender por el Comité, en el campo de la educación y de la información al público.

28. Entonces, el presidente designó al presidente y los miembros del subcomité; el primero en la persona del Sr.

Peter Bonnett, los segundos son los delegados del Ecuador, Estados Unidos, Francia, Iraq, Irán y representantes de organismos consultativos.

29. Al rendir cuentas de los trabajos del subcomité, su presidente subrayó los objetivos del programa de información al público propuesto. 1.º Debería concentrarse en los objetivos de la Convención, los trabajos del Comité, los criterios de inscripción de los sitios en la Lista del Patrimonio Mundial y en las diferentes formas de asistencia disponibles para los Estados a título de la Convención, al dar ejemplos de asistencia ya acordada. Se debería dar menos importancia a la Lista del Patrimonio Mundial hasta que haya suficientes sitios inscritos para que se vuelva realmente representativa del patrimonio mundial. 2.º El programa debería situarse en dos niveles: internacional y nacional. Al nivel internacional, deberían utilizarse las facilidades y los medios que ofrecen la UNESCO, Icomos, Iccrom y la UICN. Al nivel nacional, los Estados partes en la Convención deberían ser ayudados a promoverla, al utilizar los mecanismos gubernamentales. El folleto acerca de la Convención, editado por el Gobierno canadiense y distribuido a los delegados, fue un buen ejemplo de la iniciativa de un gobierno. La asistencia de las organizaciones no gubernamentales también debería ser utilizada por los Estados para promover los objetivos de la Convención. Se podría incluir no solo a los comités nacionales de las organizaciones internacionales tales como Icomos o UICN, sino también a las otras organizaciones no gubernamentales, cuya finalidad es la conservación.

El presidente del subcomité procedió

luego a la presentación de sugerencias para un programa de tres años de información al público...

VIII. EXAMEN DE LAS PROPOSICIONES DE INSCRIPCIÓN EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL

36. El relator anterior presentó al Comité la lista de bienes que, según el buró, estarían admitidos en figurar en la Lista del Patrimonio Mundial. Además llamó la atención del Comité acerca de tres bienes que figuran en esta lista, susceptibles de responder a los criterios relativos a la inscripción sobre la lista referida, pero para los cuales la documentación necesaria era incompleta al momento de la reunión del buró.

37. El Comité examinó estos tres casos primero y ha comprobado con satisfacción que la documentación apropiada relativa a dos de estos bienes había sido recibida en el intervalo. En lo que concierne el tercer caso (el Parque Nacional «Ichkeul»), el Comité ha decidido, de acuerdo con el delegado de Túnez, postergar su decisión a la próxima sesión, bajo reserva de la recepción de las informaciones solicitadas.

38. Después de haber aceptado en su totalidad la lista propuesta por el buró, el Comité decidió inscribir los doce bienes enumerados en adelante en la Lista del Patrimonio Mundial:

NOMBRES DE LOS BIENES INSCRITOS EN LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL

–*Canadá*: Parque Nacional Histórico de Anse aux Meadows; Parque Nacional del Nahanni

–*Ecuador*: Islas Galápagos; Ciudad de Quito

–*Etiopía*: Parque Nacional de Simien; Iglesias excavadas en la roca de Lalibela

–*República Federal de Alemania*: Catedral de Aquisgrán

–*Polonia*: Centro Histórico de Cracovia; Minas de sal de Wieliczka

–*Senegal*: Isla de Gorea

–*Estados Unidos de América*: Parque Nacional de Mesa Verde, Parque Nacional de Yellowstone

39. Además, para su tercera sesión, el Comité decidió aplazar el examen de todas las otras proposiciones enumeradas en el documento CC-78/CONF/010/7. En lo que concierne esas proposiciones y aquellas recibidas después de la reunión del buró (las cuales están enumeradas en el documento CC-78/CONF/010/7 Add; 1) (no ha sido posible proceder a un examen técnico exhaustivo, ni tampoco a la traducción y la comunicación a todos los Estados miembros del Comité, en los plazos impartidos antes de la segunda sesión). Por lo tanto, estos dos grupos de proposiciones serán transmitidos para su respectivo examen al buró, antes de ser estudiados por el Comité durante su próxima sesión.

40. Entonces, el presidente agradeció a los Estados partes por sus esfuerzos, los cuales han permitido establecer la Lista del Patrimonio Mundial. Igualmente recordó que de ninguna manera se debía interpretar la fecha y el orden de inscripción de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial como una indicación según la cual el bien tiene las condiciones requeridas o como una apreciación acerca de su valor en relación con otros bienes que figuran en la Lista, debido a que todos respondían a los criterios adoptados por el Comité.

41. El Comité continuó con sus trabajos para examinar las futuras fechas de clausura apropiadas para la presen-

tación de proposiciones de inscripción y decidió que para ser examinadas en la próxima reunión del buró, las proposiciones de inscripción deberían llegar a la Secretaría, a más tardar el 1.º de marzo de 1979. A partir de 1980, la fecha límite de presentación de las proposiciones será el 1.º de enero, a fin de dar a la Secretaría, al Icomos y al UICN más tiempo para el análisis y el examen técnico de nuevas proposiciones de inscripción...

CC-78/CONF.010/10/Rev.

ANEXO III

LISTA DE PARTICIPANTES (A)

I. Representantes de los Estados Miembros del Comité del Patrimonio Mundial.

[...]

ECUADOR

Sr. Rodrigo Pallares

Director

Dirección Nacional del Instituto de Patrimonio Cultural

Dr. Luis Gallegos Chiriboga

Consejero

Embajada de la República del Ecuador

(A) Los otros miembros de esta segunda sesión del Comité fueron: Australia, Canadá, Egipto, Francia, República Federal de Alemania, Irán, Irak, Nigeria, Polonia, Túnez, Estados Unidos de América y Yugoslavia; los observadores: Brasil, Marruecos, Panamá, Suiza, Siria y una lista de organizaciones invitadas a título consultativo²⁹².

Después de cuarenta años de una histórica actuación diplomática, podemos afirmar que, con Etiopía y Polonia, el Ecuador es el primer país en el mundo en tener bienes culturales y naturales

inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial; luego que, en 1978, es el único país del continente Americano y de América Latina que la UNESCO reconoció como patrimonio cultural y natural²⁹³.

Así, una vez puestos de relieve estos éxitos diplomáticos, una ilustración de esos documentos oficiales con la reproducción de una serie de artículos del actor y testigo de esos acontecimientos, en calidad de anexo nos parece una excelente conclusión.

Anexos:

Orden:

(A) El Tiempo, Quito, agosto, jueves 9 de 1979.

(B) El Tiempo, Quito, agosto, viernes 10 de 1979.

(C) El Tiempo, Quito, agosto, domingo 12 de 1979.

(D) El Tiempo, Quito, agosto, lunes 13 de 1979.

Vigía de la Torre Eiffel (A)

LA CIUDAD DE QUITO Y LAS ISLAS GALÁPAGOS: PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

I.

Dr. A. Darío Lara

Especial para El Tiempo

Quienes hemos tenido la suerte de participar en los variados y solemnes actos de la declaración oficial de Quito Patrimonio de la Humanidad, el día viernes

292 Versión inglesa y francesa de este informe.

293 Si analizamos la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, reproducida actualmente, vemos que el ser pionero fue muy importante para asegurar el éxito internacional de esta Convención.

26 de julio, no olvidaremos jamás que hemos vivido uno de esos momentos que marcan la historia de una ciudad, de una nación. Del acto solemne y académico del Palacio Legislativo, del acto cívico de la declaración oficial en la Plaza de la Independencia a la sesión solemne del Ilustre Municipio de Quito, las horas fueron luminosas y profundamente emotivas. Los discursos, las elocuciones que se pronunciaron pueden constituir un bello poema en homenaje a la histórica ciudad de Atahualpa y de Benalcázar, de Espejo y Mariana de Jesús; de tantos héroes y místicos, pintores y escultores, poetas y escritores que dan a nuestro país un puesto honorable en el concierto de los pueblos más cultos.

Las intervenciones del señor Amadou-Mahtar M^Bow, Director General de la UNESCO, del señor Ministro de Educación, general Fernando Dobronsky, del Alcalde de Quito, señor Álvaro Pérez, del señor Rodrigo Pallares Zaldumbide..., ante las más destacadas, deberán guardarse en un libro de oro como páginas que eternizarán las glorias de la Ciudad ilustre.

El día sábado 27 debió declararse también a Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad. No nos ha sido dado participar en los números de ese programa; los discursos no serán tan numerosos, tan elocuentes como los pronunciados en la Capital. Por lo tanto que se me permita -evocando algunos párrafos anteriores, poco conocidos de muchos lectores- recordar un breve, pero maravilloso capítulo relativo a esas islas encantadas, capítulo que me fue dado vivir muy lejos de la tierra ecuatoriana.

En los ya largos años de mi presencia en las oficinas de la Embajada del Ecuador

en París, hay algunas fechas así como hechos que se destacan singularmente en la monótona labor cotidiana y que permanecerá en la deleznable fragilidad del tiempo.

Así, como no evocar, veinte años después, la visita de la condesa de Moustier, para revelarnos el *Diario de mis viajes alrededor del mundo* de su Ilustre abuelo, el vizconde René de Kerret. Esta visita, este diario se hallan al origen de un libro y más que de un libro, de una serie de investigaciones. Cómo no evocar, en 1964, la visita del hijo parisiense de Juan Montalvo, al fin descubierto y encontrado para la historia montalvina.

Y, veinte años después, cómo no recordar otro acontecimiento que está al origen de una de las más bellas aventuras que me haya sido dado presenciar. En los primeros meses de 1958 en pleno invierno, me llegó aquel mensajero rubio, en realidad, Ghislaine la rubia indefinible, que venía en nombre de un amigo suyo para solicitar informaciones sobre las Islas Galápagos, la vigésima provincia de la República del Ecuador.

Aquel joven Alsaciano que en las tierras ardientes de Marruecos se ocupaba de asuntos educativos, aquel aficionado de fotografía, de películas y soñando en mundos exóticos, de maravillas, en algún lugar lejano, encantado... era Christian Zuber. Quizá por haber leído "Galápagos, Islas encantadas", un artículo de una revista de la UNESCO, encaminó desde entonces su mirada y sus sueños a ese país desconocido.

Ghislaine fue el mensajero encargado de realizar el contacto entre Christian y la Embajada del Ecuador. Meses más tarde, un domingo de primavera, en una sala modesta y fría, el aprendiz de ci-

neasta proyectaba para el Embajador Lisímaco Guzmán y el suscrito, sus primeros cortometrajes: Alsacia y sus cigüeñas, y reptiles curiosos de Marruecos.

Después del apoyo definitivo de la Embajada y las gestiones de un Cónsul ecuatoriano en Hamburgo, en noviembre de 1958, hace veinte años, a bordo del Portinus, Christian se embarcó para el país de sus sueños, para las Islas de su aventura. En diciembre llegó a Guayaquil, en pleno calor tropical. La acogida en Quito, gracias a varias recomendaciones, fue cordial; las autoridades ecuatorianas, varios amigos, entre los que debo mencionar a otro futuro Embajador en París, Cristóbal Bonifaz Jijón, todo se le facilitó. En uno de sus bellos libros, Christian ha referido todo con sinceridad y gracia.

En Enero de 1959 un avión militar le transportó a las Islas Galápagos, en donde pasará, no los tres meses previstos, sino ocho, intensamente vividos, admirablemente aprovechados... Un primer reportaje a la revista "Paris-Match" (noviembre de 1959) con el relato de su viaje y la historia maravillosa de un país de iguanas y tortugas gigantes, de pájaros exóticos, de cormoranes y flamencos rosados, y de 39 europeos evadidos de la civilización moderna, fue la iniciación de una obra que día a día, año tras año, hemos visto ampliarse, adquirir resonancias inesperadas.

Vigía de la Torre Eiffel (B)

LA CIUDAD DE QUITO Y LAS ISLAS GALÁPAGOS: PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

II

Dr. A. Darío Lara

Pero, la culminación de este primer viaje, el acto que podría calificar de triunfal lo vivimos la noche del sábado 22 de octubre de 1960 cuando en la sala Pleyel absolutamente repleta, luego de la presentación cordial de Paul-Émile Victor, se proyectó por primera vez, dentro del programa "Conocimiento del Mundo", la película GALÁPAGOS de Christian Zuber. El impacto que produjo dicha proyección fue extraordinario, inolvidable. Quienes se hallaban presentes, creían, en realidad, vivir un sueño maravilloso, recorrer un país de exotismo, de inocencia como en la mañana del primer día de la creación. Cosa inhabitual: la muchedumbre que asistía a esta gran "première", por cinco veces aplaudió espontánea y calurosamente escenas que seguramente habían sido filmadas por primera vez y por primera vez se revelaban a los ojos curiosos del mundo civilizado. "Extraordinaria, maravillosa, admirable..." eran los epítetos que de boca en boca corrían por la sala, mientras aplausos prolongados aseguraban al artista hasta entonces desconocido, la consagración total que sólo el público parisiense suele dar a quienes de verdad logran conmoverlo. Este éxito provocó una avalancha de cartas a la Embajada. Las Islas Galápagos vinieron a ser un sueño al alcance de todos, un país en donde la vida tenía su verdadero sentido.

Después... resulta inútil pretender presentar a Christian Zuber. La proyección de películas en tantos países, en tantos continentes, su programa "Caméra au poing" en la Televisión Francesa, sus miles de presentaciones y conferencias, sus numerosos libros, su último programa realizado con RTL y que hizo vivir, septiembre de 1978, a un grupo de es-

tudiantes del Liceo Dammariles-Lys, la aventura fabulosa de un viaje a esas Islas, todo este admirable esfuerzo lo ha orientado a una misma finalidad: la protección de los animales, la salvaguardia de la naturaleza. Después de tantos viajes alrededor del mundo, de visitas a los países más diversos y a rincones los más exóticos, la acción de Christian Zuber ha convertido su nombre, como el panda de la “World Wildlife Fund” del que es uno de los miembros del Comité Internacional, en un símbolo universalmente conocido y querido.

Pero, como ecuatoriano y porque Christian Zuber ha iniciado su aventura en el Ecuador y su consagración está ligada a las Islas Galápagos, he de recordar aquí este aspecto ecuatoriano de su actividad. Después de su visita en 1959 era inevitable que regresara y ha regresado en 1962. Nuevas películas, nuevos libros, más conferencias y proyecciones. Nueva avalancha de cartas a la Embajada. En el tercer, 1973, como en el cuarto viaje, 1975, le acompañan su esposa Nadine y su hijo Olivier. En este último viaje, luego de 200 días en que recorre las Islas, navegantes radiosos y solitarios a bordo del *Mistral*, prepara una nueva película, la misma que presentó, por primera vez, también en la sala *Pleyel*, en Octubre de 1976. El éxito lo confirmaron los miles de espectadores que cada vez llena la sala. Su admiración iguala a la de los primeros espectadores, en 1960. La princesa Carolina de Mónaco que asistía a la proyección recibió entonces la primera sugerencia para visitar Galápagos.

Vigía de la Torre Eiffel (C)

LA CIUDAD DE QUITO Y LAS ISLAS GALÁPAGOS: PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

III

Dr. A. Darío Lara

Reunido en Washington para su segunda sesión, del 5 al 8 de Septiembre de 1978, el Comité del Patrimonio Mundial inscribió doce sitios culturales o naturales de siete países “que merecen ser preservados en beneficio de la humanidad entera”. La ciudad de Quito y las Islas Galápagos, aquel fabuloso capital de la naturaleza y de la humanidad, se hallan en esa lista excepcional. Esta consagración, en lo que a las Islas Galápagos se refiere, es el resultado de largos años de una campaña llevada a cabo por las Autoridades Ecuatorianas en los últimos años, por científicos e investigadores de los cuatro costados del globo, por organismos internacionales, por asociaciones como la “Charles Darwin”, que se han ocupado por la protección de esa naturaleza privilegiada, de esas especies de animales que tanto han llamado la atención de científicos y turistas. Una ley, en 1958, había declarado dichas Islas “reserva nacional”. En esta labor no exagero al aseverar que la obra realizada por Christian Zuber para el conocimiento, la protección de las Islas Galápagos le colocan en uno de los primeros sitios. Gracias a sus películas, libros, conferencias... usando técnicas modernas, nadie ha dado a las Islas Galápagos, la resonancia, el prestigio, como este joven Alsaciano que hace veinte años se lanzó en una de las más bellas aventuras de nuestros tiempos.

El Gobierno del Ecuador, gracias en particular a las gestiones del Embajador Antonio José Lucio Paredes, ex Minis-

tro de Relaciones Exteriores, lo ha reconocido solemnemente. Y, por curiosas circunstancias, nada raras en la vida diplomática, me cupo el privilegio, un día del invierno de 1978, en presencia de Nadine y mi esposa, de entregarle la medalla de Oficial del Orden Nacional al Mérito del Ecuador. Veinte años después del mensajero rubio llegaba la condecoración tricolor.

Vigía de la Torre Eiffel (D)

LA CIUDAD DE QUITO Y LAS ISLAS GALÁPAGOS: PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

IV

Dr. A. Darío Lara

[...] Frente a este lúgubre panorama, cómo no apreciar la obra que realiza Christian Zuber, cuyo lema mayor es el retorno a la naturaleza primitiva, a la vida original que permite, sin ilusiones, sin falsedades, disfrutar de la auténtica alegría de vivir. La presentación de sus películas de las Islas Galápagos, su campaña por la protección de la vida en sus estados más puros y precarios, son los más saludables antídotos para cuantos tienen el privilegio de habitar, aunque sea momentáneamente, en el universo zuberiano. Aquel mundo encantado en el que nos sumerge en cada una de sus proyecciones. Mundo que atraviesa las almas y nos introduce en el misterio. Mundo de islas lejanas, que habría encantado a Saint-John Perse, el poeta de los Pájaros, al que Paul Claudel habría consagrado una de sus grandes Odas o que evocó, tal vez, en “El espíritu y el agua”. Mundos el de estas cumbres de la poesía de este siglo, que se bañan como las Islas encantadas, en

una luz apacible, de ruidos naturales, de voces primitivas, como en un inmenso movimiento de aguas que invita a la evasión. Mundo de las Islas lejanas, mundo de poesía que evoca la amplitud de horizontes cubiertos de multitudes de pájaros sembrados al viento; mundo de colores constantemente renovados por invisible mano que parece alejarse sin cesar, sin nunca dejar de estar presente... Mundo y poesía de perfecta lucidez, de serenidad y en donde se balancea ligeramente una infinita tristeza. Los siglos pasan. El hombre y las cosas cambian. Otros hombres vendrán con su cotidiano quehacer, siempre inacabado, con su tarea siempre recomenzada... Pero, sin nostalgias, sin pesares hostiles, al despedirse de esos mundos entrevistados por la cámara de Christian, de esos paisajes que se deshacen: seguirán agitando nuestra memoria, vibrando en nuestra sensibilidad. Y junto a esos mundos inalterables, como un vuelo inmenso de pájaros, como un sacudimiento de espíritu y de agua: Saint-John Perse y Paul Claudel -poetas mayores, garantizados de eternidad sobre las cenizas de tantos falsificadores del arte, blasfemos irrisorios de ayer- su canto es el acompañamiento adecuado y sin par para el poema lírico, en color, construido brillantemente por el cineasta francés.

Este mundo con la fascinación de las Islas lejanas, será en adelante un Patrimonio Natural de la Humanidad, una reserva sin igual del hombre desconsolado del fin de siglo; pero, siempre incansable en la búsqueda de algún sueño imposible.

Alegato contra la falsa acusación de fraude electoral en las elecciones presidenciales del Ecuador en 1940

Fernando Córdova Bossano²⁹⁴

Constituye deber de todo compatriota y, en especial, de todo miembro del Servicio Exterior Ecuatoriano, conocer en profundidad el país al que sirve y, en ocasiones, representa, su pasado, sus valores, su realidad compleja de problemas y soluciones, sus intereses y aspiraciones con miras a su proyección dignificante y fecunda en la comunidad internacional. Y, para ello, el principal acervo cultural es conocer la historia del Ecuador. Esto es la Historia real y verdadera en cuanto a los hechos y a los actos, y no una historia parcialmente novelada y, en consecuencia, en este sentido, falsificada.

Cada quien es libre de encontrar en sus interpretaciones la relatividad de la historia, a la que aludió en su obra Arnold Toynbee, pero cosa distinta es cambiar la realidad de unos hechos por la realidad de otros pero imaginarios.

Así, no solo por respeto al país, sino también por el respeto a la Historia de la cual se nutre la nacionalidad ecuatoriana, debo referirme a las calumniosas imputaciones que atribuyen al doctor Andrés F. Córdova Nieto la autoría de un fraude electoral en las elecciones de

1940, y formular al respecto las siguientes puntualizaciones:

En el Ecuador, inclusive antes de convertirse en República, la falsedad no pocas veces tuvo un perverso camino conocido: hubo la tendencia y, esporádicamente, la mala práctica de mentir y calumniar con relativa facilidad e inclusive –a fuerza de repetirla– de transformar la mentira y hasta la calumnia en verdad. En efecto, primero, se levanta la mentira, luego, se yergue la calumnia y después, tras una horrible metamorfosis kafkeana, la calumnia llega a su apoteosis al transformarse en verdad y –más grave aún– a convertir a esa «verdad» en **verdad histórica inapelable**, que muchos historiadores con inclinación velasquista en el inicio de dicha calumnia –convertida en muletila proselitista del eterno candidato y ahora en histórica y biográfica– y que, sin convicción ni aptitud de historiadores, sin investigación y algunos hasta sin formación y con vocación novelesca, repiten y repiten ya como dogma, libro tras libro, texto tras texto y, claro, época tras época, en grave afectación de la verdad de los hechos, de lo que

debe ser la autenticidad histórica y del respeto a la honra y aun a la memoria de las personas. Y así, con ese cinismo y esos textos, engañan con impunidad a la juventud contemporánea y a las generaciones del porvenir y afectan a ciudadanos de bien y, en contraste, levantan y absuelven a bellacos. Y esto en muchos campos, especialmente, en el político.

En función de lo expresado, fundamento el alegato en las realidades históricas y jurídicas que señalo a continuación y forman una dimensión indivisible:

1.- Resulta temerario referirse a hechos pasados como si se hubiesen realizado en épocas presentes, con la estructura jurídica y electoral de los tiempos modernos.

2.- Es más temerario, todavía, que los que mantienen la falsedad de que hubo fraude no hayan realizado una investigación siquiera elemental de las leyes y del contenido de las mismas que rigieron en 1939 y 1940, ni que tampoco hayan consultado las actas del Congreso Nacional de las sesiones inmediatamente posteriores al resultado de la elección, cuando el Parlamento realizó el escrutinio pertinente.

Nueva Ley de Elecciones

3.- En 1939 estuvo en vigor la Constitución de 1906. El Congreso Extraordinario reunido en los primeros meses de 1939, en razón de que en noviembre de ese mismo año debía realizarse la elección de concejales para las municipalidades del país, dictó una Ley de Elecciones que fue en buena parte copia

de la que estuvo vigente en el Ecuador en años anteriores. En esta nueva Ley se estableció que cada año se instalarían mesas parroquiales para registrar a los ciudadanos con capacidad de sufragar y que ocho días antes de los comicios debían instalarse mesas para atender exclusivamente reclamos de los ya inscritos y no para nuevas inscripciones.

Las inscripciones ordinarias debían realizarse en septiembre, conforme a la nueva ley. El Congreso Extraordinario al que hice referencia, al dictar la nueva Ley de Elecciones, declaró insubsistentes y sin valor todas las inscripciones anteriores, suprimió el sistema de triple registro y abrió un período extraordinario de inscripciones, por una sola vez, en abril de ese año. Por tanto, hubo dos períodos legales para que los ciudadanos que desearan sufragar se inscribieran: en abril y en septiembre de 1939. En noviembre del mismo año se celebró la elección de concejales en toda la República, bajo el mandato del presidente de entonces, doctor Aurelio Mosquera Narváez.

Muerte de Mosquera Narváez

4.- En ese mismo mes de noviembre, se produce el repentino fallecimiento del presidente Mosquera Narváez y, de conformidad con la Constitución vigente de 1906, le sucedió en el poder el doctor Carlos Alberto Arroyo del Río, en su calidad de presidente de la Cámara del Senado. La Constitución vigente entonces preveía que si falleciera el presidente de la República, **el sucesor legal tendría la obligación de convocar**

a elecciones presidenciales y señalar la fecha en que estas debían realizarse. En efecto, el doctor Arroyo del Río, que ya se sabía seguro candidato por el Liberalismo, convocó sin tardanza, a fines de noviembre de 1939, a elecciones presidenciales, señalando los días 10 y 11 de enero de 1940 como las fechas para tal elección que, de acuerdo con las normas de entonces, debía realizarse en dos días sucesivos. Para juzgar los hechos de ese momento, repito, no se puede considerar la actual organización política y legal del Estado.

5.- Todos los ciudadanos y, con mayor razón, el doctor Arroyo del Río, dado el alto sitio en que estaba colocado, pudieron establecer con certeza cuál era el número de electores registrados en el país, según el número de inscripciones que se habían producido en los meses de abril y septiembre de 1939, pues, como ya expresé, la nueva Ley de Elecciones anuló todas las inscripciones anteriores que se habían ido acumulando en los últimos años. En esas circunstancias, todos conocían que había un número mayor de inscritos en la Costa, región en donde predominaba el pensamiento liberal, mientras que en la Sierra era dominante el pensamiento conservador.

6.- La Asamblea Liberal designó al doctor Carlos Arroyo del Río como candidato de ese partido a la Presidencia de la República y el doctor Arroyo del Río al aceptar la postulación presidencial, declinó el poder entregándolo, en aplicación de la Constitución de 1906, al presidente de la Cámara de Diputados, el doctor Andrés F. Córdova, el 11 de

diciembre de 1939, esto es, 30 días antes de la celebración de las elecciones.

7.- Es verdad que el doctor José María Velasco Ibarra en esos momentos despertaba mayor emoción popular, pero era igualmente cierto que tenía un menor número de partidarios inscritos comparativamente con los que podían sufragar en favor del doctor Arroyo del Río, pues, debe recordarse, según consta en los periódicos de la época, que los socialistas que apoyaban al doctor Velasco Ibarra se negaron a inscribirse en los períodos señalados para el efecto: en abril y septiembre de 1939. Es absolutamente falso atribuirle al doctor Andrés F. Córdova la negativa a reabrir las inscripciones para las elecciones presidenciales, porque no constituía una facultad del Ejecutivo sino un mandato de la Ley de Elecciones, cuya interpretación correspondía al Consejo de Estado, entidad que rechazó el pedido que al respecto le hiciera el velasquismo, antes de que el doctor Andrés F. Córdova asumiera el poder.

Por el contrario, ya en el poder, Andrés F. Córdova solicitó al Consejo de Estado que dispusiera la aceptación de los reclamos con el más amplio criterio y así se procedió en efecto, llegando a habilitarse a más de 26.000 personas con capacidad de sufragar, número que superó las inscripciones libres de septiembre que fueron algo más de 23.000 personas y que constituye un alto porcentaje de los 121.000 inscritos en abril del mismo año.

Más todavía, el 9 de enero de 1940, el doctor Córdova, honrando su probi-

dad y sus valores democráticos y republicanos, envió un telegrama oficial en calidad de circular a todos los gobernadores y jefes políticos, instándolos e instruyendo el ejercicio de una absoluta pureza en el desempeño del manejo del acto electoral. Dicho telegrama fue un categórico y oportuno llamado al comportamiento ético y cabal para defender la voluntad popular. Traduce su integridad y sus convicciones filosóficas profundas. El texto es el siguiente:

Quito, a 9 de Enero de 1940.- CIRCULAR A TODA LA REPÚBLICA.- SEÑORES GOBERNADORES Y JEFES POLÍTICOS: Como mañana deben comenzar las elecciones de Presidente de la República, creo de mi deber insistir ante Uds. acerca de la obligación y de la necesidad de rodear de todas las garantías a la función del sufragio. Las autoridades y funcionarios, cualquiera que sea su ideología, pueden ejercer su derecho ciudadano en la única forma ética y legal de consignar su voto por el candidato de su simpatía. Haya por parte de Uds. la más absoluta y efectiva imparcialidad; y no se dé lugar a ninguna queja fundada. La limpieza del procedimiento de las autoridades ha de ser tal, que la ciudadanía pueda constatar que el Gobierno Central y todas sus autoridades provinciales, cantonales y parroquiales respetan la función del sufragio como la más sagrada de las garantías constitucionales. No olviden que nada enaltece más a los Partidos Políticos que la pureza en el procedimiento, y que la forma más leal de servirlos es la de llevar, con hechos reales a la con-

ciencia pública, la convicción de esa pureza. Por lo demás, velen Uds., con toda sagacidad porque no se altere la paz. Esfuércense por convencer a la ciudadanía que el torneo cívico que se inicia mañana debe distinguirse por la caballerosidad, que es torneo de patriotismo; y que el patriotismo, como virtud práctica, debe exteriorizarse en forma que no lastime, en lo más mínimo, los sagrados intereses de la paz, para el bien de la República.- Estos son los propósitos honrados del Gobierno, y la situación de Uds., como colaboradores de este Gobierno, les obliga, como ciudadanos, como funcionarios y como caballeros a conformarse y actuar de acuerdo a estas instrucciones.- Atento.- Andrés F. Córdova, Encargado del Poder Ejecutivo.

8.- Debe saberse, por otra parte, que las inscripciones no eran obligatorias. El voto, asimismo, no era obligatorio, sino facultativo. Así se explica que de 171.577 inscritos en aptitud de votar, la suma de los votos a favor de los tres candidatos no llegó ni siquiera al 50% del número de inscritos. En efecto, los votos válidos emitidos fueron los siguientes: doctor Carlos Arroyo del Río: 40.834 votos, doctor José María Velasco Ibarra: 19.829 votos, y señor Jacinto Jijón y Caamaño: 16.160 votos, según los escrutinios realizados por el Congreso Nacional, reunido inmediatamente después de realizadas las elecciones.

9.- Para establecer una comparación lógica, con el apoyo de las matemáticas, entre cuándo se presume que hubo fraude y cuándo no, apreciemos los siguien-

tes resultados en cifras de las elecciones presidenciales en el Ecuador entre 1901 y 1940, según datos constantes en los archivos históricos del Congreso Nacional:

Elecciones de 1901: Leónidas Plaza Gutiérrez: 65.781 votos y Lizardo García: 7.915 votos; **Elecciones de 1905:** Lizardo García: 74.360 y Gral. Manuel Antonio Franco: 1.383; **Elecciones de 1911:** Emilio Estrada: 103.024 y Flavio Alfaro: 3.706; **Elecciones de 1912:** Leónidas Plaza Gutiérrez: 62.374 y Carlos R. Tobar: 781; **Elecciones de 1916:** Alfredo Baquerizo Moreno: 127.503 y Rafael María Arízaga: 7.502; **Elecciones de 1920:** José Luis Tamayo: 126.945 y Gonzalo S. Córdova: 722; **Elecciones de 1924:** Gonzalo S. Córdova: 173.773 y Juan Manuel Laso: 9.175; **Elecciones de 1932:** Juan de Dios Martínez Mera: 56.872 y Manuel Sotomayor y Luna: 16.212; **Elecciones de 1934:** José María Velasco Ibarra: 51.246 y Carlos Zambrano Orejuela: 10.895; y, **Elecciones de 1940:** Carlos Alberto Arroyo del Río: 40.834, José María Velasco Ibarra: 19.829 y Jacinto Jijón y Caamaño: 16.160 votos.

Empresas electorales y electoreras

10.- Por entonces, ya comenzaron a aparecer las empresas electoreras que inventaron y difundieron la dolosa especie de que, a pedido del presidente de la República, el gobernador de Manabí había enviado 40.000 votos fraudulentos para favorecer la candidatura del doctor Arroyo. Esta grotesca calumnia se derrumba si solamente se considera

que el candidato liberal alcanzó 40.834 votos en toda la República y que la votación de este candidato en la provincia de Manabí fue de 9.222 votos en total. La calumnia de fraude surgió del velasquismo perdedor en esas elecciones y, tras el ascenso al poder de Velasco Ibarra, cuatro años después, en la rebelión del 28 de mayo de 1944, la calumnia fue ganando fuerza y un grupo de historiadores alineado con el velasquismo se encargó de difundirla en cumplimiento de la absurda e injusta venganza del ego herido de Velasco Ibarra por su desventaja en las elecciones de 1940. Hoy, en 2017, constatamos que existen calumniadores usureros que, en muchos casos, siguen haciendo de las suyas en aplicación del perverso axioma de Goebbels de inventar y repetir la calumnia hasta convertirla en verdad.

11.- Pues bien, el doctor Andrés F. Córdova, luego de dejar la Presidencia de la República y una vez reunido el Congreso Nacional, se reincorporó a la Cámara de Diputados, en la cual fustigó a sus calumniadores y fue absuelto de toda responsabilidad por el Parlamento Nacional, como se puede examinar y comprobar en las actas correspondientes. Igualmente, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1967, el tema materia de la calumnia –las elecciones presidenciales de 1940– levantado por un velasquista, fue tratado extensamente y, para que la historia lo recoja, el doctor Andrés F. Córdova Nieto fue reivindicado absolutamente en ese gravitante y significativo foro parlamentario que incluyó a notables ciudadanos de

distintas ideologías y de la talla moral e intelectual de Gonzalo Cordero Crespo, Carlos Cueva Tamariz, Julio César Trujillo, Pablo Dávalos Dillon, entre otros prestigiosos compatriotas.

Conclusiones

En octubre de 1983, desde la hacienda Zuleta, el expresidente Galo Plaza Lasso, patriota de reconocida probidad humana y moral y gran demócrata, escribió una carta dirigida a «los hijos de mi doctor Andrés» con motivo del fallecimiento de Andrés F. Córdova, en cuya parte pertinente expresó: «...el doctor Córdova [...] hizo un gobierno honorable y eficaz y me consta que todas las acusaciones de fraude electoral a favor de la candidatura del doctor Arroyo del Río, fueron falsas, más bien actuó con decisión en momentos difíciles, en defender la pureza del sufragio».

12.- Las elecciones de 1940 bajo la Presidencia de Andrés F. Córdova fueron honradas e íntegras, como queda demostrado, y quizá las más transparentes de los 40 años iniciales del siglo XX, pues bien se conoce que en sus primeros 25 años hubo la sospecha de fraude electoral, lo que precisamente la elección de 1940 la cortó de raíz. A pesar de ello y a despecho de ello, el mismo 11 de enero, segundo día del sufragio, Velasco Ibarra, al margen de la constitución y de las leyes, trató de proclamarse jefe supremo de la República aduciendo un apoyo de la aviación y con pie en la real determinación de su codicia política. La fuerza pública tomó la base aérea en Guayaquil y Velasco

Ibarra, su lugarteniente Carlos Guevara Moreno y unos cuantos partidarios de ocasión se rindieron. Velasco y los pocos conspiradores fueron confinados en el penal García Moreno y luego el presidente Córdova le dio a Velasco las facilidades y garantías para que saliera del Ecuador con destino a Colombia, inclusive poniéndole a sus órdenes y de sus familiares un avión de la empresa SEDTA para su viaje, a pesar de que cometió el delito de rebelión, tipificado en el código penal de entonces. ¿Se puede esperar más decencia humana y señorío político? Luego, Velasco, como era su costumbre, mintió al país señalando que Córdova le confinó a Colombia. Fue totalmente falso. Salió y el gobierno le permitió salir y elegir destino por su propia voluntad.

13.- Los que acusan falsamente de fraude electoral al doctor Andrés F. Córdova no solo mantienen viva, verbalmente y por escrito, esa calumnia infame, sino que, al mismo tiempo, en irónico contraste, ocultan y callan que el doctor Córdova ganó las elecciones presidenciales de 1968 y, claro, las perdió por el fraude velasquista. El expresidente del Ecuador, doctor Carlos Julio Arosemena Monroy, en fechas sucesivas y por iniciativa suya, aseveró personalmente a Andrés F. Córdova, el 30 de mayo de 1980, cuando concurrió a su domicilio en Quito para manifestarle el pésame por la muerte de su hijo Manuel Córdova Galarza; a mi padre, Gonzalo Córdova Galarza, en abril de 1992; y a mí, en junio de 1992, en la residencia de nuestra Embajada en Bogotá cuando

fui embajador del Ecuador en Colombia, que: «**En 1968 Andrés F. Córdova ganó las elecciones. Nosotros le hicimos fraude en la sede del Banco Central en Guayaquil**». Reconocimiento, este, frío, concluyente y lapidario. Y, claro, tal repudiable proceder fue silenciado por los historiadores de entonces y callado por los actuales. En ese aludido 30 de mayo de 1980, Andrés F. Córdova le respondió a dicha personal afirmación del doctor Arosemena con un lacónico: «**Yo lo sé**».

14.- Después del fraude electoral velasquista, según publicó el diario *El Comercio* en su edición del 14 de julio de 1968, el resultado electoral quedó así: Andrés F. Córdova: **264.266** votos; José María Velasco Ibarra: **280.316**; Camilo Ponce Enríquez: 259.266; Jorge Crespo Toral: 31.988 y Camilo Gallegos Toledo: 16.987. El binomio de Córdova, doctor Jorge Zavala Baquerizo tuvo **211.472** votos y el de Velasco, doctor Víctor Hugo Sicuret: **188.360**. A Córdova se le impidió el triunfo y no así a su candidato a vicepresidente, Zavala Baquerizo. Entonces no se votaba por el binomio en su conjunto sino por cada candidato por separado.

15.- El que piense que Velasco Ibarra, en esos días de 1968, conoció previamente sobre el plan para dicho fraude, que permitió, una vez realizado el fraude, su proclamación como presidente electo, de seguro que acierta y que no se equivoca. Y así, le siguen denominando a Velasco Ibarra el campeón de la libertad del sufragio en el Ecuador, de nuestro país, donde no pocas veces pasa

cualquier cosa, más aún, cosas muy graves sin que se produzca algo trascendente ni obligatorio y sin que tenga lugar una imparable reacción individual y colectiva en favor de la verdad, la dignidad, la honra de las personas y de la sociedad. Jamás debemos olvidar que el presidente constitucional José María Velasco Ibarra fue derrocado por el dictador José María Velasco Ibarra el 22 de junio de 1970 y que, en otras ocasiones, también violó la democracia y la constitución que juró defender, inclusive, según manifestó, «precipitándose sobre las bayonetas», a tal punto, que de sus cinco presidencias solo una vez completó el período de los cuatro años. Este es, pues, el auténtico Velasco Ibarra de siempre. Y no otro, el del mito prefabricado.

16.- El ingeniero Rafael Arroyo Alcívar, investigador de la historia, en reciente publicación en *El Comercio* de Quito, en relación al proceso electoral de 1940, afirmó: «...Las elecciones se llevaron a cabo en dos días, como era de costumbre, y el conteo de votos se hizo al finalizar cada jornada y en ambas el triunfo del Dr. Arroyo del Río fue incuestionable. La existencia de dicho telegrama fue lanzada por el Dr. Velasco y sus seguidores, como una farsa más ante el fracaso que sufrieron en esas elecciones». Y, en efecto, los calumniadores hablan de fraude pero ninguno nos ha contado en qué consistió el fraude, cómo se lo hizo y quiénes fueron sus autores, cómplices y encubridores ni qué normas se violaron. Acusan en abstracto, inclusive cuando mencionan

a secas el nombre de Andrés F. Córdova en tanto jefe de Estado.

17.- Esta aclaración sobre la aludida etapa histórica no pretende honrar la memoria de un hombre patriota, impoluto y gran demócrata, como Andrés F. Córdova, que no lo necesita, sino que aspira a que las actuales y nuevas generaciones aprendan las lecciones de la Historia, sin la maledicente intervención y las consiguientes complicidades de la mentira usurera lanzada para justificar una derrota electoral y de los usufructuarios de la falsedad y la calumnia, y, claro, de aquellos que inocentemente repiten esa supuesta «verdad» que conocieron como tal pero ignoran de buena fe que no corresponde a la realidad de los hechos.

En definitiva, Andrés F. Córdova fue un hombre que en su vida y en todos sus actos no vivió para los honores sino para el honor y para el leal servicio de su Patria, a la que amó intensamente.

La representación del Mar Ecuatorial: navegación, sociedad y cartografía en el Mar del Sur

Rafael Gomez²⁹⁵

Pensando el paisaje, interpretando el espacio: cultura y cartografía²⁹⁶

El mapa es indudablemente una de las más antiguas formas de comunicación, en forma de mediador entre el mundo mental y el mundo físico externo, convirtiéndose de esa manera en una herramienta para dimensionar su realidad.²⁹⁷ El pensamiento sobre el espacio antecedió de hecho al mapa como artefacto físico y su manifestación en testimonios arqueológicos o documentos escritos, fue un elemento clave del proceso civilizatorio. Las sociedades los han generado como instrumentos para definir su espacio entre el territorio y la soberanía.²⁹⁸ Los individuos los han elaborado para informar a otras personas sobre su experiencia acerca de sitios o espacios y al poseer los mapas una doble dimensionalidad, requieren

de una interpretación que involucre su propósito, producción y contexto.²⁹⁹

La búsqueda de espacios externos al individuo condujo al desarrollo de la astronomía y la concepción del Universo de acuerdo a la tradición platónica y aristotélica y que derivó en una descripción del mundo, sintetizada en la magistral *Geographia* de Claudius Ptolemaeus (Ptolomeo), la que describe una gran cantidad de lugares del *ecúmene* o mundo conocido.

La elaboración de mapas en la Europa medioeval fue confinada a áreas determinadas y en ocasiones excepcionales, tarea conducida por un uso tradicional.³⁰⁰ Entre los siglos V y XV D.c., se desarrolló dentro de la tradición cristiana, un género de mapas mundiales o *Mappaemundi*,³⁰¹ con el fin de señalar eventos significantes, separados cronológicamente, tarea cultural que deven-

295 Historiador. Curador de la Mapoteca Histórica de Límites. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
296 El documento, de tipo general, no incluye las Islas Galápagos, su historia y cartografía, las que serán descritas en un artículo posterior de la Revista Afese.

297 Harley, J. B. The map and the development of the History of Cartography. *The History of Cartography*, volumen one, chapter 1: 1-42. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds., 1987.

298 Gomez, Rafael. Historia, soberanía y territorio: El papel de la cartografía en la Diplomacia. *Afese* 64. Julio-diciembre 2016: 155-54.

299 Harley. Ob. cit., pp. 1-3.

300 Harvey, P. D. A. Medieval maps. An introduction. *The History of Cartography*, volumen one, chapter 17: 283-285. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds., 1987.

301 Del latín *mappa* (lienzo) y *mundus* (mundo).

dría en un mapa didáctico del mundo³⁰², a partir del manuscrito original, de Ptolomeus redescubierto en 1300 D. c.³⁰³ La cristalización de una cartografía al inicio de la época renacentista, determinada por el desarrollo de los instrumentos de medición y calculo, dentro del ámbito de la exploración geográfica, se presenta en la *Universalis Cosmographia*, de Martin Waldseemüller, mapamundi que incluye una carta en la que consta por primera vez el nombre de *América*.³⁰⁴

Navegando el Mediterráneo: los portulanos

Un desarrollo fundamental para la descripción y navegación posterior del espacio marítimo intra europeo -aquel comprendido por el Mediterráneo y sus costas adyacentes- fue el *portulano*, un tipo de cartas consideradas como los “primeros mapas verdaderos”,³⁰⁵ término italiano que significaba “una colección de direcciones de navegación”. De hecho, los textos que describieron las rutas de navegación en el arco Mediterráneo y mares adjuntos, tienen una antigüedad de 30 siglos, los cuales originalmente se elaboraban sobre una base o pergamino de becerro u oveja. Sus características combinaban su exactitud

en la descripción espacial y una función fundamentalmente comercial.³⁰⁶ A diferencia de los mapas derivados de la Geografía de Ptolomeo, la cartografía portulana presentaba una escala basada en las direcciones del compas y las observaciones que, sobre las distancias en el mar, realizaban los pilotos, es decir fueron los primeros mapas de navegación. Las cartas presentaban como características, una serie de líneas de rumbo superpuestas que cubrían su totalidad y las que surgían de una rosa multicolor de compas de 32 puntas y que servían como base para efectuar lecturas entre dos sitios, lo que combinado con la lectura de la escala (la mayor parte de las cartas poseían al menos una escala de latitud) que permitían su uso en la navegación marítima. A lo largo del perfil costanero se enumeraban una serie de nombres geográficos y urbanos.³⁰⁷

El primer portulano que se conoce es la *Carta Pisana*, realizada alrededor de 1275 – 1300- y que muestra el espacio marítimo occidental y meridional del Mediterráneo, incorporando ya instrucciones para la navegación. Se crea así un instrumento esencial para la comunicación marítima europea: la carta de navegar.³⁰⁸ El desarrollo de los por-

302 Woodward, David. Medieval Mappemundi. *The History of Cartography*, volumen one, chapter 18: 286-370. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds., 1987.

303 *Mapamundi*. Johannes de Armsheim, grabador. Ulm. 1482.

304 *Universalis cosmographia secundum Ptholomaei traditionem et Americi Vespucii aliorumque lustrationes*. Martin Waldseemüller, Sant-Die, 1507.

305 Bearley, Charles R., The first true mapas. *Nature* 71: 159-61. 1904

306 Campbell, Tony. Portolan charts from the thirteenth century to 1500. *The History of Cartography*, volumen one, chapter 19: 171-389. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds., 1987.

307 Sandman, Alison. Spanish nautical cartography in the renaissance. *The History of Cartography*, volumen three, part 1, chapter 40: 1095-1141. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds., 1987.

308 Rosello i Verger, Vicenç. «La carta de navegar. Un instrumento mediterráneo de amplia difusión». *Medievalismo*, 21, 2011, pp. 55-79.

tulanos será visible en la cartografía de Mallorca, que combinó entre los siglos XIII y XV, la elaboración de cartas, con la redacción de cosmografías. La obra culminante de la escuela mallorquina es un atlas de 6 hojas que representa el Mediterráneo y se supone elaborado hacia el fin del siglo XIV por Abraham Cresques y conocido como el *Atlas Catalán*.³⁰⁹ Este formato de atlas sería común en el siglo XVI.

“Llegar a puerto seguro”: navegación y cartas

La comprensión espacial, terrestre y celestial, expresada a través de la cosmografía del Renacimiento, reunía una descripción de las características del universo y la relación matemática entre los diversos elementos de la Tierra.³¹⁰ Las nuevas técnicas y conocimientos científicos de las que emergía el estudio y elaboración de mapas renacentistas, convergieron en su sistematización, en el dimensionamiento de la Tierra y las narraciones,³¹¹ a través de dos obras fundamentales de Martín Cortes³¹² y Pedro de Medina³¹³ ambos cosmógrafos españoles. El primero a través de su

Breve Compendio de la Sphera y de la Arte de Navegar, expuso los elementos de cosmografía, astronomía y mecánica, que hacían posible la navegación marítima, introduciendo la valiosa noción de declinación magnética. A mediados del siglo XVI, *el arte de navegar*, consistía en guiar por los océanos a los navíos hacia un puerto seguro (“... caminar sobre las aguas de un lugar a otro”), a través de la ubicación del navío en el mar, utilizando la astronomía, geometría, trigonometría y aritmética y determinando así su posición en términos de la latitud y la longitud.³¹⁴ El segundo, Pedro de Medina, sistematizaría para el público no especializado, los elementos científicos, producto de la experiencia hispana y lusa, que se requerían para la navegación de la época, en una obra muy acabada con ilustraciones a color.

Ya en el mar, los navegantes registraban cada mediodía la latitud del navío y a través de una comparación con los datos previos, se registraba la nueva posición en una carta plana o *carta de marear*, con los instrumentos de la época como el cuadrante, el astrolabio y la ballestilla,³¹⁵ usados con eficiencia por

309 Biblioteca Nacional de París.

310 Cosgrove, Daniel. Images of renaissance cosmography, 1450-1650. *The History of Cartography*. Volumen Three, Part 1, chapter 3: 55-98. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds. 1987.

311 *Ibid.*, pp. 55-6.

312 *Breve Compendio de la Sphera y de la Arte de Navegar, con nuevos instrumentos y reglas, ejemplarizado con muy sutiles demostraciones*. Sevilla. 1551.

313 *Arte de navegar en que se contienen todas las reglas, declaraciones, secretos y avisos a que la buena navegación son necesarios, y se deuen saber hecha por el maestro Pedro de Medina*, Valladolid. 1545.

314 Ash, Eric. Navigation techniques and practice in the renaissance. *The History of Cartography*, volumen three, part 1, chapter 20: 509-27. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds. 1987.

315 Pimentel, Manoel. *Arte de Navegar, em que se ensinam as regras practicas, e o modo de cartear pela Carta plana, & reduzida, o modo de graduar a Balestilha por via de números; & muitos problemas uteis á Navegaçãõ: & Roteiro das viagens, e costas marítimas*. Lisboa, 1762.

los portugueses desde la segunda mitad del siglo XV.³¹⁶ Por el contrario la determinación del derrotero, era obtenida gracias a la brújula, las tablas y el compas. Sin embargo, la determinación de la longitud, dependía de una estimación subjetiva de las leguas recorridas y difíciles cálculos astronómicos, que producían errores en la posición de hasta 40 millas náuticas por día, a causa de la falta de instrumentos especializados como el cronometro náutico instrumento preciso creado por el ingles John Harrison en 1760.³¹⁷ La ausencia de un instrumento de este tipo, provocaría el hundimiento de una flota naval británica de 4 grandes navíos, con la pérdida de 1400 marinos, en Sicilia en 1707.

El rumbo entre dos puntos se obtenía, en el siglo XVI temprano, al trazar una línea recta y situarla paralelamente hacia la rosa de los vientos próxima. Los avances descritos significaron la expansión del conocimiento geográfico y cartográfico en el Mediterráneo y significaron el advenimiento de la exploración extra europea.³¹⁹

Expansión imperial y cartografía

El problema asociado con las cartas planas y las posteriores cartas de navegación, radicaba en su incapacidad de reflejar la globosidad terráquea.³²⁰ Una

primera solución fue la “carta esférica”, que Alonso de Santa Cruz presentaba en su *Islario*, mas la estrategia cartográfica definitiva la presento Gerard Kremer, quien logro trasladar el rumbo constante (loxodroma) espiral sobre la esfera, a través de la proyección cilíndrica cartográfica a la cual dio su nombre. Este avance permitió la representación de la esfericidad terráquea con precisión y la consiguiente elaboración de cartas que permitieran una navegación mas segura. Los atlas o planisferios que representaban el globo terráqueo en sus diversas áreas geográficas conocidas, fueron los primeros resultados tanto del desarrollo de la exploración, la geodesia y las técnicas cartográficas. Una selección temprana de cartas manuscritas encuadradas en un atlas es aquel elaborado por Lupo Homen, destacado representante de la escuela cartográfica portuguesa, alrededor de 1519 y conocido como el *Atlas Miller*, el cual incorpora una carta del *Mundus Novus* y, lo mas importante, de la *Terra Brasilis*.

La segunda mitad del siglo XVI surgen Abraham Ortelius (*Teatrum Orbis Terrarum*) y el mencionado Gerardo Mercator en su atlas finalizado por su hijo Rumold en 1597 (*Atlas sive Cosmographicae Meditationes de Fabrica Mundi et Fabricati*) y su planisferio

316 Ash. *Ob. cit.*, p. 214.

317 Domínguez Ossa, Camilo. El arte de navegar en las rutas de América, siglos XV a XIX. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. L, 2016.

318 Campbell. *Ob. cit.*, p. 372.

319 García Cruz, J. A. «El arte de llegar a puerto: matemáticas y navegación desde la antigüedad hasta el siglo XVII. Descubrir las matemáticas hoy». *Sociedad, Ciencia, Tecnología y Matemáticas*, 2006.

320 García Cruz, J. A. El arte de llegar a puerto: matemáticas y navegación desde la antigüedad hasta el siglo XVII. Descubrir las matemáticas hoy. *Sociedad, Ciencia, Tecnología y Matemáticas*. 2006

Orbis terrae compendiosa descriptio. El ámbito colonial de la España de Felipe II se admira en 38 mapas hermosamente iluminados (coloreados) en el *Orbis terrestris tam geo- graphica quam chorographica descriptio* de Christian Sgrooten finalizado en 1592.

Los atlas náuticos

La navegación extra europea tuvo un desarrollo a partir del siglo XVI, gracias a la producción floreciente de atlas marítimos, guías para los pilotos y atlas marítimos, que se convirtió en un rubro independiente de la cartografía renacentista y su comercialización. La cartografía náutica tiene su origen al inicio del siglo XVI, a partir de la edición de la *Geographia* de Ptolomeo, por parte de Martin Waldseemuller, que a su vez influenció el trabajo, entre otros, de Laurent Fries y su *Orbis Typus Universalis Oxta Hydrographorum Traditionem* (c.a.1522 – 1525). La tradición mallorquina de portulanos y los avances astronómicos e información geográfica, fue combinada por Joan Martines en su Atlas de 1587, el cual que integra 19 mapas iluminados a colores, con pan de oro y plata y seis cartas náuticas. Un año más tarde el cartógrafo fue nombrado cosmógrafo real por Felipe II.³²¹ La cartografía portulana se trasladará del área europea mediterránea hacia el mar ecuatorial, a mediados del siglo XVI, gracias a la mano y dibujo de Alonso de Santa Cruz,

quien la representa en su *Islario general de todas las islas del mundo*.³²²

El primer atlas marítimo, *Spiegel der Zeeraert* (Espejo del Navegante) elaborado en 1584 por Lucas Janazoon Waghenauer -destacado cartógrafo holandés-, combinaba un juego de cartas náuticas, con un manual de navegación para las costas europeas, obra que fue continuada en 1592 con *Thresoor der Zeevaert* (Tesoro de la Navegación) y en 1598 *Enchuyser zeecaertboeck* (El Libro de cartas náuticas de Enkhuizen).

La contribución holandesa a la cartografía náutica continuó con *De Zee-Atlas Ofte Water – Wæreld, Vertoonende alle de Zee – Kusten* (Atlas Marítimo o Mundo Marino), elaborado por Hendrick Droncker, un vendedor de libros y editor de Amsterdam, quien en 1659, produjo una obra de gran exactitud, a través una serie de ilustraciones coloridas.³²³ La calidad estética de los atlas, incluía decoraciones en oro en las ilustraciones, ejemplificado en el *Zee-atlas ofte wáter-wereld* (Atlas Marítimo o Mundo marino) realizado en 1677 por Pieter Goos.

Exploración, náutica e hidrografía europeos: siglos XVI – XVIII

El desarrollo posterior de la cartografía marítima que en el siglo XV y XVI tuvo la influencia de una doble expansión imperial extra europea sobre el océano Pacífico, adicionara un nue-

321 Martines, Joan. *Atlas*. Dedicado al rey Felipe II. Messina Any. 1587.

322 *Islario general de todas las islas del Mundo*. Alonso de Santa Cruz. Siglo XVI.

323 *De Zee-Atlas Ofte Water – Wæreld, Vertoonende alle de Zee – Kusten*. Hendrick Droncker. Amsterdam. 1665.

vo ingrediente en el siguiente siglo: la navegación impulsada por las grandes compañías holandesas e inglesas.

Desde finales del XVI la importancia de la navegación y la ciencia náutica fue objeto de la atención de otros países europeos. La influencia de la escuela de holandesa y sus mapas impresos, a partir de la traducción de la obra de Waghe- naer en Inglaterra, si bien continuaba con la producción de cartas manuscritas sobre pergamino, fue importante. Por un lado, la aventura de Francis Drake en su circunnavegación al mundo condujo a la edición de *The principal Navigations, Voyages, Traffiques and Discoveries of the English Nation* por Richard Hackluyt (1582), y por otro, la redacción de dos importantes textos de John Davis sobre navegación en 1595, *The Seaman's Secret* en 1594 y *The World's Hydrographical Description*, temática continuada en el *English Pilot* de John Seller (1670), quien además editó el *Atlas Maritimus* (1671).³²⁴ El Almirantazgo británico y la Royal Navy requerían de cartas de navegación muy precisas de los territorios que la corona

iba descubriendo y reclamando para sí, tarea en la cual el viaje de circunvalación al planeta por parte del capitán James Cook en sus *Endeavour* (1768 – 1769), *Adventure* (1772 - 1774) y *Resolution* (1776)³²⁵ fue decisivo para cartografiar con detalle los Mares del Sur, en el objetivo real de definir una ruta entre Inglaterra y Nueva Zelanda.³²⁶ Italia, de la mano de Sir Robert Dudley, tuvo en 1764 su *Dell'Arcano del Mare*,³²⁷ mientras que Francia que iniciaba su tradición cartográfica en la primera mitad del siglo XVI,³²⁸ con el atlas de *Andre Thevet*,³²⁹ reconocía así la importancia del comercio marítimo,³³⁰ pese que esa nación no se constituía aun en una fuerza naval. Desde 1583 Normandía como provincia litoral y centro de intercambio marítimo, permitió el desarrollo de una escuela cartográfica náutica, a finales del siglo XVI y mediados del XVII, sintetizada en la *Hydrographie* de Georges Fournier editada en 1643.³³¹ La importancia de la cartografía náutica gala, se destaca con la edición de *Le Neptune Français* en 1693 y continuada por, entre otros, el hidrógrafo Jacques Nicolas

324 Puertas Mosquera, Carolina. *La cartografía y la navegación: cartas náuticas y derroteros*. Universidad de Santiago de Compostela. Biblioteca Universidad de Sevilla.

325 Cook, James, James King. *A voyage to the Pacific Ocean, undertaken by the command of His Majesty, for making discoveries in the northern hemisphere, to determine position and extent of the west side of North America: its distance from Asia: and the practicability of a Northern Passage to Europe*. Vols. I-II-III. London. 1784.

326 Puertas. *op. cit.*, p.12

327 Dudley, Robert. *Arcano del Mare di D. Ruberto Dudleo Duca di Nortumbria, e Conte di Warwich Diviso in Libri Sei. In Fiorenza Nella Nuova Stamperia, per Giuseppe Cocchini, All'Insegna della Stella. Ad istanza di Iacopo Bagnoni, & Antonfrancesco Lucini*. 2 vols. Florencia. 1661.

328 Lestringant, Frank, Monique Pelletier. *Maps and Descriptions of the World in Sixteenth-Century France. The History of Cartography*. Volumen Three, Part 2, chapter 47: 1463-79. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds. 1987

329 Thevet, Andre. *Le Grans Insulaire et pilotage, dans lequel sont contenues plusieurs plans d'isles habitées et deshábitées, et descriptions dicelles*. 1583.

330 Toulouse, Sarah. *Marine cartography and navigation in renaissance France. The History of Cartography*. Volumen Three, Part 2, chapter 52: 1550-68. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds. 1987.

331 Fournier, Georges. *Hydrographie contenant la theorie et la pratique de toutes les parties de la navigation*. Michell Soly. Paris. 1643.

Bellin en su *Petit Atlas Maritime*,³³² en cuyo tomo II se ilustran 3 cartas de la Audiencia de Quito.

De las cartas nauticas a los derroteros de navegacion

La exploración marítima y su búsqueda de territorios, recursos y mercados, hizo necesario el delinear el litoral de las costas y señalar los accidentes naturales y el sondaje requerido para evitar encallar, un material cartográfico diseñado ya a mediados del primer milenio de la era moderna. Las tempranas travesías marinas en el Mediterráneo y específicamente en el Egeo, que condujeron a los marinos a registrar las observaciones necesarias para la navegación, produjeron documentos como el “periplo”, que se ejemplifica en la *Circunnavegación por las tierras habitadas de Europa, Asia y Libia* escrito presumiblemente por Escilax de Carianda, alrededor del siglo VI D.c.

La *carta náutica* desde el siglo XV, gracias a sus características de fijar distancias y rumbos entre los puertos y puntos importantes –el portulano-, permitió dirigir las embarcaciones entre esos puntos con cierta seguridad y adquirió el nombre de derrotero, al cual se añadirían posteriormente ilustra-

ciones de los perfiles costaneros. Una temprana descripción detallada de las costas europeas del área de la península escandinava, fue la *Carta Marina* elaborada por el geógrafo sueco Olaf Magnus e impresa en Venecia en 1539. El *Thresoor der Zeevaert* de Waghenaer, atlas mencionado en líneas anteriores, incorporaba una serie de cartas náuticas y una guía de navegación para el ámbito europeo.³³³

Algunos derroteros incorporaban verdaderos manuales –instrumentos, astronomía y confección de cartas y recursos inestimables a la hora de emprender las travesías- como el *Arte de Navegar* de Manoel Pimentel,³³⁴ cosmógrafo del rey de Portugal, que reunía un tratado de navegación, con una serie de itinerarios náuticos graficados con sumo detalle.³³⁵

Exploración y náutica en el Mar del Sur

La ocupación del espacio, ya sea marítimo o terrestre, conduce invariablemente al registro de aquellos elementos y paisajes y su interpretación en una cartografía, siguiendo el patrón que llevo a Cristóbal Colon a un territorio extraño para la imaginación medioeval. *La Era de los Exploración* tuvo a Portugal como potencia protagonista desde

332 Bellin, Jacques-Nicolas. *Le petit atlas maritime, recueil de cartes et plans des quatre parties du monde. Vol. 3 / . En cinq volumes. Par ordre de M. le duc de Choiseul,.... par le S. Bellin,...* [s.n.] (Paris) 1764 . Bibliothèque Nationale de France, département Réserve des livres rares, G-665

333 Puertas, *op. cit.*, p. 18.

334 Pimentel, Manoel. *Arte de navegar em que se Ensinão as regras practicas, e os modos de cartear, e de graduar a Balestilha por via de numeros e muitos problemas uteis á navegação, e Roteiro das viagens, e costas maritimas de Guiné, Angola, Brazil, Indias, e Ilhas Occidentais, e Orientaes, Novamente emendado, e acrescentadas muitas derrotas. Por... Fidalgo da Casa der S. Magestade, e Cosmografo Mor do Reino. Lisboa, Na Oficina de Miguel Manescal de Costa. Anno M. DCC.LXII. 1762.*

335 Puertas, *op. cit.*, p. 19.

principios del siglo XV, cuando Enrique de Portugal (*Enrique el Navegante*) dio inicio a la exploración del norte de África con el descubrimiento del archipiélago de Madeira entre 1418 y 1419. Siete años después los marinos lusitanos desembarcarían en las Azores y en 1444 en Senegal y Guinea.

A partir de 1492 con la travesía colombina desde la Azores hasta el Caribe,³³⁶ la exploración marítima europea atravesó el Atlántico y en poco más de dos décadas, sus navíos surcaban un nuevo mar, dentro de una dinámica de búsqueda de territorios y recursos y continuando una relación crucial para el advenimiento de la Edad Moderna: el estrecho vínculo entre la elaboración de mapas y la exploración geográfica.³³⁷

La saga exploratoria sería realizada a partir del patronazgo de las coronas de Castilla y Aragón a la empresa colombina, en el área caribe y americana septentrional a finales del siglo XV. Desde comienzos del siglo XVI tales gestas comprenderían las costas americanas orientales y meridionales (*Terra Brasiliis* y *Terra Australis*) y pacíficas (*El Dorado*), siendo las líneas imaginarias del Tratado de Tordesillas suscrito entre el imperio ibérico y el portugués en 1494, la frontera para los viajes de navegación de los marinos españoles que pretende-

ría fijar la expansión ultramarina de uno y otro país.³³⁸

Europa encuentra un nuevo océano

A partir de informaciones de caciques étnicos del área del istmo de Panamá, Vasco Núñez de Balboa comunicó a la Corona española, el 20 de enero de 1513, de la presencia del recurso clave que había motivado realmente la conquista, vastas riquezas de metales preciosos, pero a continuación informaba de la presencia de otro océano, más allá del istmo. La expedición iniciada a inicios de septiembre de 1513, culminó el día 25 de ese mes y los expedicionarios restantes pudieron ver lo que Núñez de Balboa denominó “Mar del Sur” y al que tomó posesión en nombre de la corona española y los territorios por descubrir.³³⁹ Este vasto espacio marino, avivó el propósito español de navegar hacia la *Isla de la Especiería* (islas Molucas, actual Indonesia), tarea ya cumplida por los portugueses desde la península Malaca en 1511, en busca de los productos exóticos que nutrirían la medicina, tintorería o artes suntuarias, que también procedían de Cipango (Japón) y Cathay (China).

Durante 100 años el Pacífico será casi exclusivamente un mar ibérico -el “lago español”-,³⁴⁰ dominio que

336 Relaciones y cartas de Cristóbal Colón. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponible en

337 Fernández-Armesto., Felipe. Maps and exploration in the sixteenth and early seventeenth centuries. *The History of Cartography*. Volumen Three, Part 1, chapter 30: 738-70. The University of Chicago Press. J. B. Harley, David Woodward, eds. 1987.

338 Martínez Shaw, C. La exploración española del Pacífico en los tiempos modernos. *Imperios y naciones en el Pacífico*. M. D. Elizalde, J. Ma. Fradera y L. Alonso (eds.). Madrid. 2001

339 Fernández de Oviendo y Valdez, Gonzalo. *Historia general y natural de las Indias*. Madrid, 1850.

340 Spate, O. H. K. *El lago español*. El Pacífico desde Magallanes, Volumen 1. Universidad Nacional de Australia-Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales-Casa Asia. 2006.

será sistemáticamente amenazado por la Compañía Holandesa de las Indias Orientales y la amenaza corsaria inglesa. Habiendo partido de Sevilla el 10 de agosto de 1519, Magallanes y sus 200 hombres, pasando a lo largo del río de la Plata, cruzaron el estrecho que llevaría su nombre y se adentraron en el océano occidental, al cual se lo denominó *Pacífico* en 1520, para llegar a las Filipinas donde morirá. La *nao* Victoria llegaría el 8 de septiembre de 1522, luego de circunvalar el planeta, con Juan Sebastián Elcano y 17 tripulantes restantes. al puerto de San Lucar de Barrameda.³⁴¹ Posteriormente en el siglo XVIII, las expediciones científicas de países como Inglaterra y Francia compartirán con España los vastos espacios marinos.³⁴²

España organizaría sistemáticamente expediciones al océano Pacífico conducidas por expertos marinos y capitanes: Fernando de Magallanes (1519 – 1532); García Jofre de Loaisa (1525 – 1527); Hernando de Grijalva (1536 – 1537); Miguel López de Legaspi (1564 – 1565) y finalmente Pedro Fernández de Quirós (1605 – 1607). Costas tan diversas como Mindanao, las mencionadas Molucas, las Marianas y Mazatlán en México, fueron divisadas por las na-

ves españolas, las que, dejando las islas de las especias, tomarían otros rumbos.

Administrando la navegación ibérica: la Casa de Contratación

La cartografía náutica del renacimiento español (siglo XVI) combino la tradición medioeval de la elaboración de las cartas portulanas, con la necesidad de proporcionar materiales adecuados para la navegación trasatlántica, dentro de una gestión administrativa centralizada.³⁴³ La elaboración de cartas náuticas en España, elementos esenciales para las nuevas necesidades de navegación a los territorios conquistados de ultramar,³⁴⁴ tuvo un carácter oficial de tipo administrativo, en la medida de la centralización de su proceso de fabricación a través de las regulaciones de la Casa de Contratación, fundada en Sevilla en 1503.³⁴⁵ En 1508 se añadió a los tres funcionarios originales (factor, tesorero y contador-escribano) un funcionario denominado “piloto mayor” con la tarea de examinar a los pilotos y revisar las cartas de navegación y la cartografía en general, siendo el primero designado Américo Vespucio.

Las observaciones astronómicas realizadas por pilotos y prácticos en el

341 Pigafetta, Antonio. *Relazione del primo Viaggio intorno al Mondo*. 1524.

342 Casanova, Ana Verde. España y el Pacífico: un breve repaso a las expediciones españolas de los siglos XVI al XVIII. *Asociación Española de Orientalismo*. XXXVII (2002): 33-50.

343 Sandman. *op. cit.*: 1095-6.

344 Colon, Fernando. *Historia del Almirante Don Cristóbal Colon, en la cual se da particular y verdadera relación de su vida y de sus hechos, y del descubrimiento de las Indias Occidentales, llamadas Nuevo-Mundo*. Primer volumen. Madrid. 1892.

345 Cervera Pery, José. *La Casa de Contratación y el Consejo de Indias*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1997; De la Puente y Olea, Manuel. *Los trabajos geográficos de la Casa de Contratación*. Estudios Españoles. Escuela Tipográfica y Librería Salesianas. Madrid. 1900; Acosta Rodríguez, A., Adolfo González, Enriqueta Vila (coordinadores). *La Casa de Contratación y la navegación entre España y las Indias*. Universidad de Sevilla-CSIC-Fundación El Monte. Sevilla; Rivero Nono, Belén, y Luis Martín Meras. *Cuatro siglos de Cartografía de América*. Mapfre. Madrid. 1992

océano, a través de los viajes de exploración, mecanismo dispuesto por el rey en 1527, con el propósito de mantener registros detallados, eran la principal fuente de información y se resumían en conjuntos de datos que eran depurados y sistematizados, no sin cierto escepticismo, desde 1519 por los “cosmógrafos reales” como el mencionado Vesputio, Alonso de Santa Cruz y Sebastián Cabot. La dinámica de la administración colonial “americana” obligaba a continuas modificaciones de las cartas portulanas y que podían ser adquiridas por quienes estaban en el oficio y negocio de la navegación. Las cartas debían ajustarse a un ejemplar central: el *Padrón Real*, el cual incluía un libro con información de los pilotos sobre la navegación.³⁴⁶ El padrón real, así como la cartografía producida en la Casa de Contratación, eran de carácter reservado y fueron guardados escrupulosamente, en la medida de que contenía información vital para la colonización española de América. Un ejemplar raro del Padrón es el planisferio de Diego Ribero,³⁴⁷ -designado en 1527 “cosmógrafo de Su Majestad” con la tarea de fabricar astrolabios, instrumentos de navegación y cartas y que presenta las costas oriental y central de América con bastante precisión y la primera carta

que incorpora el área litoral ecuatorial.

Cartografiando el Mar del Sur

Al descubrimiento del nuevo océano, continuo su representación. Mientras surcaban los mares, los pilotos y navegantes, tejían sistemáticamente las nuevas cartas y mapas de los dominios imperiales. La era de la *Cartografía de la Exploración* se había iniciado.³⁴⁸ La carta icónica de la época, *Americae sive quartae orbis partis nova et exactissima descriptio*, fue elaborada por Diego Gutiérrez, quien había sido designado *cosmógrafo principal* del rey de España en 1544, bajo la instrucción de diseñar un mapa de la “cuarta parte del mundo”, es decir la región occidental del planeta y cuya función, como la mayor parte de cartas terrestres y náuticas de los próximos 300 años, era la de reafirmar las demandas territoriales del imperio ibérico, frente a las demandas de Portugal y Francia.³⁴⁹

La cartografía ibérica, aquella que los cosmógrafos reales producían, tendrá una difusión limitada a los navios y pilotos españoles, de acuerdo con la política de reserva que, sobre las vías marítimas de los territorios del Pacífico americano, se mantendría hasta el siglo XVII. Por ello, cuando revisamos el catálogo de mapas de la época, es evidente

346 Sandman. *op. cit.*: 1097.

347 *Carta universal en que se contiene todo lo que del mundo se ha descubierto fasta agora, hizola Diego Ribero cosmographo de su magestad, año de 1529, e[n] Sevilla / La cual se divide en dos partes conforme A la capitulacion que hizieron los catholicos Reyes de españa y el rey don Juan de portogal En Tordesillas Año de 1494. 1529.* Facsímil realizado en Londres por W. Griggs, 1887 (Nota de Wikipedia: “Reproduced from the original in the Museum of the ‘Propaganda’ in Rome, lent by His Holiness Pope Leo XIII, by W. Griggs, London

348 Vorsej Jr, Louis de. *Keys to the encounter. A Library of the Congress resource guide for the study of the Age of Discovery.* Library of the Congress. Washington, 1992.

349 *The 1562 Map of America by Diego Gutiérrez.* Disponible en <https://www.loc.gov/r/r/hispanic/frontiers/gutierrz.html>

la predominancia de autores o grabadores centroeuropeos o flamencos.

Lo destacado en este espacio de tiempo, desde el punto de vista de la historia marítima del área pacífica ecuatorial, fue el encuentro de la carabela española dirigida por el piloto Bartolomé Ruiz,³⁵⁰ con una balsa de nativos procedentes de la isla de Salango (Manabí), el 1 de octubre de 1526, evento que fue recogido en la carta, *Peruviae Auriferæ Regionis Typus*, y que integra lo que se considera el primer atlas moderno elaborado por Abraham Ortelius e impreso en 31 ediciones, el *Theatrum Orbis Terrarum*, el cual presentaba a la Tierra como dos hemisferios: el nuevo y viejo mundo.³⁵¹ En este atlas se presentaba el nuevo territorio ultramarino occidental como *Maris Pacifici*³⁵² La obra de Ortelius, cartógrafo flamenco designado geógrafo oficial de Felipe II en 1575, sistematizaría los conocimientos que sobre la geografía global se producían gracias a la exploración marítima. El Pacífico se “iluminaba” a través de la cartografía europea.

Derroteros y cartas náuticas en el mar del Sur

En el área pacífica los derroteros surgen a mediados del siglo XVI, herederos de los periplos y las guías de navegación portulanos, y su confección permitió la navegación entre Nueva España y las Filipinas, en la ruta del Galeón de Manila, trayecto largo y peligroso, ya por la bravura del océano, como por los peligros corsarios. El derrotero realizado por Isidro de la Puebla en 1579, contenía información sobre derrotas y navegaciones para su uso en la Indias, además de “...señas de tierras y puerto ensenadas de ríos y barras y baxos y puntas y cabos”.³⁵³ En 1631, Diego Ruiz de Campos, editó un conjunto de cartas náuticas,³⁵⁴ que cubrían las costas del pacífico americano en el área de Panamá. El derrotero de Alonso Barrozo de 1689,³⁵⁵ describía los “caminos del mar”,³⁵⁶ desde España hacia Nueva España, las costas de Cuba y La Florida.

350 McPherson Smith, Cameron; Greg Baker, John F. Haslett and Mariana Lopez. On the vessel sailed by Bartholome Ruiz in 1526: characterization and significance for the pre-columbian archeology of northwestern South America. *Terrae Incognitae*.

351 *Peruviae Auriferæ Regionis Typus. Theatrum Orbis Terrarum* Abraham Ortelius. 1598. Amberes. 1570.

352 *Pacifici, (quod vulgo Mar del Sur) cum regionibus circumiacentibus, insulisque in eodem passim siparis, novissima descriptio.* Abraham Ortelius. 1598.

353 Puebla, Isidro de la. Derrotero hecho por el... piloto Isidro de la Puebla...desde la barra de Sanlúcar hasta San Joan de [U]lúa de la Nueva España, con otras derrotas y navegaciones... muy necesario y provechoso para cualquiera persona que quisiere seguir la navegación de Indias. 1579. Biblioteca Digital Hispánica.

354 Ruiz de Campos, Diego. *Relación verdadera y cierta de todo lo que hay en este mar del Sur, en el distrito del Gobierno de este Reino de Tierra Firme hecha por el capitán Diego Ruiz de Campos, piloto, por orden de D. Álvaro de Quiñones Osorio, Gobernador y Capitán General de Tierra Firme y Presidente de su Real Audiencia.* 1631. Biblioteca Nacional de España.

355 Barrozo, Benito Alonso. *Derrotero de las Indias Occidentales, y compendio de todas sus notas de la parte del Norte, yslas, bajos, sondas, puertos, anclajes, distancias, alturas, aguadas y señas con algunas advertencias muy necesarias a los pilotos modernos.* Ayamonte, 1689.

356 Moreno Alonso, Manuel. América ante los pilotos del Ayamonte. El Derrotero de Indias de Benito Alonso Barrozo. *Actas III Jornadas de Andalucía y América.*

“SOCIEDADES NATIVAS, NAVEGACION Y CARTOGRAFIA EN EL MAR ECUATORIAL”

La línea geodésica o paralelo 0o atraviesa el mar del Sur, en un área que podemos denominar como *Mar Ecuatorial*, al que corresponde una región biogeográfica o zona ecuatorial entre los 20° grados de latitud norte y sur. Fisiográficamente la zona litoral pacífica del Ecuador esta comprendida desde la desembocadura del río Mataje en la bahía de Ancón de Sardinas, como su límite septentrional y el área sur del golfo de Guayaquil, como límite meridional. Sobre este espacio natural se presenta una ocupación humana, expresada en diversas áreas culturales (desde 3000 A.c., hasta 1475 D.c., y que fueron integradas políticamente al Estado Inca desde 1475, hasta 1535),³⁵⁷ caracterizados como grupos étnicos de bosque tropical, formaciones políticas complejas³⁵⁸ denominadas “señoríos étnicos”,

distribuidos geográficamente: *Manteño* y *Manteño* del Sur o *Huancavilca* en la actual región de Manabí y Esmeraldas; y *Chono* en el área nuclear de Guayas y Los Ríos.

³⁵⁹La característica de estas sociedades residía en sus relaciones económicas basadas en el tráfico de bienes,³⁶⁰ con otras sociedades del Pacífico (Chimú e Inca, Perú),³⁶¹ expresadas en el intercambio regional basado en el *Spondylus princeps*,³⁶² molusco marino que vive en las aguas calientes del Pacífico (California - golfo de Guayaquil).³⁶³

Detalles de la navegación prehispanica ecuatorial, son conocidos a través de la documentación de la exploración en el siglo XVI, que menciona citado contacto de una “balsa” con un *nao* español (navío de exploración con 60 – 70 toneladas de desplazamiento) conducido por el Piloto Bartolome Ruiz, el 1 de octubre de 1526,³⁶⁴ la que fue descrita como “...un navío en el que venían

357 Ravines, Rogger. *Panorama de la Arqueología Andina*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1982: 55 – 110.

358 Gomez, Rafael. Mapoteca Histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores: la construcción histórica del espacio nacional, como soporte institucional y científico a la investigación. Afese. Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano. 62. Julio – Diciembre 2015: 241 – 59.

359 Moreno Yáñez, Segundo. Formaciones políticas tribales y señoríos étnicos. *Nueva Historia del Ecuador*. Volumen 2. Época Aborigen II. Quito. 1988: 110 - 14.

360 Hocquenghem, Anne-Marie. “Rutas de entrada del *Mullu* en el extremo norte del Perú”. *Bulletin de l’Institut Français d’Etudes Andines*: 22(3): 701-19. 1993b

361 Rostworowsky, Maria. “Mercaderes del valle de Chinchá en la época prehispánica: un documento y unos comentarios”. *Revista Española de Antropología Americana* 5: 135-77. 1970; Pizarro, Pedro. *Relación del descubrimiento y conquista de los reinos del Perú*. Biblioteca de Autores Españoles. T. 168: 159-242. Madrid. [1571] 1965. Jerez, Francisco de.. *Verdadera relación de la Conquista del Perú*. *Crónicas de América*. Madrid. 1985. Herrera, Antonio de, *Historia general de los hechos de los Castellanos en las islas y tierra firme de la Mar Océana*. Madrid. 1726. Fernández de Oviedo, Gonzalo. *Historia general y natural de las Indias. Islas e Tierra Firme del mar Océano*. v. 13. XI: 220. Madrid. 1851-1855.

362 Abbot, R. T. *American Seashells*. Van Nostrand Reinhold Co. New York. 1974; , Keen M. *Sea Shells of Tropical West America*. Stanford University Press. Stanford. 1971. Olsson, A. A. *Mollusc of the Eastern Pacific, particularly from the southern half of the Panamic-Pacific Faunal Province (Panama to Peru)*, Paleontological Research Institution. Ithaca. 1961.

363 Hocquenghem, Anne-Marie. “El *Spondylus princeps* y la edad de Bronce en los Andes centrales”. *53 Congreso Internacional de Americanistas*: 1-20. Mexico. 2009; Noriega, Alexander J. “El intercambio de *Spondylus* a lo largo de la costa sudamericana, de acuerdo al registro arqueológico”. *II Congreso Ecuatoriano de Antropología y Arqueología*. Tomo I. *Balance de la última década: aportes, retos y nuevos temas*. 1º ed.: 453-4. Quito. Abya Yala. 2007.

364 McPherson Smith, Cameron, Greg Baker, John F. Haslett, and Iliana Lopez. On the vessel sailed by Bartholome Ruiz in 1526: characterization and significance for the pre – columbian archeology of northwestern South America. *Terrae Incognitae*.

hasta veinte hombres (...) tenía al parece cavida de hasta treinta toneles: era hecho por el plan y quilla de unas cañas tan gruesas (...) Traia sus mastiles y antenas de muy fina madera y velas de algodón”³⁶⁵ Las fuentes sugieren que la embarcación construida utilizando el “palo de balsa” (*genus ochrona*),³⁶⁶ pertenecía al área del señorío étnico de “Calangone” (Salango).³⁶⁷ La iconografía nativa ha registrado estos artefactos de navegación³⁶⁸

El comercio interétnico del “mullo” se realizaba en “balsas”, que para su construcción, utilizaban el árbol que existe en el hábitat del bosque tropical húmedo de la región ecuatoriana.

El brusco advenimiento del régimen colonial, no cambió sustancialmente el intercambio nativo después del siglo XVI, convirtiéndolo en un sistema de cabotaje entre Manta y Guayaquil, con Paita y Sechura administrado por caciques y españoles.

Guayaquil: comercio, puerto y astillero

Los registros documentales de la administración española,³⁶⁹ recogidos de las innumerables visitas y censos a los pueblos indígenas, permiten afirmar la existencia de un dinámico intercambio de bienes entre los grupos nativos de la región central andina septentrional y la región de la actual Guayaquil y su golfo.³⁷⁰ Una descripción de 1605,³⁷¹ señala que se navegaba “... desde la ciudad por el río hasta el puerto del desembarcadero de Quito, que hay 30 leguas, en balsa y barcos”,³⁷² continuando una práctica prehispánica, pues “las balsas de que usan los indios como de barcos, se labran de una madera liviana (...) le llaman palo de balsa. Haylas mayores y menores, navegan al remo con canaletes y algunas también con velas”.³⁷³

A principios del siglo XVI, la isla de *Lampuna* (Puna) situada en el golfo sirvió tempranamente de acoderamiento de navíos de mediano tonelaje para descargarlos y llevar las mercaderías en balsas y pequeños barcos hasta

365 Sámano, Juan de. *Relación*. Crónicas de América. Vol. 14. 179-80. Madrid. 1985

366 Alcina Franch, José, et. al, “Navegación precolombina: el caso del litoral pacífico ecuatorial: evidencias e hipótesis”. *Revista Española de Antropología Americana*. XVII. Editorial Universidad Complutense. Madrid. 1967: 48. Murra 2000: 28. Sámano, Juan de. *Relación*. Crónicas de América, vol. 14: 167-84. Madrid. 1985.

367 Jijón y Caamaño, Jacinto. *Antropología prehispánica del Ecuador*. La Prensa Católica. Quito. 1945. Estrada, Víctor Emilio. *Prehistoria de Manabí*. Publicación: Víctor Emilio Estrada No 4. Guayaquil. 1957.

368 *Oro ancestral y metales preciosos. Metalurgia precolombina del Ecuador. Catalogo de la sala de Oro del Museo Nacional*. Ministerio de Cultura – Banco Central del Ecuador. Quito. 2010: 28-9. *Équateur. L’art secret de l’Équateur précolombien*. Daniel Klein, Ivan Cruz eds. 5 Continents. Milán, 2007: 10. *Signos Amerindios. 5.000 años de arte precolombino en el Ecuador*. Francisco Valdez, Diego Veintimilla eds. Ediciones Colibrí. Quito. 1992: 55, 197. *Arte precolombino del Ecuador*. Salvat Editores Ecuatoriana S.A. Quito. Navarra. 1977: 137-8.

369 Jiménez de la Espada, Marcos. *Relaciones Geográficas de Indias – Perú*. Biblioteca de Autores Españoles. 3 vols. Madrid. 1965. Los informes referentes al espacio de la Audiencia de Quito, han sido compilados en una edición especial para el efecto, véase Pilar Ponce Leyva, Ed. *Relaciones Histórico Geográficas de la Audiencia de Quito (Siglo XVI – XIX)*. Marka- Ediciones Abya- Yala. Quito. 1992

370 Moreno Yáñez. Op. Cit.: 62 - 89

371 Leiva Ponce, Pilar. Ed. Descripción de la ciudad de Guayaquil (1605). *Relaciones Histórico - Geográficas de la Audiencia de Quito*. Tomo II. Fuentes para la historia Andina. Marka – Abya – Yala. Quito. 1994: 12- 48.

372 *Ibid.* 12.

373 *Ibid.* 18

Guayaquil y en los siguientes años desarrollo una industria de construcción y reparación de bajeles. La situación geográfica de la isla y su riqueza basada en la producción de sal – y cuya encomienda estaba bajo administración real – provocó que españoles y nativos estuvieran bajo asedio europeo el siglo XVII.³⁷⁴ A su vez el mecanismo se repetía con las mercancías que se obtenían de la sierra y que llegaban al puerto de Bola, al este de Puna.³⁷⁵ Hasta mediados del siglo XVI, la fabricación colonial de embarcaciones y materiales (velámenes y madera) para las mismas se efectuaban en la *Lanpuna*.³⁷⁶

Un siglo después Guayaquil había desarrollado una floreciente industria de fabricación de navíos, como los informes señalan que "...contiene un hermoso surgidero de Naos y es el mayor astillero que hay en las Indias",³⁷⁷ con una categoría de astillero real concedida por Carlos III en 1671.³⁷⁸ Dionisio de Alcedo estimó que hasta 1736 se habían

construido en el puerto real 176 naves (galeones, galeras y otros). Guayaquil fue el principal astillero de la costa pacífica americana,³⁷⁹ el puerto más importante de la Audiencia de Quito, y exportador de materias primas e insumos, como el cacao y maderas.³⁸⁰

El puerto, astillero y gobernación en los mapas coloniales

El crecimiento del pequeño puerto al pie del cerro Santa Ana hacia el siglo XVIII provocó que el asentamiento, limitado por una geografía de esteros y manglares, se desplazase hacia el sur –en Sabaneta-, decisión provocada también por el asedio corsario y los incendios,³⁸¹ el cual registrado cartográficamente en la descripción geográfica realizada en 1741 por Dionisio de Alcedo y Herrera,³⁸² presidente de la Audiencia de Quito entre 1728 y 1736 y quien en su carta *Demostración del puerto y las dos ciudades*³⁸³ –inserta en el *Compendio*– describe visualmente

374 Hulsius, Levinus. *Sechste Theil, kurtze Warhafftige Relation vnd beschreibung der wunderbarsten vier Schiffarten*. Plate 13. Nuremberg, 1603.

375 Ponce Leiva. *op. cit.* p. 27

376 Hernando de Pablos. "Relación que envió a mandar se Majestad se hiciese de esta ciudad de Cuenca y de toda su provincia". 1582, en *Relación General de las Poblaciones Geográficas de la Audiencia de Quito, Siglo XVI-XIX*. Quito. 1992.

377 Montufar y Fraso, Juan Pio (1754). Razón sobre el estado y gobernación política y militar de las provincias, ciudades, villas y lugares que contiene la jurisdicción de la Real Audiencia de Quito *Relaciones Histórico - Geográficas de la Audiencia de Quito*. Leiva Ponce, Pilar. Ed. Tomo II. Fuentes para la historia Andina. Marka – Abya – Yala. Quito. 1994: 335.

378 Zelaya, Juan Antonio. Estado de la provincia de Guayaquil (1765). *Relaciones Histórico - Geográficas de la Audiencia de Quito*. Tomo II. Fuentes para la historia Andina. Leiva Ponce, Pilar. Ed. Marka – Abya – Yala. Quito. 1994: 363.

379 Laviana Cuetos, Luisa. La Maestranza del astillero de Guayaquil en el siglo XVIII.

380 Laviana Cuetos, Luisa. *Guayaquil en el siglo XVIII. Recursos naturales y desarrollo económico*. 3 ed. Espol. Guayaquil, 2003.

381 Hamerly, Michael. T. *Historia social y económica de la Antigua Provincia de Guayaquil. 1763 – 1842*. Banco Central del Ecuador – Archivo Histórico del Guayas. 2da. Ed. Guayaquil. 1987.

382 Alcedo y Herrera, Dionisio de. 1741. *Compendio Histórico de la provincia, partidos, ciudades, ríos y puerto de Guayaquil en las costas de la Mar del Sur. Dedicado al Rey Nuestro Señor, en su Real y Supremo Consejo de las Indias, por Don Dionisio y Herrera, Presidente que fue de la Real Audiencia de Quito, Gobernador, y Capoitan General de las Provincias de su Distrito*. Madrid. 1741.

383 Alcedo y Herrera, Dionisio de. 1741. En *Compendio Histórico de la provincia, partidos, ciudades, ríos y puerto de Guayaquil en las costas de la Mar del Sur*. Madrid. 1741: p. 1.

esa dualidad: la ciudad “vieja”, con trazado irregular y contenida por los cerros san Lazaro y santa Ana al norte y el estero de la Atarazana y los rios Grande y Daule al este. La ciudad “nueva” por el contrario presentaba el trazado colonial temprano de *damero* de 7 por 5 cuadras de area. La plaza, iglesia y colegio estaban en su interior, hacia la ría se levantaba el astillero, los fosos para los navios y un puente de madera de 800 varas, sobre 5 esteros, la conectaba con el asentamiento oriental,³⁸⁴ distribución urbana diferenciada y ya definida entre 1720 y 1730. El estuario del Guayas registraba un temprano sondaje de brazas para la navegación. Del grupo de islas e islotes destacaba Puna en el estuario del golfo.

El fuego consumio la ciudad *nueva* el 10 de noviembre de 1764, mientras que tres flagelos diezmaron las construcciones de la ciudad *vieja* en 1692 y 1707.³⁸⁵ Dos cartas posteriores sugieren la paulatina reconstrucción de las edificaciones a lo largo de la alrededor de la ría: el *Plano de la Ciudad de Santiago de Guayaquil* elaborado por el ingeniero real Francisco Requena en 1770,³⁸⁶ y el *Plano de la Ciudad de Guayaquil*, signado por Ramon Garcia de Leon y

Pizarro en 1779,³⁸⁷ y que permite ver la propuesta de defensa para contener el peligro sistematico que significaban los ataques sistematicos de los piratas ingleses y holandeses, eventos acaecidos entre 1624 y 1707, informacion sistematizada en un informe de Requena de 1771³⁸⁸

Entre 1763 y 1824 el antiguo corregimiento y distrito de Guayaquil paso a ser gobernacion y departamento y su distribución politica del area litoral se definió en una serie de provincias, partidos y pueblos, desde Atacames en el norte, hasta Machala en el sur. Hacia el siglo XVIII el gobierno de Guayaquil comprendia la provincia de Puerto Viejo y los partidos de: Atacames, Canoa, Balsar, Daule, Patenque (Palenque), de la Punta de Santa Elena, Babahoyo, Yaguachi, Naranjal y Machala, tal como lo registra el magnifico *Mapa de la Gobernacion de Guayaquil, Provincia del Mar del Sur* realizado por el ingeniero Francisco Requena, por disposicion de Pedro Messia de la Cerda.

Una expectativa historica de las elites politicas y economicas de la Audiencia de Quito y su capital, era la comunicación terrestre entre su capital y la region de Esmeraldas en el litoral sep-

384 Hamerly. Op. Cit. 52 - 3

385 Ibid. 53.

386 Requena, Francisco. *Plano de la Ciudad de Santiago de Guayaquil en el mar del Sur situada en la orilla Occidental del Rio del mismo nombre en la latitud de 20 11' 21" austral y en la longitud de 2970 17" meridiano de Tenerife*. 10 de junio de 1770. Archivo del Servicio Geográfico Militar. Madrid.

387 Garcia de Leon y Pizarro, Ramon. *Plano de la Ciudad de Guayaquil*. 4 de noviembre de 1779. Archivo Histórico del Guayas.

388 Requena, Francisco. Descripción de la ciudad de Guayaquil. Su importancia para el Estado y necesidad de fortificarla (1771). *Relaciones Histórico - Geográficas de la Audiencia de Quito*. Leiva Ponce, Pilar. Ed. Tomo II. Fuentes para la historia Andina. Marka - Abya - Yala. Quito. 1994: 477 - 95. N.d.Ed., el documento es parte de la *Relación de las operaciones ejecutadas para la formación de los planos de la ciudad y rio de Guayaquil y demostración de los proyectos hechos por el Ingeniero D. Francisco de Requena para su defensa* (1770)

tentrional específicamente. Evidencias arqueológicas³⁸⁹ y etnohistóricas³⁹⁰ han señalado al área *Yumbo* (piedemonte occidental de la actual provincia de Pichincha, entre Guayllabamba y el Toachi), como un centro de intercambio de bienes exóticos entre el bosque húmedo y el valle interandino (1000 d.C. – 1620 d.C.). La documentación colonial registra los esfuerzos de las autoridades audienciales para abrir una ruta alternativa a la que conducía al puerto de Guayaquil, como lo señala el *Memorial* de Pedro Vicente Maldonado (Gobernador y Teniente de Capitán General de la Provincia de las Esmeraldas) dirigido a la Corona alrededor de 1747,³⁹¹ producto de su experiencia como gestor de la construcción de un camino entre Esmeraldas y Quito a través de la Villa de Ibarra desde 1735, vía conocida como el *Camino de Malbucho*.³⁹² Los informes administrativos han sido enriquecidos por cartas en las cuales se representan los pueblos de la sierra y aquellos en el litoral pacífico, como el *Plano del camino de Esmeraldas de Tierra, inavagación de su Río, desde Quito hasta el mar*.³⁹³

Hidrografía en el golfo de Guayaquil: siglos XVIII – XIX

La representación espacial de la región litoral pacífica para comienzos del siglo XVIII, adquiere una calidad técnica a través de la escuela cartográfica francesa y la especialización de sus productos, uno de cuyos obras tempranas es *L'Amérique Meridionale* de Guillaume de L'Isle (1700). Al mismo tiempo la exploración inglesa de la región ecuatorial produce las primeras cartas del área del golfo de Guayaquil, insertas dentro de una visión continental americana, de la cual *A new and exact map of the Coast, countries and Islands within ye limits of ye South Sea Company...* de Herman Moll, insertaba una pequeña carta náutica, similar a la elaborada por Basil Ringrose 20 años antes.³⁹⁴

Los trabajos de sondaje de los accesos al puerto de Guayaquil iniciados tan tempranamente como en la segunda mitad del siglo XVII por marinos españoles, fundamentales para la navegación segura de sus navíos desde y hacia los puertos de Nueva España y las Filipinas, y mantenidos con gran reserva frente a la amenaza de los corsarios

389 Lippi, Ronald. *Una exploración arqueológica del Pichincha Occidental*, Ecuador. Museo Jacinto Jijón y Caamaño, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.- Consejo Provincial de Pichincha. Quito. 1998; Ibid. Tropical forest archeology in Western Pichincha, Ecuador. Paper presented at the 29th Annual Midwest Conference of Andean and Amazonian Archeology and Ethnohistory. University of Michigan, Ann Arbor. 2004.

390 Salomon, Frank. *Los Yumbos, Niguas y Tsáchila o "Colorados" durante la colonia Española: etnohistoria del noroccidente de Pichincha, Ecuador*. Abya-Yala. Quito. 1997.

391 Maldonado, Pedro Vicente. *Memorial. Prosistas de la Colonia, siglos XV – XVIII*. Miguel Sánchez Astudillo ed.: 1959: 439-62.

392 Rueda Noboa, Rocío. La ruta a la Mar del Sur y la fundación de Ibarra, siglos XVII-XVIII. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 24. II semestre 2006: 25-44.

393 *Plano del camino de Esmeraldas de Tierra, inavagación de su Río, desde Quito hasta el mar*. ES-AGI-41091-UD-22029. Mapas, planos, etc.: Panamá, Santa Fe y Quito, 1541 – 1858.

394 Moll, Herman. *A new and exact map of the Coast, countries and Islands within ye limits of ye South Sea Company from thence through ye South Sea*. 1711.

ingleses. Trabajos básicos de batimetría y descripción de las costas son realizados sobre 1661 por el capitán Francisco Ruiz.³⁹⁵ El levantamiento hidrográfico del litoral Pacífico, desde la Baja California, hasta Tierra del Fuego, que registra 49 documentos cartográficos, produce las primeras cartas de navegación de la región ecuatorial, desde la “Lapunta de la Galera”, hasta Caboblanco”.³⁹⁶ Una de estas guías de navegación, tan apreciadas por los españoles, fue capturada de la nave La Trinidad al largo de Cabo Pasado, en su ruta de Callao a Panamá, por la nave corsaria inglesa Rosario capitaneado por Bartolomé Sharp³⁹⁷ y del cual el filibustero Basil Ringrose realizó una copia, la cual se editó posteriormente en Londres.³⁹⁸ El *Derrotero General del la Mar del Sur*, del capitán Pedro Hurtado de Mendoza, finalizado en 1730, presenta una colección integral de estas cartas.³⁹⁹ En 1764 el *Petit Atlas Maritime* de Jacques Bellin, incorporaba la más bella carta náutica del puerto denominada *Carte de la baie de Guayaquil*. La cartografía náutica presentará un siglo después representaciones muy detalladas de la ría de

Guayaquil, desde la isla Puna, hasta el puerto y ciudad, como la carta *Plana de la Ría de Guayaquil* en 1825⁴⁰⁰ y otra titulada *Carta de la Ría de Guayaquil* en 1868.⁴⁰¹

El advenimiento de la república produjo una cartografía enfocada en levantamientos cartográficos limitados al puerto, siendo el primero el *Plano de la Ciudad de Guayaquil*, inserto en el *Mapa del Ecuador* de Manuel Villavicencio en 1858.⁴⁰²

Un país cartografía su mar

Las prospecciones del fondo marino y la elaboración de cartas náuticas para la navegación, conducidas por los países europeos y Estados Unidos en los siglos XIX y XX temprano, serían el antecedente de una nueva cartografía, resultante de la profesionalización militar representada por la joven Armada del Ecuador iniciada con el establecimiento de una oficina hidrográfica entre 1927 y 1931 y que tendría como objetivos la defensa de las costas del país y la revisión de los levantamientos batimétricos efectuados décadas antes por el almirantazgo inglés. De hecho,

395 Sánchez Bravo, Mariano. *Instituto Oceanográfico de la Armada. Génesis y trayectoria*. Inhima. 2010: 52

396 [Derroteros de las costas del Pacífico desde California hasta el estrecho de Magallanes]. [S.l.] [s.n.] 1699 ¿.

Biblioteca Nacional de España.

397 Serrano Mangas, Fernando. El proceso del pirata Bartolomé Sharp, 1682. *Temas Americanistas*, número 4. 1988: 38-49.

398 Ringrose, Basil. *Waggoner of the South Sea*. London. 1684.

399 Mendoza, Pedro Hurtado de. *Derrotero General del Mar del Sur, del capitán Pedro Hurtado de Mendoza, hecho por el capitán Joseph Hurtado en el Callao en 1730*. Marina de Guerra del Perú. 1993.

400 Dirección de Hidrografía. *Carta Plana de la Ría de Guayaquil, desde el Río de Tumbes, é la Isla del Muerto, hasta la confluencia de los ríos de Bodegas y de Daule*. 1825. Biblioteca Nacional de España.

401 Dirección de Hidrografía. *Carta de la Ría de Guayaquil, según los trabajos más fidedignos nacionales y extranjeros*. Madrid. 1868. desde el Río de Tumbes, é la Isla del Muerto, hasta la confluencia de los ríos de Bodegas y de Daule. 1825. Biblioteca Nacional de España.

402 Villavicencio, Manuel. *Carta Corográfica de la República del Ecuador*. Litografía e Imprenta de F. Mayer y Ca., No. 96 Calle de Fulton, Nueva York. 1858i

el 2 de febrero de 1932 el encargado del poder Alfredo Baquerizo Moreno, estableció el *Servicio Hidrográfico* en la ciudad de Guayaquil, el cual fue reorganizado como Servicio Hidrográfico de la Armada a través del Registro Oficial el 11 de marzo de 1933 y adscrito a la Dirección General de la Armada. De ese año en adelante, gracias a los instrumentos adquiridos, los trabajos geodésicos, enfocados en el levantamiento hidrográfico y sondeo del río Guayas, fue producida la carta hidrográfica No Sección El Guasmo – El Rosario, impresa en un número de 300 ejemplares. De allí en adelante, los levantamientos hidrográficos producirían una gran cantidad de cartas náuticas de inestimable valor para la navegación, así como para la defensa del mar territorial.⁴⁰³

Representación de la delimitación marítima hacia el siglo XXI

El siglo XX es el tiempo en el cual el territorio del Ecuador, luego de un complejo contexto de tensiones territoriales un siglo antes, define su soberanía territorial a través de tratados y convenios de límites terrestres y marítimos, consensuados unos e impuestos otros, entre 1916,⁴⁰⁴ 1942⁴⁰⁵ y 2014.⁴⁰⁶

La definición de los puntos geodésicos en lo referente a la cartografía marítima de límites, tenía como punto

de partida los textos jurídicos, siendo las comisiones de demarcación binacionales, los ejecutores en el campo de la determinación de los puntos de la línea fronteriza. En los casos de los países con quienes comparte el Ecuador una frontera marítima, sendas comisiones entre 1917 – 1918 y en 2012 (Colombia), 1943 y 1945 (Perú)⁴⁰⁷ establecieron científicamente los puntos geodésicos en los cuales las fronteras internacionales terrestres correspondientes llegaban al mar, mientras que los puntos equidistantes que superponen las líneas geodésicas se definieron con Costa Rica en 2014.

Entre 2010 y 2014, el gobierno de Ecuador aprobó y ordenó la publicación de diversas cartas náuticas, que graficaban los respectivos límites marítimos con los países limítrofes: *Carta Náutica IOA 42* (10 de agosto de 2010, Ecuador – Perú); *Carta Náutica IOA 41* (15 de octubre de 2012, Ecuador – Colombia); y *Carta Náutica IOA 40* (2014, Ecuador – Costa Rica).

Los ámbitos de soberanía territorial marítima del la República del Ecuador, han sido incorporados en la *Carta IOA Territorio Marítimo Nacional* en 2017.

403 Sánchez Bravo. op.cit. p. 104-33.

404 *Tratado de Límites entre Ecuador y Colombia*. Bogotá. 15 de julio de 1916.

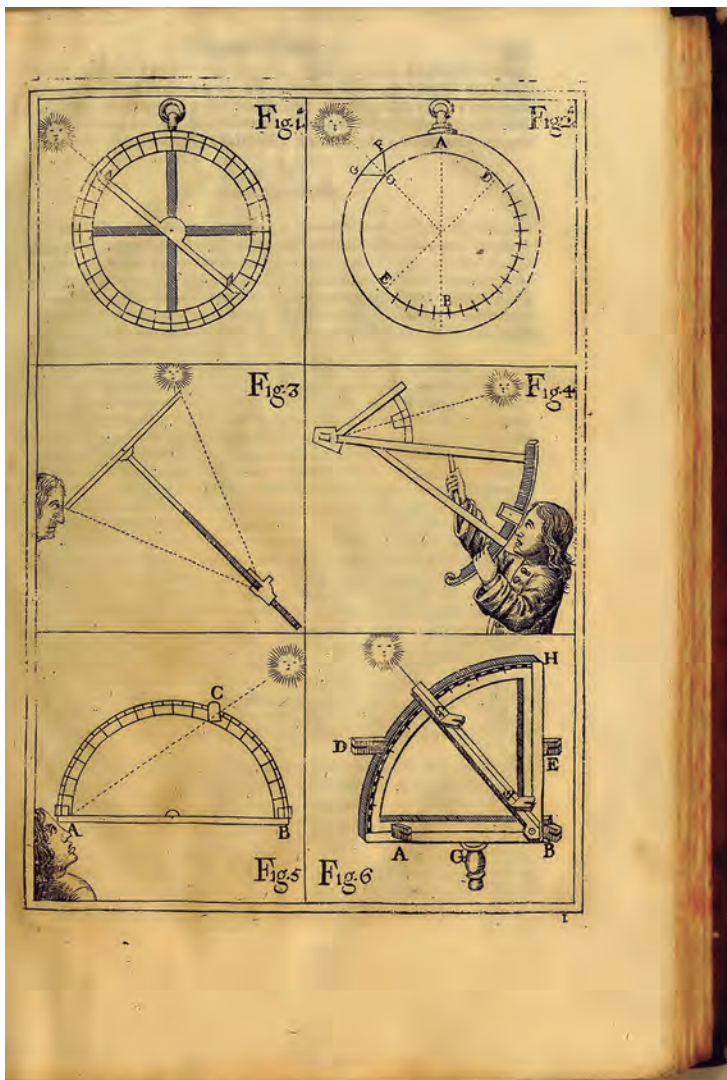
405 *Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Ecuador y Perú*. Río de Janeiro, 21 de enero de 1942.

406 *Convenio de Delimitación Marítima entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica*. Quito, 21 de abril de 2014.

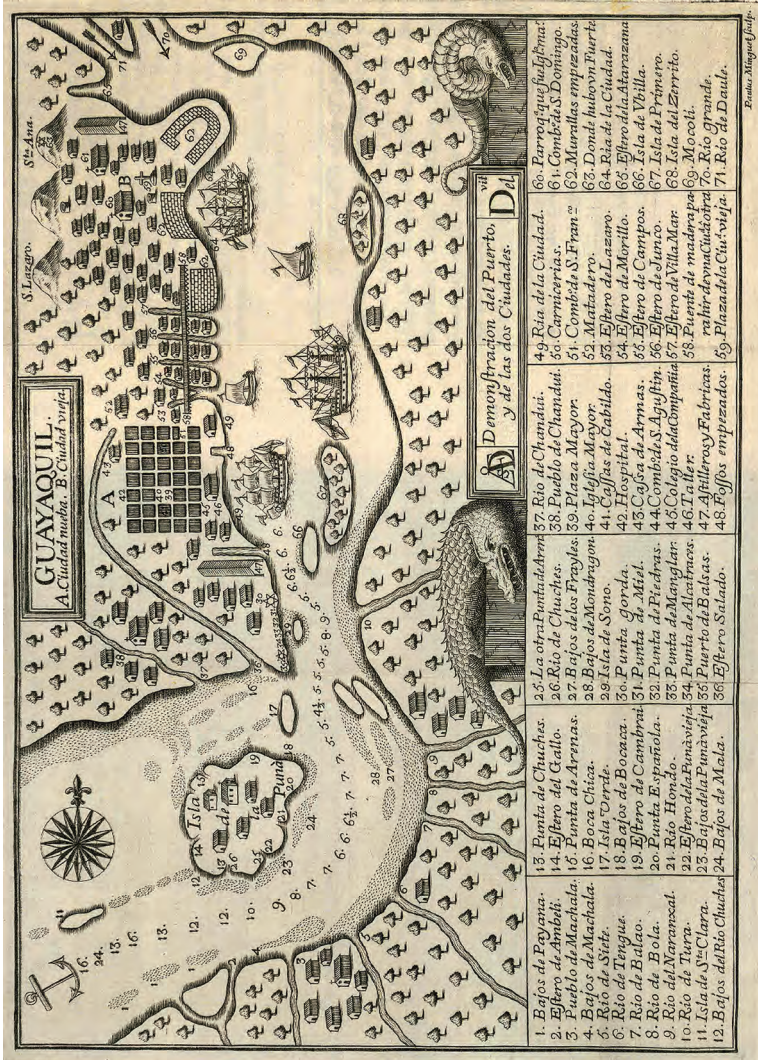
407 Gómez, Rafael Historia, soberanía y territorio: el papel de la cartografía en la Diplomacia. *Revista Afese Temas Internacionales* 64, julio diciembre: 144-54



Universalis cosmographia secundum Ptholomaei traditionem et Americi Vespucii aliorumque lustrationes.
 Martin Waldseemüller, Sant-Die. 1507.



Arte de navegar em que se Ensinão as regras practicas, e os modos de cartear, e de graduar a Balestilha por via de numeros e muitos problemas uteis á navegação, e Roteiro das viagens, e costas marítimas de Guiné, Angola, Brazil, Indias, e Ilhas Occidentais, e Orientaes, Novamente emendado, e accrescentadas muitas derrotas. Por... Fidalgo da Casa der S. Magestade, e Cosmografo Mor do Reino. Lisboa, Na Officina de Miguel Manescal de Costa. Anno M. DCC.LXII. 1762. Pimentel, Manoel.



Demonstracion del Puerto y las dos Ciudades. En Compendio Histórico de la Provincia, partidos, ciudades, rios y puerto de Guayaquil en las costa de la Mar del Sur. Madrid. 1741 Dionisio de Alcedo y Herrera. 1741

La cita de Guayaquil: Bolívar-San Martín, Primera Cumbre Continental

Santiago Chiriboga Acosta⁴⁰⁸

Con el avance de la tecnología, los medios de comunicación y los sistemas de transporte, la conectividad humana se ha incrementado vertiginosamente. Esta modernidad ha hecho que, en la práctica, políticos, diplomáticos, empresarios, líderes de opinión puedan intercambiar visitas y mantener reuniones personales y virtuales en cualquier momento y lugar.

Esta facilidad también ha permitido un mayor intercambio de encuentros entre mandatarios y jefes de Estado para tratar asuntos de carácter bilateral o multilateral. A este tipo de reuniones se las ha denominado «cumbres», pues reúnen a las más altas autoridades de los países concurrentes y de ellas emanan políticas, compromisos, instrumentos, disposiciones e instrucciones que suelen ser de aplicación inmediata y obligatoria para sus Estados y/o para los organismos internacionales de los cuales sus países forman parte.

En Hispanoamérica, incluso antes de la independencia formal de los Estados, se llevaron encuentros de alto nivel para tratar diversos asuntos, que iban desde temas comerciales que regirían a

las futuras naciones, así como la delimitación de sus fronteras comunes, los términos de los préstamos y las deudas para la empresa independentista y para la construcción de obra pública.

Uno de ellos, y quizás el más importante de todos a nivel de Sudamérica, lo protagonizaron los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, el 26 de julio de 1822 en la ciudad de Guayaquil. Esta cumbre definiría el futuro del proceso independentista en la región, modelaría la forma de gobierno de los países que surgirían del proceso libertario y en gran medida determinaría el destino personal de estos dos grandes americanos.

Los términos y las condiciones de tal encuentro, así como un registro fiel de lo que conversaron los libertadores han sido sujetos a interpretación por historiadores, diplomáticos y analistas a lo largo de la historia, no exentos de discusiones y polémicas. Sin embargo, gracias al análisis de los hechos posteriores, se puede colegir que algunos de los temas tratados en esta cumbre fueron:

- La definición de la situación de la ciudad de Guayaquil;

- La continuación del proceso de independencia del Perú; y,
- El sistema de gobierno que las nuevas naciones adoptarían luego de la Independencia.

En cuanto al primer asunto, cabe recordar que la urbe porteña ya había alcanzado su independencia dos años antes de la cita entre los Libertadores. Desde el 9 de octubre de 1820, los territorios que comprendían el Guayaquil independiente estaban dirigidos por una junta de gobierno, encabezada por José Joaquín de Olmedo, notable político, diplomático, escritor y juriconsultor porteño. El 11 de noviembre de ese mismo año, dicha junta promulgó la «Provincia Libre de Guayaquil», entidad independiente que comprendía las actuales provincias costeras ecuatorianas desde el sur de Esmeraldas hasta el norte del Perú. Casi de inmediato, el gobierno guayaquileño pidió el auxilio y la protección militar de Colombia para defender a la ciudad en caso de represalias realistas.

Bolívar, presto a los acontecimientos, despachó de inmediato un importante contingente militar hacia el sur con la intención no solo de mantener a Guayaquil bajo el protectorado colombiano, sino de encausar desde allí la independencia del resto de la entonces Audiencia de Quito, que se encontraba aún bajo dominio español.

El entonces general Antonio José de Sucre fue el encargado de establecer el protectorado colombiano en Guayaquil, organizar política y militarmente a la ciudad y con el auxilio de esta, retomar

el proceso independentista en la actual sierra ecuatoriana. Con este fin, Olmedo había ya impulsado la organización de la «División Protectora de Quito», pues entendía la necesidad de consolidar la independencia del país al que Guayaquil pertenecía y continuar con el proceso libertario que se había iniciado con la Revolución de Quito de 1809.

Tras la victoria de Sucre en Pichincha el 24 de mayo de 1822, los territorios de Quito, Cuenca y Loja habían decidido formalizar su incorporación a Colombia. Quedando entonces pendiente la anexión formal de Guayaquil, único territorio de la antigua Real Audiencia que se mantenía autoproclamado soberano e independiente.

Bolívar llegó al puerto el 11 de julio de 1822 y de inmediato tomó el mando militar y político de la ciudad, ratificando con su presencia el protectorado de Colombia sobre este territorio. Así, en la práctica, la incorporación de la ciudad era casi un hecho consumado y tan solo esperaba reunirse con San Martín para refrendar lo que se había logrado. No se sabe a ciencia cierta si el tema de Guayaquil fue discutido por los libertadores. Sin embargo, es innegable que Bolívar contaba con ventaja gracias a la política de hechos consumados frente a su par argentino.

En cuanto a la independencia total del Perú y con ella de la Sudamérica hispana, parece claro que los dos libertadores entendían que la batalla definitiva para su causa se debía realizar en territorio peruano. Cabe recordar que San Martín ya había liberado la costa

pacífica del sur, pero quedaban importantes regiones altiplánicas bajo control español.

Al momento de la declaración de la independencia del Perú, el 28 de julio de 1821, el antiguo Virreinato se encontraba dividido política, administrativa y militarmente en dos: el centro-norte, incluyendo Lima, bajo control patriota, y el sur y parte del centro-oriente, con la ciudad de Cuzco, aún en manos realistas.

Tras la declaratoria, el libertador José de San Martín fue nombrado «Protector del Perú», asumiendo de hecho los poderes militares y administrativos. Con ese título, en esas condiciones y con esas prerrogativas llegaría a entrevistarse con Bolívar en Guayaquil. San Martín tocó puerto pocos días después de la llegada de su par colombiano, estaba acompañado de un considerable número de oficiales y fuerzas militares, bajo el mando del general argentino Pedro Nolasco Fonseca.

La cita entre los dos libertadores fue a solas y sin testigos. La noche luego del encuentro, San Martín salió discretamente de la ciudad con destino al Perú, dejando a Bolívar parte de su ejército, el cual se destacaría luego en la campaña del sur.

Los eventos posteriores a la cumbre determinaron primero la anexión formal de Guayaquil a Colombia, evento que se produjo el 31 de julio de 1822, solo 5 días después de la cita entre San Martín y Bolívar, quedando así definitivamente sellada la incorporación del puerto y sus territorios.

Otro aspecto posiblemente derivado de la cita fue la decisión de San Martín de retirarse de la lucha libertaria, pues el gran general argentino no podía o no quería prolongar su presencia en la lucha emancipadora. Sea por cansancio o por abnegación, deseaba salir de la escena pública, por lo que decide dejar la principal responsabilidad a Bolívar, quien estaba dispuesto a retomar esta tarea, más que para ampliar su influencia en América o consolidar a Colombia como una potencia dirimente en el continente, para sellar por fin la independencia sudamericana y evitar que fuerzas realistas invasoras permanezcan aún en la región, amenazando con su presencia a las nóveles naciones independientes.

Luego de una corta permanencia en Lima, el 20 de septiembre de 1822, el mismo día de la instalación del Primer Congreso Constituyente de la República del Perú, San Martín se dirigía al puerto de Ancón para zarpar en la madrugada del 22 de septiembre, en el bergantín Belgrano, rumbo a Valparaíso y luego continuar su camino hacia su retiro en Francia pasando por Mendoza y Buenos Aires.

Otra consecuencia de la cumbre fue la aparente imposición de Bolívar de aplicar el sistema republicano como la forma de administración de las nuevas naciones, ante las insinuaciones sanmartinianas de establecer monarquías constitucionales a imagen de las cortes europeas. Todas las nuevas naciones surgidas del proceso independentista asumirían desde entonces a la Repúbli-

ca como su sistema de gobierno.

En este punto vale la pena destacar que en 2013, el historiador colombiano Armando Martínez localizó, en el Archivo Nacional del Ecuador, un documento que data del 29 de julio de 1822, tres días después de este grandioso encuentro, escrito por el general José Gabriel Pérez, secretario general de Bolívar durante la campaña del sur, para Antonio José de Sucre, que al tiempo se encontraba en Quito fungiendo de intendente de la ciudad, en el que se detallan aspectos vitales de la cumbre de Guayaquil.

Según este documento y al contrario de lo que se especuló por mucho tiempo, el encuentro entre los libertadores fue cordial y, en términos generales, amistoso y de mutuo respeto.

Asimismo, al parecer, la cita no giró en torno a la situación de Guayaquil, tal vez porque el asunto estaba prácticamente solucionado con la toma militar, administrativa y política de Colombia del puerto a través de la figura del protectorado. Además, una disputa en torno al futuro de la ciudad habría resultado inútil y se podría convertir en una ventaja para la causa realista con consecuencias fatales para los patriotas bolivarianos y sanmartinianos.

Según este texto, los temas principales tratados en esta cumbre serían la finalización de la campaña del Perú, la culminación del proceso independentista en Sudamérica y la forma de gobierno que deberían asumir los países que surgieran de la gesta libertaria. Al parecer, la principal divergencia se re-

gistró en este último aspecto, pues San Martín insistía en establecer un sistema monárquico-constitucional, idea que fue debatida por Bolívar.

En este punto cabe resaltar que diferentes fuentes históricas concuerdan en que San Martín buscaba la implantación de una monarquía constitucional no absolutista. Defendía la promulgación de una constitución política en la que se debían definir todos los derechos y deberes de los ciudadanos, a más de la instalación de una Legislatura cuyos representantes debieran ser elegidos democráticamente, evitando así la concentración de poderes en el gobernante, quién sería escogido por el propio San Martín entre algún príncipe europeo. El general argentino temía que los criollos americanos, que siempre dependieron de las autoridades coloniales, no fueran capaces de gobernarse a sí mismos, pues carecían de la experiencia política necesaria y defendían en muchos casos sus intereses particulares, lo que podría desencadenar cruentas guerras civiles y luchas intestinas para llegar al poder.

Otro aspecto novedoso que trae el documento del general Pérez es el apoyo que habría dado San Martín a la idea bolivariana de crear una Federación de Estados Americanos, viejo sueño del libertador Bolívar, expuesto ya en su célebre «Carta de Jamaica», y que trataría de llevar a la práctica al convocar al Congreso de Anfictiónico de Panamá de 1826, para lo cual San Martín se comprometió a realizar todas las gestiones necesarias para llevar adelante esta em-

presa y se ofreció a interceder ante los gobiernos de Santiago y Buenos Aires.

Los dos libertadores acordaron también, según el documento encontrado, buscar la manera de fijar y establecer límites claros entre Colombia y Perú, tras la independencia de este último, conscientes en la necesidad de evitar futuros conflictos territoriales entre las nuevas naciones.

Por otro lado, según el texto redactado por Pérez, el gran general argentino se habría quejado amargamente con su par grancolombiano sobre el mando militar y sus compañeros de armas durante la campaña del sur, quienes, según San Martín, lo habrían «abandonado». En este punto le habría confiado a Bolívar sobre su decisión de despojarse de todo título recibido y de retirarse a vivir en Mendoza, por lo que le ofreció la incorporación de parte de su ejército en el caso de que Bolívar emprendiera la gesta libertaria en el Perú.

Tras este encuentro, a Bolívar le quedó claro que San Martín no contaba con las fuerzas ni con el apoyo militar necesario para sellar la independencia sudamericana, considerando, además, que los realistas contaban aún con importantes suministros económicos y militares y estaban bien apertrechados en el altiplano. Por lo tanto, la campaña definitiva del sur significaría la utilización de importantes recursos financiados especialmente por los territorios incorporados a Colombia, lo cual tuvo luego un alto precio para la propia estabilidad política de las futuras naciones que de ella emergieron.

Como vemos, la cita entre Bolívar y San Martín es un hecho histórico vital en Sudamérica y el mundo, pues esta cumbre no solo que marcó el destino de estos dos grandes americanos, sino el de las naciones a las que habían ayudado a liberar y por las que tanto sacrificio habían ofrecido.

Bibliografía

Enciclopedia Británica «Conferencia de Guayaquil». Londres, Inglaterra.

Giorlandini, Eduardo. *Guayaquil San Martín / Bolívar ¿Pacto o Discordia?* Buenos Aires: Universidad Tecnológica Nacional – UTN.

González D., César. «El Monarquismo de San Martín». *Historia-K*. Lima, 1 de mayo de 2013.

Paredes Ramírez, Willington. *Historia de la Provincia del Guayas*. Guayaquil: Prefectura del Guayas.

Paz y Miño Cepeda, Juan J. «9 de Octubre de 1820: Independencia de Guayaquil». *Ecuadorinmediato*. Quito, 8 de octubre de 2012.

Revista Semana. «La Cumbre que definió América». Bogotá, 24 de agosto de 2013.

Reseñas

Reseña: Diplomacia Siglo XXI. Número 100

Diplomacia Siglo XXI es el órgano de la Academia de la Diplomacia del Reino de España y se define como una revista para el Cuerpo Diplomático, el Servicio Exterior, los Cuerpos Consulares y la Alta Empresa. Fue fundada en 1997.

La Academia de la Diplomacia es una institución por y para diplomáticos y profesionales vinculados con este ámbito: las relaciones internacionales y el protocolo.

La revista incorpora artículos de análisis de temas internacionales y las actividades institucionales de miembros de la Academia y académicos de Número.

Dirigida por Santiago Velo de Antelo e integrada por una junta de embajadores como comité editorial, el número 100 inicia la presentación de los artículos con diplomacia: presenta el presidente del Gobierno D. Mariano Rajoy Brey, quien destaca la permanencia de la publicación y su misión de reforzamiento de la imagen de España, a través de comunicar tanto la acción exterior como el robustecimiento de la marca país.

El artículo central: «España: Una Voz Necesaria en Europa y en el Mundo», escrito por Alfonso Dastis, actual Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, señala dos elementos cen-



centrales de la política exterior de España: una visión propiamente española del mundo y una forma particular del aporte de sus ciudadanos a los retos planteados en Europa y en el mundo. La peculiar posición geográfica del país –entre el Mediterráneo y el Atlántico, entre el sur y el norte–, su historia, su legado en el Derecho Internacional, su proyección cultural y lingüística, tienen un papel predominante en la esfera global. El contexto de crisis, ya sea en la confianza europea como en aquella internacional, han conducido, de acuerdo con el autor, a la definición de una Estrategia Española de Acción Exterior, en cuyas

conclusiones se encuentra la necesidad de refundar la Unión Europea.

La edición del número 100 de la revista hace una revisión de los eventos destacados en ese lapso editorial, en los que pasó de trimestral a mensual. Una publicación que comenzó en un formato bilingüe es en la actualidad elaborada íntegramente en español, en virtud del uso general de los diplomáticos extranjeros de la lengua, en la cual se destaca su nexos entre la comunidad diplomática española y las misiones acreditadas de los diversos países, a través de su difusión en embajadas, consulados generales y honorarios. La edición impresa va de la mano con la digital, elementos de formación de los buenos profesionales de la diplomacia.

La gobernanza y comunidad universal, en el ámbito de la superación de paradigmas que conduzcan a estos, es tratado por Frigidiano Álvaro Durántez Prados. La importancia de la adopción de nuevas tecnologías en las empresas y la administración españolas y su valor en la competición global y el mejoramiento de la calidad de vida ciudadana, es revisado por José Manuel Petisco.

Se reseña además la presentación de cartas credenciales de los nuevos embajadores de Panamá, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Belice y Zambia, ante el rey de España y jefe de Estado, D. Felipe VI. Diversas notas comunican la actividad de las representaciones diplomáticas y consulares de Bosnia, Rusia, Grecia, Chipre, Eslovenia, Polonia y Hungría.

Reseña: Urbanismo y Diplomacia. La tarea de construir nuevas convivencias

Editorial: Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello»

Número de páginas: 104

Año: 2017, abril

Disponible en: <http://www.apuntesinternacionales.cl/revis-ta-diplomacia-urbanismo-y-ciudadania-la-tarea-de-construir-nuevas-convivencias-no134-abril-2017/>

La publicación No. 143 de la revista Diplomacia de la Academia *Diplomática* de Chile «Andrés Bello» nos acerca a las inquietudes actuales que demanda el crecimiento sostenido de las ciudades, en especial en la región. En esta reflexión sobre el espacio vital, destacamos la función social, equitativa y participativa de las urbes recogidas en el apartado sobre la «Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos», surgida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III (17 al 20 de octubre de 2016).

El texto se enriquece con los títulos: «Hábitat III: Que nadie se quede atrás», del Ministerio chileno de Vivienda y Urbanismo; «Urbanismo y Ciudadanía en la sociedad global», «La Ciudad Sostenible», «Ciudadanía y barrio: un espacio de nuevos derechos», «La plaza, la calle, la casa» y «Calidad de vida



y medio ambiente urbano», los que se complementan con tres artículos relacionados con el Reporte Mundial de Ciudades 2016, la mención a la «Nueva Agenda Urbana» contemplada en la Declaración sobre Desarrollo Urbano Sostenible emanada de la V Cumbre de Celac, y «Ciudades e infraestructuras inteligentes para el futuro» vinculado a un Informe del Ecosoc 2015-2016. Además, trae la inclusión de perspectivas novedosas para el estado de este tema, con «Mujeres en arquitectura: la

otra sensibilidad» y «Arquitectura y desafíos sostenibles en el siglo XXI».

En el ámbito de la integración, el número recoge aportes de actualidad como el diálogo de alto nivel sobre iniciativas de integración Asia Pacífico, organizado por Chile en su calidad de presidente pro tempore de la Alianza del Pacífico, en marzo del presente año, con el añadido «*Trade After the Trans-Pacific Partnership*», de autoría del canciller Heraldo Muñoz; y el artículo «El ADN de la integración regional: las voces latinoamericanas en sus aspiraciones de hoy», que analiza los ejes de la integración a la luz de los intereses de la población en la región, que valora las políticas sociales y el medio ambiente en el tope de las prioridades. Finalmente, entre otros temas de variado interés, es oportuno el título «Bases y desafíos para una Diplomacia intercultural: experiencia en Guatemala» que destaca la experiencia de la práctica diplomática en el marco de un permanente «diálogo cultural».



Jorge A. Porras Olmedo

Cotacachi, 1968. Realizó estudios de arte en la Facultad de Artes de la Universidad Central del Ecuador.

Entre sus participaciones se cuentan las siguientes distinciones: «Participación en la Sala Permanente de Arte Contemporáneo», Casa de la Cultura de Ecuatoriana-Núcleo de Imbabura, Ibarra (2008); "20 pintores imbabureños", libro editado por los 400 años de fundación de Ibarra-Imbabura (2006); «Lo Nuestro» (2005), exposición de murales gigantes en el Banco Central del Ecuador de Guayaquil; Primer Premio de Pintura en el concurso por «La Batalla de Ibarra», Ibarra; medalla de oro por mejor egresado de la Escuela de Artes Plásticas de la Facultad de Artes de la Universidad Central del Ecuador (1991). Su obra –Fabulario, Fascinaciones, entre otros– ha sido expuesta en Ecuador, Colombia, Bolivia, Europa y Asia.

Mi universo tiene varias entradas. Podemos acceder a él por la música, por un aroma, por una palabra, pero yendo más allá, entramos ya a la obra por la forma, por un color, por un retrato.

Jorge Porras Olmedo.

www.porrasartista.wixsite.com/arte