

REIB

Vol. 11, n°2. 2017

EJEMPLAR COMPLETO

ÍNDICE:

ÍNDICE:	2
1. EDITORIAL:	
CATALUÑA, LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA	4
2. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:	
EXTREMADURA E IBEROAMÉRICA	
<i>D. César Chaparro Gómez</i>	9
3. ARTÍCULOS Y NOTAS:	12
LOS ENVÍOS DE ARMAMENTO DESDE MÉXICO A LA REPÚBLICA: UNA REVISIÓN HISTORIOGRÁFICA	
<i>Miguel Í. Campos</i>	12
PORTUGAL NO PERÍODO 1974-1978: A INFLUÊNCIA CUBANA E A AMÉRICA LATINA COMO NOVA ORIENTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA	
<i>Nancy Ferreira Gomes e Isabel Costa Leite</i>	30
GOBERNANZA Y PRINCIPIOS RECTORES EN HONDURAS. A PROPÓSITO DEL ASESINATO DE BERTA CÁCERES	
<i>Ana Manero Salvador</i>	43
UNIÓN EUROPEA Y LATINOAMÉRICA: COOPERACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD	
<i>Andreea Marica</i>	62
CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y ANÁLISIS DE VARIABLES CONTABLES DE LAS SOCIEDADES EN ECUADOR: 2006 – 2015	
<i>Vicente Méndez-Rojas y Paola Méndez-Rojas</i>	80
CAMPESINADO Y MINORÍAS ÉTNICAS EN COLOMBIA: UNA LECTURA DESDE LAS TEORÍAS DEL RECONOCIMIENTO DE NANCY FRASER Y AXEL HONNETH	
<i>Cristina Del Prado Higuera, Guillermo Andrés Duque Silva, Onasis Rafael Ortega Narváez y Karen Jiset Saavedra Escobar</i>	108
4. RECENSIONES:	125
VACAS FERNANDEZ, F., El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria, ed. Tirant Lo Blanch, col. Derechos Humanos, Valencia, 2017	
<i>Cristina Isacura</i>	125

PADILLA RUBIANO, G. y RODRÍGUEZ MITCHELL, N.J. Consulta, territorios indios e información. Manual de uso público, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2016

J. Daniel Oliva Martínez 129

ALIJA, A.M. (Coord.), Territorio y conflicto en América Latina, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, España, 2017, 359 pp.

Jorge Urbaneja Cillán 133

5. DOCUMENTACIÓN: 136

1. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOUR. 136

2. Declaración de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, Sra. Fatou Bensouda, sobre la apertura de exámenes preliminares en Filipinas y Venezuela. 136

3. Declaración de La Antigua (Guatemala), de los Ministros Iberoamericanos de Relaciones Exteriores. 136

1. EDITORIAL:

CATALUÑA, LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Las recientes elecciones de diciembre de 2017, en Cataluña, son unas elecciones autonómicas, no son un referéndum de autodeterminación ni de secesión. Elecciones que ha convocado el gobierno de España, en aplicación del art. 155 de la Constitución, al estar en claro incumplimiento del orden constitucional los representantes del Estado en dicha comunidad autónoma y sus instituciones autonómicas. Es una situación de gran excepcionalidad, que se vive de siglo en siglo. Cabe recordar que en 1934 hubo otra crisis similar, como las hubo en 1714 o 1640, cada una en contextos distintos, que ahora no podemos explicar.

Pues bien, frente a lo excepcional no cabe sino volver a lo normal, aplicar la ley sin complejos y actuar con normalidad constitucional. Las recientes elecciones han evidenciado, a pesar de la mayoría escasa en escaños de partidos nacionalistas, que los constitucionalistas o unionistas han obtenido más votos. Es un dato irrefutable. Pero hubiera dado igual. Una mayoría del 50% tampoco es relevante. Pero, además, eran unas elecciones autonómicas. Desde esta reflexión y llamada a la normalidad y al Derecho vamos a hacer las reflexiones en esta editorial.

A las mismas se ha presentado Puigdemont desde Bruselas, a donde huyó prófugo de la justicia española. No ha sido el candidato más votado, que lo fue la candidata de Ciudadanos, principal partido constitucionalista, pero no ha obtenido un mal resultado. Esto evidencia que los catalanes no están actuando con normalidad, lo cual se explica y hay que entender desde la excepcionalidad de la situación y desde el escaso periodo de tiempo que para ver con distancia lo que ha pasado, y sus efectos. No podemos pedir peras al olmo. Después de 40 años de nacionalismo, y de cinco años de separatismo, controlando los medios de comunicación y la educación, la sociedad catalana no está en una situación de normalidad y de pluralismo, sino de exaltación nacionalista fomentada por un proceso de secesión en cuya hoja de ruta el papel de los medios de comunicación ha sido y sigue siendo esencial

La batalla de la comunicación siempre la han ganado los separatistas, pues tienen mucho dinero y porque además el Estado español no la ha dado. Esta batalla se está ganando sin darla, es decir, casi de milagro, lo que no deja de ser una pena. El Estado parece inerte ante enemigos poderosos y bien organizados, no está preparado para combatir esta anomalía. Tampoco parece estar bien pertrechado el derecho penal para ello. La situación que se ha producido es teóricamente un golpe de Estado continuado, sin duda ninguna, pero ni los juristas ni la prensa lo verbalizan de este modo, por complejos varios y por la probablemente falta de tipificación adecuada de un delito que estaba pensado para pronunciamientos clásicos.

Puigdemont indicó en su momento que había sido cesado por un golpe de Estado. Sin embargo, si alguien ha hecho un golpe de Estado son aquellos que han vulnerado la legalidad constitucional de un Estado democrático y de derecho. El Tribunal Constitucional indicó, el 7 de noviembre, que el Parlament ha hecho un “grave atentado contra el Estado de derecho y el principio democrático”. Govern y Parlament, convertidos

en heraldos de una legitimidad democrática alternativa –la del referéndum y de la mayoría parlamentaria- han contravenido la Constitución de 1978, que aúna legalidad y legitimidad. Esos comportamientos “ilegales” son a su vez “ilegítimos” pues en un Estado democrático legalidad y legitimidad son lo mismo, salvo en golpes de Estado, como nos recordaba Hans Kelsen. El 155 es una exigencia democrática de normalidad constitucional, como ha venido a señalar Felipe VI. En este sentido ningún país en la Comunidad Iberoamericana ha apoyado a los secesionistas.

Únicamente Maduro, presidente de Venezuela realiza declaraciones políticamente inoportunas, pero tampoco ha reconocido a Cataluña como República independiente, una vez que se ha proclamado la Declaración unilateral de independencia, el 27 de octubre, en el Parlament. Según la prensa, tanto hackers rusos como venezolanos (o más precisamente desde territorio ruso y venezolano) habrían impulsado el proces. No puede ser de otro modo, pues toda Iberoamérica es un espacio que apoya la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Y es innegable que con todos los defectos que se quiera, como ocurre en todos los países democráticos, España es uno de los países más respetuosos con el marco jurídico constitucional y con las libertades. Además, la España de las autonomías creó un marco de convivencia descentralizada y que fomenta y respeta la diversidad cultural y lingüística española, dentro de un marco de unidad.

La Comunidad Internacional no está apoyando el Proces, a pesar de que hay mucho propagandista remunerado. Entre otros Julian Assange, Yoko Ono o el autor del video Help Cataluña- que difunden falsos mensajes (España nos roba; viviremos mejor; España nos oprime; tenemos derecho de libre determinación etc..) más que información.

Estas campañas han hecho daño a la imagen de España, pero no acaban de funcionar porque es uno de los Estados más consolidados y antiguos del planeta. Cabe recordar que Carlos V tiene conocimiento de que va a asumir la Corona Imperial, en 1518, en una larga estancia en Barcelona. Es difícil convencer a la Comunidad internacional de que Cataluña no es parte de España, cuando hay más de cinco siglos tejiendo lazos económicos, políticos, sociales, culturales y de todo tipo. NO tiene nada que ver la situación de Cataluña, que forma parte de España desde su origen con la de los territorios coloniales, oprimidos u ocupados, que son los tres casos a los cuales el Derecho internacional les reconoce libre determinación. Cataluña carece del derecho de libre determinación, y el derecho a decidir no es sino un sinónimo del anterior.

En segundo lugar, porque el secesionismo se ha saltado a la torera la Constitución de un Estado de derecho, social y democrático, integrado en la UE y la Alianza Atlántica, miembro de la Comunidad iberoamericana de Naciones, y de las Naciones Unidas, con un notable régimen de descentralización y un gran respeto a la diversidad. Todos los rankings nos consideran un Estado democrático, con los problemas propios de los Estados respetuosos con la dignidad humana. No somos un Estado opresor. Formamos parte del Consejo de Europa y de la Unión Europea, organizaciones en las que el respeto de los derechos humanos es condición de adhesión y de permanencia. Nadie nos ha abierto un procedimiento de infracción de los valores europeos de democracia, Estado de derecho, derechos humanos y de las minorías. Como en todo Estado se producen violaciones de derechos humanos, pero los Tribunales, nacionales e internacionales, ejercen un debido control. Al igual que han encarcelado a Junqueras, lo han hecho con González u otros miembros del Partido Popular, o de otros partidos. Por ello, Bélgica, sobre la base del principio de reconocimiento mutuo no debe sino entregar a Puigdemont, que no es un perseguido político. De no hacerlo, cosa improbable, sería por razones ajenas al Derecho.

En tercer lugar, es inviable la tesis del Govern en el exilio, que anuncia Puigdemont, prófugo de la Justicia. La tesis fue creada por Pablo de Azcárate, asesor de Negrín en el exilio y se basaba en la ficción jurídica de la continuidad de la Constitución republicana, que se había visto interrumpida por el golpe de Estado del 18 de julio, el entonces llamado Alzamiento. Franco condenó como auxilio a la rebelión a los que fueron fieles al régimen republicano. La tesis del gobierno en el exilio se apoyaba en la continuidad de la Constitución. Y fue una tesis que funcionó en Iberoamérica, sobre todo por el gran y encomiable apoyo de México al exilio español, desde la guerra, y al gobierno republicano en el exilio. Esto es exactamente lo contrario de lo sucedido en Cataluña. Por lo demás los gobiernos en el exilio han entrado en desuetudo (desuso) en el Derecho internacional, pues sirvieron para dar cobijo a los gobiernos invadidos por los nazis y a los movimientos de liberación de pueblos coloniales, con derecho de libre determinación, lo que no es el caso.

En cuarto lugar, los Estados terceros no van a reconocer la independencia de Cataluña porque su secesión carece de fundamento jurídico internacional—como ha indicado la mejor doctrina, 400 profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales, como hemos indicado anteriormente—, y porque estarían violando el principio de la no intervención en los asuntos internos. Así lo han indicado Estados Unidos, China o Rusia o la Unión Europea entre otros. Y ello a pesar de que según especialistas de la Unión Europea Rusia ha difundido noticias falsas sobre Cataluña.

En quinto lugar, cabe destacar que las declaraciones de independencia son un llamamiento a la Comunidad internacional para el reconocimiento, por lo que, a diferencia de lo mantenido por Forcadell ante el Tribunal Supremo español —en su defensa - tienen mucha relevancia para el Derecho internacional. Si la Comunidad internacional reconociese a Cataluña como Estado acabaría cristalizando un nuevo Estado, con el trascurso del tiempo y la efectividad del poder (principio de efectividad, *ex factor oritur ius*). Si no está desplegando efectos es porque los terceros están haciendo caso omiso lo que lleva a la irrelevancia.

También los separatistas quieren ampararse en el principio de protección internacional de los derechos humanos. Ante el Tribunal de Estrasburgo se han interpuesto cuatro demandas contra España una vez agotada la vía interna (del Tribunal constitucional). Dos alegaban vulneración del derecho a la libertad de expresión y de reunión al haberse suspendido el pleno del 9-X, donde se iba a declarar la independencia. Otra contra el art. 155, que fue rechazada el 24-X por el Tribunal de Estrasburgo al no “estar en riesgo la vida de una persona”. Y otra, por las multas impuestas por el TC a la sindicatura electoral del Parlamento. Todas carentes de fundamento y menores. En ningún caso se podrá decir que el pueblo catalán es un pueblo oprimido, los derechos de las minorías se respetan en toda España. La actuación de la Guardia Civil y de la policía nacional el 1-O dio lugar a imágenes tristes y a otras falsas, pero lo cierto es que la reacción de algunos expertos onusinos estaba más provocada por la campaña de prensa que el alcance de los actos policiales. Y esto también hace dudar de que la ONU siga un debido proceso. El pueblo catalán es un pueblo que goza de amplias libertades, de sus derechos y de un bienestar que esperamos no se vea mayormente afectado de lo que ya está —con más de 2500 empresas en el exilio- y se vuelva a la normalidad constitucional.

Por todas estas razones ni Iberoamérica ni la Comunidad internacional pueden ni deben apoyar un proceso secesionista. Proceso que, además en Cataluña, como demuestran las encuestas está fundamentalmente apoyado por clases medias o medias-

altas, más que por personas y grupos vulnerables. Y esto es porque ha calado la propaganda de que sin España nos iría mejor. Pero esta propaganda tiene cimientos débiles, totalmente ajenos a la realidad por varias razones. En primer lugar, porque forman parte de España es lo que permite que una parte del territorio español forme parte de la Unión Europea. Una salida de ésta supone automáticamente que no se podría seguir formando parte del mercado común europeo, y de la Unión Europea. Es decir, se rompería tanto la unidad de mercado española como la unidad de mercado europeo. Esta situación haría entrar en un colapso económico a Cataluña cuyo bienestar depende fundamentalmente, en gran medida de su gran mercado español (que es el más importante) y del mercado europeo (segundo en importancia). De ahí que sea inviable una Cataluña independiente desde la perspectiva económica. 7,5 millones de personas que perderían el mercado español de 47 millones de personas y el europeo, de 500 millones de personas. Esta perspectiva es la que ha llevado a miles de empresas a huir. Una Cataluña fuera de España no podría pagar las pensiones, tendría que hacer frente a una deuda de unos 300.000 mil millones de euros, que también sería impagable en su situación económica, entre otros muchos elementos económicos que harían quebrar a la sociedad catalana volviendo a tiempos que ya no se recuerdan.

Pero no es la quiebra económica lo más importante. Se ha producido una fractura social, los secesionistas han dividido a la sociedad catalana entre los que están con nosotros y los que no lo están. Esta división es terrible. Se han visto delitos de odio, y esto es algo que hay que frenar. Hay que buscar una Cataluña más plural, hay que ayudar a construirla, lo que exige una nueva Escuela, donde se eduque a los niños y las niñas en libertad ideológica, donde no se les introduzca en el separatismo ni en el nacionalismo, sino en valores como la libertad, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo. No en valores nacionalistas, que son siempre contrarios al universalismo, que son reduccionistas, contrarios a la igualdad y a la solidaridad interterritorial, como muestra el España nos roba. Se necesita una Escuela que no adoctrine sino una escuela que eduque en la diversidad. Cuarenta años de nacionalismo han creado una juventud poco tolerante. Hay que fomentar por ello políticas contra el racismo y la xenofobia tanto de los extranjeros como de las personas del resto de España y sobre todo de cualquier persona que residiendo allí no comparta el secesionismo. No son seres de segunda, son de primera y pueden y deben poder acceder a los primeros puestos sociales, económicos y culturales, lo que no sucede. Hay exclusión social, un apartheid social invisible, pero no irreal.

La lucha contra la corrupción en Cataluña está siendo muy lenta, pero vemos que se están desmontando un entramado corrupto del 3%, del que se han beneficiado muchas personas, y no solo ideas y partidos. Este 3% unido a la utilización partidista de los presupuestos ha creado unas redes de clientelismo que también soportan y apoyan el nacionalismo. Esto supone desvíos ingentes de dinero público para cosas ajenas a su función. Denunciado en los Tribunales ahora estos están siendo vilipendiados por realizar su función. Hay que apoyar la independencia judicial en Cataluña, España e Iberoamérica, y que la Justicia haga su papel, en separación de poderes y con libertad, guiada por la aplicación de las leyes.

La Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña o los Tribunales ordinarios deben perseguir los delitos. América Latina es un ejemplo de que hay que luchar contra la impunidad. Ahora los secesionistas van a pretender que sus actos queden impunes, haber avanzado algo es sus propósitos, sin obtener ninguna sanción para sus robos y sus delitos. Esto en un Estado de derecho no es admisible. La vuelta a la constitución no puede hacerse al precio de la impunidad. La

Comunidad Iberoamericana debe vigilar este proceso de Justicia, para que, en el escrupuloso respeto al debido proceso, con moderación y respetando los derechos se cumpla la ley, pues es la ley la garantía de los derechos de todos. Hay que luchar contra la impunidad.

Finalmente debe Cataluña también oxigenarse de ideas independentistas lo que exige una revisión de dos cosas. De un lado de los medios de comunicación que han vivido del independentismo y por lo tanto han sido activistas del mismo. Esto es incompatible con el pluralismo. Hay que analizar y controlar a estos medios pues los órganos dispuestos para ello no han hecho su función, lo que es obvio. Más bien son órganos donde se han colocado personas afines, más que personas que ejerzan un verdadero control. Como hemos visto en Iberoamérica el autoritarismo se alimenta de la acción de medios de comunicación afines. De otro lado hay que proteger a las minorías en Cataluña. Cataluña debería seguir los estándares internacionales de protección de minorías lingüísticas, y también de libertades, por ejemplo, al rotular los comercios etc. En esto no está al día de los estándares del Consejo de Europa y hay que empezar a cambiar. Hay que hacer una profunda revisión que devuelva plenamente las libertades a Cataluña después de cuarenta años de nacionalismo, que han creado situaciones de opresión social, cultural y política.

2. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:

EXTREMADURA E IBEROAMÉRICA

D. César Chaparro Gómez
Director Académico de la Fundación Academia
Europea e Iberoamericana de Yuste

Extremadura no se entiende sin su dimensión iberoamericana. Esta afirmación, que puede resultar apriorística, se torna evidente en una mirada retrospectiva a la historia, historia que se hace realidad en nuestros pueblos y ciudades, en los que se oyen aún -por las denominaciones de muchas de sus calles y plazas- los ecos de muchos extremeños que mezclaron su sangre y sus vidas con los habitantes de otros pueblos y ciudades más allá del Mar Océano. El ensayista extremeño Manuel Pecellín afirmaba en una ocasión que "el papel de Extremadura en el descubrimiento, conquista y colonización americanas fue decisivo, independientemente de las formulaciones acrílicas y megalómanas en que han sido tantas veces presentadas".

Sin embargo, al hablar de Extremadura y su relación con Latinoamérica lo primero que habría que hacer es eliminar las formas tópicas de su enjuiciamiento, las frases hechas, los juicios trillados. Habría que "releer" la historia y los hechos. Así, la Extremadura de los siglos XVI y XVII no fue exclusivamente la tierra de los conquistadores que, con grandes dosis de aventurerismo abandonaban una tierra pobre e inhóspita para marchar a confines desconocidas y peligrosos; en esa Extremadura tópica y manoseada en los libros de texto nacieron y vivieron grandes pensadores, clérigos y laicos que, menos conocidos que Hernán Cortés, Pizarro o Nuño de Chaves, sin embargo aportaron al pensamiento universal páginas de indudable valor: Francisco Sánchez de las Brozas, Benito Arias Montano, Gonzalo Korreas, Diego López y un largo etcétera de preclaras mentes que descabalgan a más de uno de la idea de una Extremadura de tan sólo bellotas y porqueros en los siglos del Renacimiento humanístico europeo .

Dejando a un lado la historia pasada y la relación pretérita de nuestra región con los pueblos latinoamericanos, el pensamiento de Sören Kierkegaard, según el cual "la vida puede comprenderse hacia atrás, pero no puede vivirse sino hacia adelante", nos hace acercarnos a los últimos decenios del siglo XX. En tiempos cercanos a nosotros, en los inicios de la andadura autonómica de nuestra región, la acción directa de la Junta de Extremadura, unida en gran medida a la de la Universidad de Extremadura, se fue concretando en la realización de diferentes proyectos, especialmente desde que se puso en marcha el programa Enclave 92, que inició su camino el 5 de septiembre de 1983. A partir de ese momento, congresos y seminarios, cursos y publicaciones fueron contribuyendo a generar un terreno de cooperación, que se fue ampliando y profundizando a medida que se aproximaban y desarrollaban los acontecimientos del 92. Unas actividades que en el ámbito de la Comunidad de Extremadura siempre se pusieron bajo la idea del ENCUENTRO, buscando no sólo huir de retóricas de uno u otro signo, sino acercándose a un reconocimiento de la propia identidad y de la comunidad de voluntades en la cooperación, entendimiento, desarrollo integral y corrección de los desequilibrios sociales.

Lejos de reducirse esa cooperación a actuaciones que terminaron en las fechas indicadas, la Junta y la Universidad extremeñas quisieron prolongar esa intervención y, sobre todo, institucionalizarla y mantenerla como lo que realmente era, una auténtica seña de identidad de la sociedad extremeña. Así, el 28 de septiembre de 1992, en las postrimerías de un año lleno de acontecimientos de honda y a veces compleja significación, en el Auditorio Central del Conventual San Francisco de Cáceres, tenía lugar en presencia de sus Majestades los Reyes de España, la firma del Convenio entre la Junta de Extremadura y la propia Universidad extremeña, por el que se creaba el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación Iberoamericanos (CEXECI). Nacía el Centro con la firme voluntad de cumplir de esa manera con el mandato estatutario de ambas instituciones (*desarrollo y fortalecimiento de las relaciones en todos los ámbitos con los pueblos de Iberoamérica*): como un excelente vehículo de cooperación político-cultural-académica entre Extremadura e Iberoamérica, como la concreción visual y efectiva de unas relaciones que querían superar el retoricismo huero e inútil de tiempos pasados, como la expresión de la firme voluntad de estrechar los vínculos de cooperación fraternal y solidaria.

Desde ese momento, los responsables políticos y académicos tenían que pasar de las palabras a los hechos, a los programas de acción. Como decía el emperador Adriano, en las magníficas *Memorias*, de Marguerite Yourcenar, cuando ya en la lejanía de la juventud evocaba las enseñanzas de un preceptor griego que le instaba "a preferir los hechos y las cosas a las palabras y a desconfiar de las fórmulas". De ese modo las acciones emprendidas se centraron en:

- La constitución de un foro permanente de debate y discusión de cualquier temática que afectase a la realidad iberoamericana.
- La extensión y sensibilización en la propia región del sentimiento de comunidad iberoamericana y su conocimiento más preciso y propio.
- La potenciación de contactos y su institucionalización, creando estructuras permanentes y duraderas que trascendiesen el ámbito propiamente regional.

Han sido muchas las acciones concretas que, llevadas a cabo desde el año 1992 hasta nuestros días, han hecho realidad los propósitos formulados en la letra del convenio firmado. No es el momento de detallarlas, pero, repetimos, han sido muchas y de muy diversa índole, especialmente en los ámbitos cultural, académico y científico. A lo largo de estos años, instituciones sociales y culturales de Cuba, Costa Rica, México o Colombia pueden dar fe de ello.

En otro orden de cosas, también hay que destacar lo que, sin duda, ha supuesto para Extremadura y otras regiones del Estado español la incorporación de España a la Comunidad Europea como miembro de pleno derecho. El sentido de solidaridad real y de equilibrio entre las regiones ha comportado a Extremadura beneficios y ventajas que bien aprovechados han dado y están dando un vuelco a la fisonomía material y cultural de Extremadura. Respondiendo a este reto, igualmente provechoso e ilusionante, se creó, a instancias de la Junta de Extremadura y coincidiendo simbólicamente con el año de creación del Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, la Fundación Academia Europea de Yuste, que ha tenido una andadura determinante en las relaciones entre las naciones y regiones europeas y nuestra tierra.

Ya en pleno siglo XXI, se ha dado un paso más, al fundirse en una sola institución, aunando sinergias y buscando la efectividad y transversalidad en las acciones, el Cexeci y la Academia Europea de Yuste. No está de más transcribir el significativo preámbulo

de la recién creada FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE (FAEIY): "Extremadura, asentada en sus tradiciones y sensibilidades, consciente de sus raíces y potencias, abierta al mundo y solidaria con cada rincón del planeta, en definitiva una Extremadura fronteriza, europea y americana, quiere renovar y dar un nuevo impulso a esa identidad colectiva que va, como recuerda nuestro Estatuto de Autonomía, del Guadalupe americano al Yuste europeo".

Estos nuevos pasos se inician llenos de ilusión y compromiso. Pero además –y esto conviene destacarlo- la FAEIY comienza su andadura incardinada en la estrategia de la Acción Exterior de Extremadura, en la que la relación con Iberoamérica resulta ser uno de sus ejes prioritarios. Dicha acción estratégica se fundamenta en los principios de equilibrios y beneficios mutuos. Así se ha estado haciendo en estos últimos años, en los que se han fijado países prioritarios con los que establecer relaciones integrales, que van desde el ámbito institucional a las vertientes y campos universitario (académico e investigador), social, económico y cultural. Esperamos y deseamos fervientemente que, con esta perspectiva integradora, la nueva Fundación cumpla con su objetivo primordial: contribuir al impulso y consolidación de los vínculos existentes entre Extremadura, Europa e Iberoamérica bajo los principios de lealtad, respeto por la respectiva identidad, mutuo beneficio y solidaridad.

3. ARTÍCULOS Y NOTAS:

LOS ENVÍOS DE ARMAMENTO DESDE MÉXICO A LA REPÚBLICA: UNA REVISIÓN HISTORIOGRÁFICA¹

*ARMS SHIPMENTS FROM MÉXICO TO THE REPUBLIC: A HISTORIGRAPHIC
REVIEW*

Miguel Í. Campos²
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En este artículo analizaremos los cuatro barcos (el *Magallanes*, el *Sil*, el *Mar Cantábrico* y el *Ibai*) con el armamento que consiguió enviar el embajador republicano Félix Gordón Ordás desde México a la República durante la guerra de España (1936-1939). Expondremos de cada uno de ellos tanto el material de guerra que transportó como el importe que supuso, hasta donde las fuentes documentales nos han permitido. Con los datos que aportamos, matizamos y mejoramos lo que se conocía en la historiografía.

PALABRAS CLAVE: Guerra de España (1936-1939), Félix Gordón Ordás, armamento, *Magallanes*, *Sil*, *Mar Cantábrico*, *Ibai*.

ABSTRACT

This article focuses on four ships -*Magallanes*, *Sil*, *Mar Cantábrico* and *Ibai*- which carried weapons from Mexico to Republican-dominated Spain throughout the Spanish Civil War (1936-1936). The shipments had been arranged by Félix Gordón Ordás, the Republic's Ambassador to Mexico. As far as existent sources allow us, we will detail the quantity, kind and cost of the war material each of them carried, thus refining and enriching our knowledge.

KEYWORDS: Spanish Civil War (1936-1939), Félix Gordón Ordás, armament, *Magallanes*, *Sil*, *Mar Cantábrico*, *Ibai*.

Sumario: Introducción. I. El envío del *Magallanes*. II. El envío del *Sil*. III. El envío del *Mar Cantábrico*. IV. El envío del *Ibai*. Bibliografía

* * *

Introducción

México jugó un papel relevante, más que en el envío armas, en la compra de éstas en Europa como pantalla para desviarlas posteriormente a algún puerto republicano. A

¹ Artículo recibido el 5 de julio de 2016 y aprobado el 6 de septiembre de 2016.

² Doctor en Historia Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid.

pesar de que la guerra de España y su vinculación con México, así como el rol de México en ésta cuenta historiográficamente con serios y sólidos relatos,³ el estudio de la labor de la diplomacia española para adquirir armamento ha sido un tema muy poco tratado desde que Félix Gordón Ordás, quien fuese embajador en México, escribiera su visión y experiencia en unos volúmenes titulados *Mi política fuera de España*, publicados en México a mediados de los años sesenta.⁴ Hasta que apareció un capítulo de Mateos en un libro colectivo dirigido por Viñas sobre el servicio diplomático durante el conflicto, el tema ha sido abordado por muy pocos historiadores y nunca de manera monográfica, casi siempre como un capítulo dentro de un objeto de estudio más amplio, incluso incluyendo el exilio.⁵ Afortunadamente, mientras se terminaba este artículo, ha aparecido un libro colectivo dirigido por Sola centrado en analizar el papel de los diplomáticos mexicanos (y republicanos) durante la II República (1931-1975) que ha venido a cubrir de manera notable un vacío historiográfico que ya hace tiempo debía estar cubierto.⁶ Sin embargo, las gestiones de Gordón Ordás para adquirir armas quedan despachadas en tres hojas.⁷ A pesar de los avances historiográficos, aún quedan por aclarar algunos aspectos clave del periodo de la guerra, como son el balance de los suministros mexicanos y, especialmente, la cobertura que ofreció México como pantalla en Europa y América. Aspectos que, en la medida de lo posible, tratamos de profundizar y esclarecer en el presente artículo y en el próximo.⁸

Todo el material bélico, junto con otros víveres, que logró comprar Gordón Ordás tanto en México como en otros países y que se almacenaron en este país, salvo los algunos aviones, salieron en cuatro barcos entre el 23 de agosto de 1936 y el 26 de diciembre de 1937. El primero fue el *Magallanes*, que llegó a Cartagena el 2 de septiembre. Su llegada fue un verdadero bálsamo para la República pues por primera vez vio que no estaba sola ante los sublevados y sus protectores nazi-fascistas. El segundo fue el *Sil*. Salió el 21 de diciembre de Veracruz y atracó con éxito en Santander el 13 de enero de 1937. El tercero fue el *Mar Cantábrico* que acabó apresado por la escuadra franquista a comienzos de

³ Véase al respecto la obra de Thomas Powell: POWELL, T.: *México and the Spanish Civil War*, Universidad de Nuevo México, México, 1981. De más reciente aparición consúltense: MATESANZ, J. A.: *Las raíces del exilio. México ante la guerra civil española, 1936-1939*, El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999 (2000 1ª reimpresión) y OJEDA REVAH, M.: *México y la guerra...* Para un conocimiento de las relaciones hispano-mexicanas más amplio que la guerra de España véase: SÁNCHEZ ANDRÉS A. y PEREIRA CASTAÑARES, J.C. (coords.): *España y México. Doscientos años de relaciones, 1810-2010*, Instituto de investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás, Comisión Española de las Relaciones Internacionales, Morelia, Michoacán, México, 2010. Un estado de la cuestión somero puede verse en: HOYOS PUENTE, J. De: "Las historiografías de la Guerra Civil española en México y Centroamérica" en *Studia Histórica*, vol.32 (2014), pp.427-434.

⁴ Sus memorias como embajador republicano las recogió en cuatro tomos, siendo el primero el que más nos interesa para analizar la ayuda mexicana: GORDÓN ORDÁS, F.: *Mi política fuera de España* (tomoI), Talleres Gráficos Victoria, México, 1965.

⁵ El capítulo referido es: MATEOS, A.: "Gordón Ordás y la guerra de España desde México" en VIÑAS, Á. (dir.): *Al servicio de la República...*, pp.241-266. Únicamente había aparecido un artículo cuyo objeto de estudio era la diplomacia española en México en los años treinta del pasado siglo XX: MONTERO, M.: "la acción diplomática de la Segunda República Española en México", en *Espacio, Tiempo, Forma. Historia Contemporánea*, nº14, UNED, 2001.

⁶ SOLA AYAPE, C. (coord.): *Los diplomáticos mexicanos y la Segunda República Española (1931-1975)*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2016.

⁷ HOYOS PUENTE, J. de: "La embajada de Félix Gordón Ordás en México" en SOLA AYAPE, C. (coord.): *Los diplomáticos...*, pp.240-243.

⁸ En la historiografía el título más importante al respecto es: BEHRENS, B.: "La ayuda militar de México a la Segunda República Española durante la guerra civil" en A. SÁNCHEZ ANDRÉS y J.C PEREIRA CASTAÑARES (coords.): *España y México...*

marzo. Pese a su captura, que cayó como una losa sobre Gordón Ordás, logró enviar un cuarto y último barco: el *Ibai*. Fue el más importante en cuanto a calidad y cantidad de armamento. Partió el 26 de diciembre y entró en la rada de El Havre sin novedad el 23 de enero de 1938. No se sabe si todo el material acabó en manos republicanas ni cuándo pudo disponer de él debido al cierre de la frontera.

En las siguientes páginas expondremos las gestiones de Gordón Ordás para lograr el flete de los barcos y el material que se envió en cada uno de ellos. Gracias a la consulta de su archivo particular, hemos completado y matizado algunos datos y cifras recogidas en la literatura, así como el dinero que costó y cómo se pagó el material.

I. El envío del *Magallanes*

Fue el primer barco que llegó a la República con material exclusivamente mexicano. Llegó a Veracruz el 16 de agosto en excursión de turismo procedente de la Coruña. Gracias a la presión del embajador ante las autoridades republicanas pasó de ser un transporte privado de pasajeros, perteneciente a la *Compañía Trasatlántica Española*, a barco de carga gubernamental.⁹ Como vimos en un anterior artículo en esta revista¹⁰, la operación empezó a gestarse en torno al 10 de agosto cuando Gordón Ordás preguntó si se necesitaba en España cierto armamento.¹¹ La respuesta afirmativa la recibió entre el 14 y el 16: se necesitaban 30.000 fusiles *Máuser* y 15 millones de cartuchos para ellos. Si no podían satisfacerse las cifras, se solicitó el mayor número posible de ambos. El material debía enviarse en el *Magallanes*.¹²

Hubo varias reuniones y entrevistas entre el embajador y Cárdenas y el ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay, en las que se fijó el material que se enviaría a España. Finalmente, el 18 de agosto Gordón Ordás formalizó el pedido enviando un oficio Cárdenas solicitando la adquisición de 20.000 *Máuser* y 20 millones de cartuchos.¹³ El presidente mexicano contestó de manera afirmativa, informando que los fusiles y cartuchos se pondrían a su disposición en Veracruz. Del pago no se habló, aunque sospechaba el embajador que sería a cuenta del plazo de los barcos de guerra.¹⁴ Augusto Barcia, ministro de Estado, le ordenó que enviase el barco a Cartagena sin más escalas que Curaçao, isla caribeña y capital de la Guayana holandesa.

⁹ Su incautación supuso la aparición de problemas con el representante de la compañía propietaria con los representantes republicanos Emilio Zapico, cónsul general y Argüelles, a quienes Gordón les encargó llegar a un acuerdo amistoso. Gracias a la publicidad que dio el *Dictamen* de Veracruz, el comercio local jarocho negó cualquier crédito a los dos representantes españoles, pero gracias a Vicente Gil, proveedor de barcos, y al general Heriberto Jara, simpaticante de la República, lograron conseguir un crédito para que comprasen y embarcasen las provisiones necesarias.

¹⁰ I. CAMPOS, M.: "Félix Gordón Ordás: un embajador al servicio de la República en guerra (1936-1939)" en *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, vol.10, nº1(2016), pp.49-65.

¹¹ El 10 de agosto Cárdenas anotó en su diario: "El gobierno republicano de España solicitó del gobierno de México, por conducto del embajador D. Félix Gordón Ordás, que proporcionara la mayor cantidad de armas que le sea posible para su defensa. Se autorizó a la Secretaría de Guerra y Marina para que ponga en el puerto de Veracruz, a disposición del C. embajador, 20.000 fusiles de siete milímetros y 20.000.000 de cartuchos del mismo calibre. Todo esto de fabricación nacional": CÁRDENAS, L.: *Obras I...*, p.354.

¹² Archivo Fundación Universitaria Española (AFUE). Archivo de la República en el Exilio (ARE). Fondo Félix Gordón Ordás (FFGO). Embajada en México (EM), caja 4, exp.1 cablegrama 42, 16/08/1936.

¹³ Los fusiles eran *Máuser* y no *Rémington* como afirma Ojeda: OJEDA REVAH, M.: *México y...* p.146.

¹⁴ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.1, despacho 141, 15/09/1936.

El material de guerra, según dejó constancia de ello el propio Cárdenas, partió hacia el puerto jarocho el 20 de agosto en dos trenes con 35 carros.¹⁵ Gracias al sindicato de estibadores de Veracruz se aceleró el proceso de carga del flete. La labor la realizaron sin cobrar e incluso se votó por unanimidad la donación de un día de su salario para que se comprasen y envasasen alimentos a la República.¹⁶ La agencia *Havas* recogió el 21 la noticia publicada por el *Universal* sobre las expediciones de armas que iban a realizarse a España y amplió la información añadiendo que dos vagones habían salido de México cargados de ametralladoras (lo que era falso), fusiles y municiones para embarcar en el *Magallanes* (lo que era cierto). También informó que estos envíos iban a servir, al menos parcialmente, para pagar los barcos construidos en España para México (lo que era cierto).¹⁷ El importe total abonado por la embajada en relación a la carga, salida y ruta del *Magallanes* ascendió a 17.964,28 pesos y 2.007,32\$.¹⁸

El encargado de recibir el material en Veracruz fue el canciller José María Argüelles. El 23 informó al embajador que se había hecho cargo del material. A petición de Ordás, Argüelles iría en el *Magallanes* con el fin de custodiar el cargamento y comunicarse con el gobierno republicano pues el capitán, Manuel Morales, de cuya fidelidad republicana nunca dudó el embajador, estaba viejo y débil. Argüelles tenía órdenes estrictas de hundir el barco antes que dejarlo caer en manos de los rebeldes. El Ministerio de Estado comisionó al cónsul general, Emilio Zapico, para despachar el vapor. Zarpó el domingo 23 de agosto.

El embajador consideró que lo más importante del viaje era asegurar la lealtad de los encargados del servicio telegráfico (una de sus labores consistía en esquivar el bloqueo de los barcos rebeldes y burlar su persecución en caso de haberla), por lo que ordenó a Argüelles que dejase en tierra al primer telegrafista y que el tercero cesase de prestar cualquier servicio. Para sustituirlos el embajador se entrevistó con el general Mújica, a la sazón ministro de Comunicaciones, y con Gómez Moretín, director general de Correos y Telégrafos, quienes pusieron a su disposición al subjefe del servicio radiotelegráfico, Salvador Tabayas Reynoso y a Alfredo Marín Castro, funcionario de dicho servicio.¹⁹

Las palabras pronunciadas por Cárdenas el 1 de septiembre en la apertura de las Cortes con información precisa sobre el volumen y valor del material enviado supusieron un mayor riesgo para el vapor y la dimisión de Teus²⁰ aconsejaba, en opinión del embajador, cambiar el puerto de desembarco del *Magallanes* como medida de precaución.²¹ Además, su salida no escapó al conocimiento de Franco ya que, como hemos visto, antes de zarpar se filtró información a la prensa. Incluso Pujadas envió a los periódicos un texto, algunos de los cuales lo publicaron el 20, condenando al gobierno mexicano por vender armamento a la República, rompiendo la neutralidad que tantos esfuerzos hacían algunos países europeos por mantener.²² Para cubrirse las espaldas, la Secretaría de Relaciones Exteriores declaró el 25 de agosto que México no había suscrito

¹⁵ CÁRDENAS, Lázaro: *Obras...*, p.354.

¹⁶ OJEDA REVAH, Mario: *México y...*, p.149.

¹⁷ Archive du Ministère des Affaires Étrangères (AMAEF). Section: Direction des affaires politiques et commerciales. Sous-direction d'Amérique. Mexique. Carp.16. Agencia Havas, 21/08/1936.

¹⁸ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.1, despacho 141, 15/09/1936.

¹⁹ Gracias al general Mújica y a Gómez Moretín, previa aprobación de Cárdenas, se prestó un aparato transmisor de onda corta para el trayecto.

²⁰ I. CAMPOS, M.: "Félix Gordón Ordás...", p.53.

²¹ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.2 radiograma 75, 4/09/1936 y OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.152.

²² MATESANZ, J.: *Las raíces...*, pp.125-129.

ningún compromiso internacional que prohibiese a los países americanos enviar armas a España y no había recibido ninguna invitación en tal sentido por parte de Estados Unidos.

Ajeno a todo esto y según su propio relato, Argüelles, sospechando que desde las Canarias pudieran salir aviones rebeldes a su encuentro, desvió un poco el rumbo del barco, pasando a 600 millas de éstas. Posteriormente les recogió y escoltó el *Cervantes*, y poco antes de enfilarse el Estrecho apareció el destructor leal *Sánchez Barcáiztegui* y otros barcos afines y custodiados por todos ellos lo cruzaron. Después aparecieron dos aviones nazis, que les arrojaron 30 bombas y, posteriormente, aviones italianos les arrojaron otras 16. Finalmente, cayendo la tarde del 2 de septiembre, el *Magallanes* fondeó en Cartagena, donde descargó los 20.000 fusiles y los 20 millones de cartuchos, “*en medio de multitudes exultantes que vitoreaban aclamando a Cárdenas y a México*”.²³

Aunque viejos, los fusiles y los cartuchos tenían la virtud de ser del mismo calibre que los *Máuser* del Ejército español. Este envío, pese a no ser ni de gran cantidad ni de calidad, fue un bálsamo para la República, una tabla a la que agarrarse en medio de un océano cuando menos hostil con países homólogos, especialmente Francia y Gran Bretaña, que no sólo la habían abandonado a su suerte, sino que habían ideado un mecanismo de una dudosa legalidad de acuerdo a los principios del Derecho Internacional de la época para evitar que se defendiese de un golpe de Estado, mientras que Hitler y Mussolini enviaban armamento moderno a Franco de manera continuada. La República, en términos militares, se encontraba en una situación desastrosa. Además, en aquellos momentos aún no se vislumbraba cuándo decidiría Stalin, si es que lo hacía, dar la luz verde para ayudarla militarmente.

Los fusiles permitían dotar de un fusil a cada combatiente de un ejército considerable (por ejemplo, en la batalla de Madrid que tendría lugar a comienzos de octubre y que pondría en juego la mayor cantidad de elementos humanos y materiales hasta ese momento, el Ejército republicano contó con entre 15.000 y 20.000 efectivos). También jugó a favor de la República que fusiles y cartuchos fuesen del mismo calibre, algo que en raras ocasiones ocurrió en las compras que realizaron los comisionados republicanos en el mercado subrepticio de armamento. Como señala Matesanz, el cargamento del *Magallanes* fue “*modesto pero significativo en términos de cantidad y de calidad. [...] Una cantidad apreciable de rifles, una calidad por lo menos mediana, una distribución en varios frentes de batalla principales; en todo caso, la importancia práctica del cargamento del Magallanes fue de cierta consideración para la defensa de la República*”, pero mayor importancia tuvo en los planos sentimental y simbólico.²⁴

Fusiles y municiones se repartieron bajo la supervisión de Largo Caballero donde más se acuciaba armamento: a las milicias y brigadistas que se disponían a defender Madrid y al frente Norte que, al estar aislado por tierra del resto del territorio republicano, el 20 de septiembre hubo que llevárselos por mar. Otros testimonios señalan que fue el comandante Vittorio Vidali “Carlos” quien distribuyó los fusiles en el madrileño Cuartel de la Montaña. Según Alpert, la mayoría de estos fusiles se perdieron en las derrotas sufridas por el Ejército Popular durante el verano y el otoño.²⁵

En cuanto al pago del material, los republicanos insistieron en abonarlo, pero los mexicanos se negaron a aceptar más de 3,5 millones de pesos. De acuerdo con las cifras

²³ OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.153.

²⁴ MATESANZ, J.A.: *Las raíces...*, pp.135-136.

²⁵ ALPERT, M.: *El ejército popular de la República, 1936-1939*, Crítica, Barcelona, 2007, p.108.

facilitadas por Eduardo Suárez, ministro de Hacienda, al embajador en el borrador del contrato, cada fusil costó 85 pesos y por cada millar de cartuchos se abonaron 90 pesos, ascendiendo la cuantía total a 3,5 millones, cuantía que México cargó a la cuenta del crédito de 1933.²⁶ Esta cifra corrige las aportadas por Howson, quien señaló que el importe en pesos equivalía a 962.000\$ (es decir, 24,05\$ por fusil y la misma cifra por cada 1.000 cartuchos) y por Mateos, quien recoge los cálculos de Eduardo Suárez, fijando el importe en 1.168,126\$.²⁷ La República no mostró tener mucha prisa por liquidar la deuda pues el embajador insistió los días 22 y 28 de septiembre en la “*necesidad urgentísima*” de hacerlo, ya que Eduardo Suárez se lo tuvo que recordar, además de dar conformidad a la propuesta, esperando con ello conseguir con prontitud el abono del plazo de los barcos correspondiente a 1936. El embajador se sentía “*violentísimo*” al tener que negociar sin haber firmado este contrato. Finalmente, el 29 Negrín le autorizó a hacerlo en la forma indicada en su consulta.²⁸

II. El envío del *Sil*.

Fue el segundo barco que transportó armamento. Contenía 500 toneladas de material de guerra entre lo obtenido en México y Estados Unidos. El 22 de noviembre Gordón solicitó a Prieto instrucciones urgentes para su salida, comunicación intermedia y puerto de llegada, instrucciones que, pese a la urgencia, tres días después tuvo que pedir a Negrín y el 3 de diciembre repetir.²⁹ Se acordó que no se emplearía para las comunicaciones con el gobierno ningún aparato de onda corta, utilizando, en caso de necesidad, para las estaciones costeras de Santander y Bilbao, como llamada las letras “*SOA*” a longitud de onda de 75 metros y a la misma longitud de onda pero cambiando la “*O*” por la “*C*” para comunicar el *Sil* con la escuadra.³⁰

El embajador se reunió con los representantes del *Sil* para tratar aspectos relacionados con su itinerario el 20 de diciembre.³¹ El vapor salió el día siguiente rumbo a Santander, donde se esperaba que llegase en 18 ó 20 días. El 22 Ordás informó de las campañas aparecidas en la prensa, que hacían imposible embarcar de manera secreta el armamento en cualquier barco que saliese del puerto jarocho a España. El 24 de diciembre

²⁶ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.4, despacho 23, 6/01/1938 y Fundación Indalecio Prieto (FIP), carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada de las armas, municiones y aviones enviados desde México, 6/01/1938.

²⁷ HOWSON, G.: *Armas para España...*, p.151 y MATEOS, A.: "Gordón Ordás y...", p.257.

²⁸ *Ibidem*, radiograma 93, 22/09/1936; caja 4, exp.2 radiograma 99, 28/09/1936; radiograma 69, 29/09/1936 y Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (AMAEC). Archivo Renovado (AR). Guerra Civil (GC), Signatura R.585, exp.4, telegrama de 29/09/1936.

²⁹ *Ibidem*, cablegrama 142, 22/11/1936; cablegrama 145, 25/11/1936 y caja 4, exp.5 cablegrama 152, 3/12/1936.

³⁰ También convino con los representantes del *Sil* que en caso de necesitar comunicar algo al gobierno, lo hicieran a través suya él lo transmitiría a Prieto. Finalmente recomendó que la escuadra sita en Bilbao protegiese al barco a su entrada: AMAEC. AR. GC, Signatura R.587, exp.11, telegrama sin número, 22/11/1936.

³¹ Recibieron instrucciones precisas para comunicarse con Santander y Bilbao en caso de necesidad. El embajador comunicó todo a Álvarez del Vayo y a Prieto y les indicó cómo debían comunicarse con el barco si fuese necesario: AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.5 cablegrama 184, 22/12/1936.

la prensa francesa publicó de manera destacada la salida del *Sil* de Veracruz con armamento para la República.³²

El objetivo inicial de Gordón era enviar el siguiente material adquirido en México: 2.000 *Máuser*, tres millones de cartuchos, seis baterías completas, 15.000 granadas y 100 fusiles-ametralladoras *Mendoza*. También creía que podía enviar tres *Lockheed*. De haber tenido fondos podía haber enviado también tres *Spartan* nuevos, de ataque y bombardeo a la vez y hasta 100 millones de cartuchos de otro tipo y sus fusiles. Todo se malogró salvo los cartuchos, de los que finalmente consiguió enviar ocho millones.³³ El vapor transportó, además el siguiente material de guerra: 8.000 cartuchos del 7 (720.000 pesos³⁴); 4.140 granadas 80 T.P *Mondragón* (144.900); 6.534 granadas del 75 S. *Canet* (228.690); 2.317 granadas del 75 *Vickers* (64.876); 2.000 fusiles *Máuser* de 1934 (170.000); 65 ametralladoras *Mendoza* modelo B (130.000); 1.950 cargadores para fusil *Mendoza* modelo B 20 cartuchos (19.500); dos baterías *Mondragon* 80 T.P (100.708,40); cuatro baterías S. *Canet* del 75, incluyendo cuatro carros de batería (193.136,64); dos carros de fragua (4.461,72) una batería S. *Vickers* (12.718,50); 100 cofres para material *Vickers* (1.800) y 50 porta-cofres para material *Vickers* (375). También envió 600.000 kilos de azúcar y miles de ropas para niños donadas por el Comité de Ayuda al Niño Español y otras ropas procedentes de Norteamérica.³⁵ El importe total ascendió a 1.791.166,26 pesos, al que se sumaron 135.000 pagados por el azúcar, que México cargó a la cuenta pendiente del crédito de 1933.³⁶ Durante su estancia en Veracruz el barco generó unos gastos de 29.116,63\$. A la embajada le costó la salida del barco 8.455,24\$.³⁷

El *Sil* también transportó los tres *Lockheed* comprados a Roberto Fierro.³⁸ Fueron un *Lockheed* de ala baja (tipo *Sirius gran raid*); otro de ala alta (tipo *Orion*) y otro de ala alta (tipo *Vega*), junto con cierto material de repuesto (motores, hélices...). Todo costó 100.768,14\$, cargados al crédito de nueve millones de dólares consignado a Gordón. Sólo los tres aviones, dos motores *Wasp* y tres hélices metálicas costaron 82.100\$.³⁹

Las cifras de material enviado que recogemos matizan y superan las aportadas por Howson, quien recogió que este barco sólo transportó 2.000 fusiles *Máuser* mexicanos del 7, ocho millones de cartuchos, 100 ametralladoras *Mendoza* y 24 cañones, de modelo no especificado, con 15.000 obuses y tres *Lockheed*. Sin embargo, gracias a Howson, sabemos que uno de ellos fue el *Anahuac*, que había pertenecido a la célebre aviadora Amelia Earheart.⁴⁰ A tenor de esta documentación, no sabemos de dónde ha sacado Mateos la información de que el *Sil* transportó 20 aviones comerciales de transporte

³² AMAEC. AR. GC, Signatura R.587, exp.11, telegrama de 22/12/1936; Archivo Histórico Nacional (AHN). Sección Fondos Modernos (SFM). Archivo Particular de Luis de Araquistáin (APLA). Legajo 70, doc.70. Telegrama de Araquistáin a Estado, 24/12/1936.

³³ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.4 cablegrama 140, 21/11/1936.

³⁴ Todos los importes siguientes son pesos.

³⁵ *Ibidem*, caja 2, exp.4, despacho 23, 6/01/1938 y FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada... Esta lista de material es bastante más amplia que las que recogen Behrens y Ojeda: BEHRENS, B.: "La ayuda militar...", p.353 y OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.159.

³⁶ FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada..

³⁷ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.2, despacho 56, 29/05/1937 y exp.3, despacho 118, 26/07/1937.

³⁸ I. CAMPOS, M.: "Félix Gordón Ordás...", p.8.

³⁹ Los tres tenían motor *Wasp* de 450 h.p. Tres motores *Wasp* de repuesto y tres hélices metálicas de tres palas con sus núcleos de repuesto de motores *Wasp* costaron 15.000\$: *ibidem*, caja 2, exp.4, despacho 23, 6/01/1938; caja 2, exp.3, despacho 125, 29/07/1937 y FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada... 6/01/1938.

⁴⁰ HOWSON, G.: *Armas para España...*, p.241, nota al pie 2.

comprados en Estados Unidos, enviados desde México por Gordón y llegados a un puerto francés. Además, añade que el importe del material bélico fue, según los cálculos de Eduardo Suárez, de 597.802\$.⁴¹

Salió, como ya hemos indicado, el 21 de diciembre, debiéndose el retraso a la desertión de cuatro tripulantes y a la necesidad de instalar un aparato de onda corta.⁴² Prieto, tras consultar con Largo Caballero, decidió que en lugar de atracar en Cartagena lo hiciera en Santander debido a los riesgos que suponía atravesar el Estrecho de Gibraltar y a no poder ofrecer la protección necesaria, mientras que en el Cantábrico disponían de un destructor y dos submarinos. Además, el puerto de Santander era entre todos los pertenecientes a la República el más indicado por su cercanía a Madrid y por la facilidad del transporte aéreo que con grandes aviones se realizaba mejor desde ese aeródromo. Si Santander, por circunstancias imprevistas, ofreciera dificultades para atracar, podría hacerlo en Bilbao. También recomendó que no fuese costeadando por el Cantábrico. Finalmente atracó con éxito en Santander el 13 de enero de 1937.

III. El envío del *Mar Cantábrico*

Este barco mercante, perteneciente también a la *Compañía Transatlántica*, se requirió en cuanto llegó a Nueva York poco después de producirse el golpe de Estado, Procedente de Valencia. En este puerto permaneció varios meses hasta que a comienzos de enero de 1937 Gordón lo utilizó para sacar material bélico estadounidense, gracias a la labor de los trabajadores portuarios, que hicieron un esfuerzo titánico trabajando sin descanso durante todo el día y la noche del 5 de enero. Paralelamente, las dos Cámaras del Congreso discutían la ley que facultaría al presidente a detener cualquier embarque de armas. La aprobación no podía evitarse porque existía una amplia mayoría que la aceptaba (en la discusión que se produjo en la Cámara de Representantes ganó el sí por 403 votos contra uno, Maury Maurick, diputado demócrata por San Antonio (Texas)).

Antes de partir hacia Veracruz apareció un nuevo problema: dos pilotos desertores, que habían participado en el otoño en la denominada “*escuadrilla Yanqui*”, aseguraron falsamente que la República les debía 1.200\$ de sus salarios. Apoyados por círculos conservadores estadounidenses y amparándose en esta falsa denuncia, convencieron a las autoridades portuarias neoyorquinas para que expidiesen una orden judicial contra el capitán del *Mar Cantábrico*. Sin embargo, por un defecto de forma en el documento el controlador del puerto, Harry Duening, desechó el auto judicial y permitió su salida.⁴³

El *Mar Cantábrico* salió, como en una escena de película de acción hollywoodiense, el 6 de enero de Nueva York pocas horas antes de la ratificación definitiva de la enmienda a la Ley de Neutralidad, aunque Roosevelt no la firmó hasta el 8, dejando tiempo suficiente para que se alejase de las costas estadounidenses. Llegó al

⁴¹ Además, añade que esos aviones eran de vital importancia para mantener la comunicación con el frente Norte, pero Francia retuvo varios meses su traslado a España: MATEOS, A.: "Gordón Ordás y...", p.249. Cifra recogida en: *ibídem*, p.257.

⁴² AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.5 cablegrama 166, 12/12/1936.

⁴³ OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.168.

puerto jarocho el 14 de enero.⁴⁴ Una vez allí, Gordón Ordás mandó embarcar un cargamento adicional de armas y municiones mexicanas que ya tenía comprado.

A comienzos de febrero aún no había salido de Veracruz porque no se había recibido un lote de garbanzos que debía transportar. A las dificultades de la carga del garbanzo se sumaron otras debido a la manera en que llegaron los aviones, haciendo imposible que continuasen así el viaje. Incluso alguno se trasladó al *Motomar*, por lo que el embajador no creyó que saliese antes del 20 de febrero. Además, también quería que llevase una parte del material que estaba tratando de adquirir en Japón, operación que acabó en fracaso.

Para permitir la salida de los aviones, el embajador se entrevistó en Guadalajara con el ministro de Comunicaciones, el general Mújica. Finalmente, y tras muchas gestiones y pese al apoyo de Mújica, no embarcaron los aviones y repuestos comprados en Estados Unidos por expresa prohibición de Cárdenas. En previsión de un nuevo fracaso Gordón pensó que el material podría salir por intermedio del embajador de otro país americano, pagándole una comisión de 5.000\$ por avión. Si el gobierno de ese país aceptaba, Cárdenas no pondría objeción alguna a su salida. Si la República aceptaba el pago de tal comisión, el *Motomar* podría llevar todos los aviones, motores y repuestos acumulados en México.⁴⁵

En los primeros días de febrero hubo gran tensión entre el embajador y el ministro de Estado, pues el primero no quería enviar el barco sin cargarlo al máximo, mientras que Álvarez del Vayo le recordaba continuamente que las circunstancias europeas podían interferir en que la operación llegase a buen puerto. Desde España se incrementó la presión sobre el embajador para que lograse la salida del barco lo antes posible: Prieto le informó el 17 de febrero que ante la entrada en vigor el 6 de marzo del control con carácter de bloqueo absoluto, resultaba indispensable que el barco llegase a Santander antes de esa fecha, precipitando su salida, aunque no estuviese cargado completamente. La salida fue tan precipitada que provocó que no cargase los garbanzos.

Antes de zarpar, el *Mar Cantábrico* fue sigilosamente el 13 a Tampico para aprovisionarse de combustible en el muelle de la *Huasteca Petroleum Co.*⁴⁶ Regresó el 16 para ser abordado por miembros de la Unión de Estibadores del puerto, los cuales trabajaron gratuitamente por sus simpatías hacia la República. Finalmente partió el 19 a las 6 de la mañana, estimando el capitán que llegaría a Santander entre la noche del 5 y la tarde del 6 de marzo, dependiendo si había o no temporal. Durante su estancia, en Veracruz, su viaje a Tampico y su salida para España generó unos gastos que ascendieron a 86.120,98 pesos.⁴⁷

El armamento y las municiones que transportó el barco fueron los siguientes: dos cañones *Hotchkiss* del 37 (6.000 pesos⁴⁸); 10.100 granadas para ellos (79.891); dos cañones S. *Betlehan* de 57 mm (19.000); 11 cañones *Schneider Canet* del 75 (81.157,23);

⁴⁴ MATESANZ, J.A.: *Las raíces...*, p.159. Ojeda afirma que el barco salió el 8 de enero, pero sí coincide en la fecha de llegada: OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.168.

⁴⁵ Prieto autorizó a Gordón el 22 de febrero, debido al contratiempo de embarcar los aviones, a entregar la prima: AFUE. ARE. FFGO. EM, radiograma 43, 3/02/1937; radiograma 71, 20/02/1937 y cablegrama 52, 22/02/1937.

⁴⁶ MATESANZ, J.A.: *Las raíces del exilio...*, p.162.

⁴⁷ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.2, despacho 55, 29/05/1937. *Ibidem*, exp.3, despacho 117, 26/07/1937.

⁴⁸ El resto de precios son en pesos.

1.600 granadas para ellos (56.000), 24 arzones (19.200) y 11 trenes posteriores para ellos (17.557,98); seis cañones *S. Semag* del 20 con todos sus accesorios (66.548,52); 112.800 granadas para ellos (30.464); cuatro baterías de cañones *S. Mondragón* del 70 con sus accesorios y herramientas (60.832,32), con 181 bastes (24.978), 10 cofres para herramientas (200), 96 cofres para seis granadas (2.880), 139 cofres para siete granadas (3.892) y 8.840 granadas (291.189,60) para los mismos; cuatro cañones *Armstrong* del 120 (140.000) con 209 granadas (62.700) para ellos; seis cañones *Canet* de 100mm (180.000); dos carros de batería *S. Canet* del 75 (2.997,92); 1.900 bombas de gases asfixiantes (57.000); 25 ametralladoras *Colt* del 7 (47.275); seis ametralladoras *Colt* del 30 (11.346,18); una ametralladora *Lewis* del 303 (2.300); 13 ametralladoras *Hotchkiss* del 7 (29.900); cinco fusiles *Hotchkiss* del 7 (7.500); cinco fusiles *S. Mendoza* modelo B del 7 (5.243,20); 1.000 fusiles *Enfield* del 30 especial (85.000); 1.000 fusiles rusos del 7,62 (85.000); 2.554.000 cartuchos del calibre 30 especial (357.560); 479.000 cartuchos del 7,62 (67.060); 10 millones de cartuchos del 7 procedentes de la fábrica y depósitos nacionales (un millón); 50.000 cartuchos del 303 (7.500); seis fusiles *Máuser* del 7 (510); 300 cartuchos del 7 para los mismos (30); cinco pistolas del 38 de diversas marcas (190) y 150 cartuchos del 38 para los mismos (9).⁴⁹

Todo este material lo facilitó la Secretaría de Guerra y Marina mexicana y costó 2.908.911,95 pesos, que se cargaron al crédito de 1933.⁵⁰ También transportó ocho aviones y algunas cajas cargados en Nueva York, sin saber el embajador el modelo, y un autocamión lleno de ropas, alimentos y medicinas, que se transportaron desde Nueva York hasta Veracruz por carretera. También contenía tres estaciones de radio con equipo de avión y de tierra, con transmisores y receptores, material que costaron 3.999,99 que el embajador cargó al crédito de nueve millones. También llevaba en sus bodegas varios bultos en dos cajas con ropas y zapatos nuevos adquiridos y regalados para los niños de España por el Comité Mexicano de Ayuda al Niño del Pueblo Español y un número considerable de butacas y otros enseres pertenecientes a los aviones comerciales adquiridos por la embajada.⁵¹ Nuevamente, el listado que aportamos es el más completo y exhaustivo de todos aquellos que han recopilado el material que transportó el *Mar Cantábrico*.

Paralelamente, el gobierno estadounidense presionó a su homólogo mexicano para que tomase conciencia de que no estaba dispuesto a tolerar en esta ocasión que su política se desvirtuase con triquiñuelas de ningún tipo: el 16 de enero, las autoridades aduaneras de Veracruz recibieron órdenes estrictas de la Secretaría de Hacienda de impedir todo embarque de aviones y armamento a España. Sin embargo, se hizo la salvedad, de que estas disposiciones no afectasen al cargamento del *Mar Cantábrico* ya que se había efectuado fuera de México y sólo estaba en tránsito. Para ratificar su postura, Cárdenas hizo una declaración el 18 en la que señaló que “*en cuanto a los pertrechos de guerra de*

⁴⁹ *Ibíd.*, exp.4, despacho 23, 6/01/1938 y FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada... En el archivo de Ordás hemos encontrado un documento con el listado del material que partió. Sólo hemos detectado tres cambios del anterior listado, elaborado posteriormente: 1) se enviaron 2.800 cartuchos *Semang* del 20 en vez de 112.800 granadas citadas; 2) señala 8.440 granadas del 60, cuando hemos recogido 8.840 y 3) se citan 50 cartuchos para las cinco pistolas del 38, en vez de los 150 indicados: *ibíd.*, caja 4, exp.7 cablegrama 70, 20/02/1937. Hemos recogido más pertrechos que los que cita Behrens, pese a haber consultado la misma documentación: BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, p.357.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.3, despacho 126, 29/07/1937; caja 2, exp.4, despacho 23, 6/01/1938 y FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada...

*fabricación extranjera, sólo podrán salir del territorio nacional cuando las autoridades del país de que procedan manifiesten explícitamente su conformidad al respecto”.*⁵²

Volviendo a la travesía que realizó el barco, originalmente salió con rumbo a Cartagena, pero durante el itinerario recibió órdenes de cambiar de ruta y dirigirse al de Bilbao.⁵³ Los días 21 y 23 el embajador recibió radiogramas de que todo iba de acuerdo a lo planeado. Las autoridades republicanas, pese a no tener noticias concretas sobre cómo iba a verificarse el control (sí es cierto que disponían de informes de que la vigilancia del litoral cantábrico correría a cargo de buques británicos y franceses), recomendaron que llevase bandera inglesa en el Atlántico para evitar espionaje, pero antes de llegar al litoral español la sustituyese por la republicana pues si no, los barcos encargados del control lo detendrían. El capitán señaló que, debido al mal tiempo, llegarían el 8 por la tarde, aunque era mejor entrar por la noche. Si iba a protegerse al barco por la aviación pidió que no lo sobrevolasen para evitar confusiones y no comunicaría con las estaciones de Santander y Bilbao salvo emergencia. El embajador, intuyendo que el enemigo lo vigilaba, sugirió que los barcos de guerra afines a la República lo escoltasen.⁵⁴

Ante la ausencia de información de la llegada del barco el embajador empezó a sospechar que algo le había ocurrido, máxime cuando el 4 de marzo recibió un radiograma pésimamente cifrado y con contenido confuso pese a ir firmado por el capitán y dos días después volvió a recibir otro radiograma mal cifrado. Ante la falta de noticias el 8 preguntó directamente a Prieto si era verdad que se había hundido, pues fue lo primero que se afirmó, aunque las noticias, provenientes de Londres, eran confusas. Prieto tampoco tenía noticias fehacientes; tan sólo conocía rumores provenientes de la prensa y de unos pescadores que vieron ese mismo día un barco con bandera inglesa, que presumían era el *Mar Cantábrico*, junto al *Canarias*. De ser cierto esto último, el barco habría sido capturado.⁵⁵

Hubo varias versiones sobre lo acaecido al barco. En un principio se creyó que se trataba del transatlántico *Adda*, de origen inglés, que regresaba de África porque en las señales de auxilio se daba la contraseña de llamada que le correspondía. Existe la posibilidad de que fuese el *Mar Cantábrico* camuflado. Por su parte, el capitán del carguero soviético *Jean Jaurès* aseguró en el puerto de San Juan de Luz que la llamada de auxilio era del *Mar Cantábrico* y que había sido hundido.⁵⁶ Lo que realmente ocurrió fue que el *Canarias* lo interceptó, puso una tripulación de élite a bordo y lo escoltó a El Ferrol. El capitán Santamaría, 10 miembros de la tripulación y cuatro mexicanos fueron ejecutados y el resto de los que iban a bordo condenados a trabajos forzados a perpetuidad.⁵⁷

⁵² Declaraciones aparecidas en el *Excelsior* y el *Nacional* el 19 de enero recogidas de: MATESANZ, J.A.: *Las raíces...*, p.160.

⁵³ OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.170.

⁵⁴ El embajador transmitió la pregunta a Prieto. El barco llevaba pintura para, en caso de necesidad, ser pintado y parecerse a un barco inglés de su tipo. También se le recomendó al capitán entrar en Santander de frente, sin costear: AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.7 radiograma 86, 25/02/1937; caja 5, exp.1 radiograma sin número, 3/03/1937 y radiograma 91, 6/03/1937.

⁵⁵ Por otro lado, la *Agencia Havas* había transmitido la declaración de un tripulante del *Mar Cantábrico* según el cual un cañonazo había incendiado la segunda bodega: ibídem, caja 5, exp.1 radiograma 73, 11/03/1937.

⁵⁶ Recopilación de testimonios extraídos de: MATESANZ, J.A.: *Las raíces...*, p.155.

⁵⁷ Telegramas oficiales de Salamanca aparecidos el 11 de marzo en la prensa mexicana decían que el *Mar Cantábrico* estaba desembarcando la mercancía en el Ferrol: AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 5, exp.1

El *Excelsior* informó de lo ocurrido con detalle el 10, con información proveniente del *Evening Standard*. Al parecer, el capitán del *Canarias* sabía desde su salida de México que se haría pasar por el *Adda* gracias a los agentes franquistas en Veracruz, que también informaron del material y la ruta que seguiría. El *Mar Cantábrico* a la altura de Burdeos hizo intentos de despistar a su perseguidor transmitiendo un parte en inglés y firmando como el *Adda*, lo que provocó la confusión y que acudiesen a la escena destructores británicos, un barco de guerra francés y varios pesqueros. El capitán del *Canarias* no cayó en el engaño y con el primer disparo incendió una bodega. Cuando el *Canarias* atacó, una lancha salvavidas con 17 personas trató de huir en vano, acabando hundida, sin saber si fue a causa de algún impacto lanzado por el atacante o del mal tiempo. Sólo logró sobrevivir un tripulante: Juan Boo, quien fue recogido por el capitán Borel del barco francés *Cameleyre* y llevado a Arcachón, al sur de Burdeos.⁵⁸

La única superviviente, la mexicana Socorro Barberán, también aportó su versión de lo ocurrido. Según su testimonio, los ocupantes del barco eran 60 entre marineros, voluntarios, el capitán y José Otero, delegado del gobierno de Valencia, quien se suicidó de dos balazos tras quemar todos los documentos que portaba. También iban un estadounidense, Martin J. Golden, y el búlgaro Tzvetar Kontecheff. También contó que el barco navegó tomando muchas precauciones yendo fuera de las rutas ordinarias, se le pintó de otro color durante la travesía y se le cambió el nombre por el de *Adda of Newcastle*.⁵⁹

Primeramente, se recluyó a los prisioneros en una prisión de El Ferrol y posteriormente los embarcaron a bordo del barco-cárcel *Contramaestre Casado*. Se les acusó de delito de rebelión y el 15 de marzo se sometió a todos los tripulantes a consejo de guerra, resultando condenados a pena capital. El 5 de abril se juzgó a los pasajeros pidiendo el fiscal pena de muerte para todos salvo para Socorro, por ser mujer. Antes de ser ejecutados, se les sometió a vejaciones y a escarnio público por las calles.⁶⁰ Estos asesinatos tuvieron repercusión en México: aparecieron gran cantidad de artículos de prensa, notas de protesta de sociedades políticas y obreras y actos públicos. El 20 de agosto de 1937, durante la sesión del Bloque del Senado el senador por Jalisco, Fernando Basulto Limón, presentó una proposición para que se procediese contra los elementos españoles que ayudaban a los franquistas y se les expulsase de México. Finalmente se aprobó que una comisión, integrada por los senadores Basulto, Góngora Gala y el general Cándido Aguilar, se entrevistase con Lázaro Cárdenas para darle a conocer el sentir del Bloque del Senado y para que decretase la expulsión de algunos españoles de probadas actividades en favor de los franquistas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de su Constitución.⁶¹

El embajador tras conocer el desenlace quedó abrumado por la ira y la tristeza y “*un gran resentimiento, agravado quizá por el hecho de que no tenía en realidad a quién culpar y que no llegó a saber con toda claridad qué había sucedido. [...] En ese resentimiento lo acompañó la opinión pública mexicana partidaria de la República, que se sintió burlada e impotente ante el exitoso acto de piratería llevado a cabo por los*

radiograma 104, 11/03/937. Howson señala que fueron cinco los mexicanos fusilados, pero a uno, por ser mujer, se le conmutó la pena de muerte: HOWSON, G.: *Armas para España...*, p.256.

⁵⁸ Behrens recoge bastante información de la odisea del *Mar Cantábrico*: BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, pp.357-361.

⁵⁹ El testimonio se ha recogido de: MATESANZ, J.A.: *Las raíces del exilio...*, p.174.

⁶⁰ *Ibidem*, pp.174-175.

⁶¹ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.3, despacho 162, 3/09/1937.

barcos rebeldes”.⁶² El chivo expiatorio de la captura fue el cónsul italiano en Veracruz, Gustavo Della Luna, quien, al parecer, en complicidad con los falangistas locales, había proporcionado a los rebeldes informes sobre el barco. Lo más probable es que durante el largo periodo de tiempo que estuvo el barco en el puerto jarocho mucha información se filtrase a informantes y espías franquistas.⁶³

La aviación republicana hundió el *Canarias* el 30 de abril frente al puerto de Santander cuando junto al destructor *Velasco* intentaba impedir la entrada de un buque mercante leal. Su hundimiento no logró devolver a la República el material perdido previamente y del que tanta necesidad tenía.⁶⁴ Pese a todo, algunos interrogantes, ya planteados por Ordás, quedan todavía por resolverse: ¿qué pasó en la tripulación desde el 2 de marzo? ¿Por qué se recibieron con anomalías los dos últimos radiogramas que, aunque viniesen firmados por el capitán, no los había cifrado él? ¿Qué hacía el 8 de marzo el barco en el golfo de Vizcaya en vez de estar situado frente al puerto de Santander? ¿Por qué cambió la bandera británica por la republicana?⁶⁵ Precisamente, la utilización de la bandera británica para tratar de ocultar la verdadera identidad del barco provocó la ira del Parlamento británico: varios diputados conservadores protestaron el 15 de marzo contra lo que consideraron un engaño inadmisibles. El Ministerio de Estado republicano respondió señalando que el intento había sido una “*ruse de guerre*” perfectamente justificada por la Ley Internacional.⁶⁶

IV. El envío del *Ibai*

A pesar del trágico destino del *Mar Cantábrico* no fue la última expedición. A finales de 1937, tras muchos meses y agotadoras gestiones realizadas por Gordón, éste logró que un último barco, el *Ibai*, saliera para la República “*con la carga más valiosa de todos los transportes de armamento partidos de México*”.⁶⁷ El origen de la operación se remonta a diciembre de 1936, cuando la República requisó el *Motomar*.⁶⁸ En mayo del año siguiente se convirtió en barco de transporte de guerra bajo disciplina militar debido a las presiones que realizó el capitán del barco, leal a la República, sobre el embajador. Como consecuencia de unas averías que arrostraba permaneció un largo tiempo en Veracruz.

Para poder cruzar el Atlántico, necesitaba una limpieza de fondos entre otras reparaciones. La limpieza, debido a su gran tamaño, sólo podía realizarse en diques de gran envergadura, inexistentes en Veracruz. Tras fracasar en la obtención de garantías del gobierno estadounidense para efectuarla en Galveston (Texas), se logró el permiso del Almirantazgo británico para realizarla en Bermudas. Sin embargo, estando el navío ya en Bermudas el 1 de septiembre, con tres aviones a bordo y otros pertrechos, el capitán Dicenta se enfrentó con la exigencia de las autoridades locales de descargar el material bélico y la amenaza de confiscación por violar la ley del embargo de armas. Tras consultar

⁶² MATESANZ, J.A.: *Las raíces...*, p.170.

⁶³ BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, p.361 y OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.174.

⁶⁴ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 5, exp.2 cablegrama 148, 30/04/1937.

⁶⁵ GORDÓN ORDÁS, F.: *Mi política...*, pp.748-749.

⁶⁶ OJEDA REVAH, M.: *México y...*, p.172.

⁶⁷ BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, p.361.

⁶⁸ Pertenece a la *Compañía Española de Navegación Marítima*, pero por el decreto del 10 de diciembre de 1936 pasó a ser propiedad del Estado. Su incautación apareció en la Gaceta del 12 de ese mes: AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 4, exp.5 cablegrama sin número, 12/12/1936.

Dicenta con Gordón Ordás, el 16 de septiembre regresó a Veracruz, donde se realizó la limpieza por medio de buzos.⁶⁹ Gordón Ordás juzgó peligroso enviar en este barco la gran cantidad de armamento que había logrado reunir y decidió transbordarlo al *Ibai*, anteriormente llamado *Cabo Quilates*. El comportamiento mostrado por la Administración norteamericana y la treta jugada por las autoridades de Bermudas en connivencia con Londres reveló a Ordás “una vez más la falta de apoyo a la causa legítima de España por parte de los Gobiernos de las dos más destacadas democracias del momento”.⁷⁰

El 27 de marzo, día que atracó en Veracruz, se embarcó en el *Motomar* para trasladarlo con bastante posterioridad al *Ibai* el siguiente material de guerra, procedente de los almacenes federales de Artillería mexicanos y pagado con cargo al crédito de 1933, sin saber Gordón Ordás los precios, el unitario y el total: 15 pistolas *Colt* del 45; dos cañones *Vickers* del 75 con cureña, cubre-boca, cubre-cierre y dos ruedas de repuesto; cuatro cañones del 70 con cureña, cubre-boca, cubre-cierre, limonera y ocho ruedas de repuesto; un cañón del 70 *Mondragón*, con cureña, limonera, zapata de freno y escobillón; cuatro cañones del 75 *Canet* con cureña, con cuatro carros de municiones reversibles y ocho armones para el mismo material; ocho cojines para armón; cinco atados con tripiés para ametralladora *Scot* del 7; un atado con escobillones y palanca de maniobra; 30 atados con cofres cada uno para dos cajas de ametralladoras *Colt*; 200 cofres para seis granadas del 70 semi-automáticas; 162 cofres para granadas *Vickers* del 75; un cofre suelto para granadas *Colt*; 14 cofres para cuatro granadas del 70; cinco cofres para siete granadas del 70; 99 cofres para seis granadas del 70; 13 cofres para cuatro cajas de cintas ametralladoras *Colt*; tres cajas de fusiles *Máuser* del 7 modelo alemán nuevos; una caja de fornituras para oficiales y tropas; una caja con cinco fusiles *Mendoza* modelo B del 7; dos cajas con equipo para fusil ametrallador *Mendoza*; 196 cajas con cartuchos *Máuser* del 7 (en total 196.000 cartuchos); dos cajas con 1.500 cartuchos del 45 automáticos; 14 cajas con 18 ametralladoras *Colt* del 7 con accesorios para las mismas y accesorios para material de artillería; cuatro cajas con 35 granadas del 70 *Mondragón*; 288 cajas con 2.878 granadas del 70 *Mondragón*; 738 cajas con 7.378 granadas del 70 *Mondragón* semi-automáticas; 200 cajas con 1.396 granadas del 75 *Vickers*; 16 porta-cofres para material del 75 *Vickers*; 55 envases vacíos para granadas y una palanca de maniobra suelta.⁷¹

Por esas fechas, o un poco antes, se embarcaron en el *Motomar* para trasladarse posteriormente al *Ibai* dos motores *Wasp Pratt & Whitney* y diverso material de repuesto para ellos y otros pertrechos. Se pagaron 10.503,05\$.⁷² También se embarcaron seis motores *Cyclone Wright* y material de repuesto para los aviones adquiridos a la *Compañía Mexicana de Transportes Aéreos del Pacífico*, que costaron 61.237,36\$, cargados al crédito de nueve millones.⁷³

El *Ibai* también transportó el siguiente material, adquirido a principios de verano de 1937 a través de la Secretaría de Guerra y Marina por importe de 2.329.480 pesos

⁶⁹ BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, p.362. Para ver con mayor detalle las peripecias sufridas por este vapor y su capitán ante el Almirantazgo, véase: OJEDA REVAH, M.: *México y...*, pp.160-161.

⁷⁰ GORDÓN ORDÁS, F.: *Mi política...*, p.740.

⁷¹ AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.4, despacho 23, 6/01/1938 y FIP, carpeta: México. Embajada de España. Cuenta detallada...

⁷² Los motores costaron 2.500\$ cada uno; el material de repuesto para los motores *Wasp* 4.003,05\$ y el resto 1.500\$. La factura se cargó al crédito de nueve millones: ibídem.

⁷³ Por los seis motores se abonaron 30.000\$: ibídem.

(647.077,77\$): 96 ametralladoras *Vickers* del 30 aéreas (201.600 pesos)⁷⁴; 14 ametralladoras *Vickers* del 303 aéreas (32.200); 118 ametralladoras *Lewis* del 30 aéreas (247.800); una ametralladora *Lewis* del 7 aérea (2.000); 31 ametralladoras *Lewis* del 303 aéreas (71.300); 18 ametralladoras *Browning* del 30 aéreas (34.200); 10 ametralladoras *Colt* del 7 terrestres (18.910); dos ametralladoras *Vickers* del 30 terrestres (4.200); seis fusiles-ametralladoras *Hotchkiss* del 7 terrestres (9.000); 3.942 fusiles *Enfield* del 30 (335.070); 500 fusiles rusos del 7,62 (42.500); siete millones de cartuchos del 7 (1.050.000); 735.000 cartuchos del 30 (147.000); 100.000 cartuchos del 7,62 (14.000); 498.000 cartuchos del 303 *british* (74.700) y tres motores radiales *Júpiter* para avión (45.000).⁷⁵

Tras entrevistarse Gordón con el general Manuel Ávila Camacho, a la sazón ministro de Guerra y Marina, el segundo recomendó que el pago se hiciese en efectivo con el objetivo de adquirir materias primas para continuar la fabricación con ese dinero. Prieto dio su visto bueno el 14 de junio y el 8 de julio, por lo que se pagó a la Secretaría de Guerra a través de la embajada, descontando el importe del crédito de nueve millones, en lugar de hacerlo con cargo a la cuenta del crédito de 1933.

También se adquirió, y abonó en metálico, a la Secretaría de Defensa Nacional (otrora Secretaría de Guerra y Marina) entre el 10 de agosto y el 18 diciembre el siguiente material: 15 fusiles *Máuser* nuevos y completos del 7 (1.800\$⁷⁶); 15 fornituras para tropa (150); 20 porta-fusiles (25); 15 cargadores para pistola *Colt* del 45 (90); 1.000 cartuchos del 45 (120); un muelle para percutor de fusil *Máuser* (0.50);⁷⁷ una lancha de gasolina (2.500);⁷⁸ dos cañones *Bethlem* del 101 (259.259,88); 101 granadas ordinarias del 101 (7.070);⁷⁹ 43 fusiles *Máuser* nuevos y completos del 7 (5.160); cinco fusiles-ametralladores *Mendoza* (10.000); 43 fornituras completas para marinería (430); 12 fornituras para oficiales (300); un telemetro de coincidencia (1.420); 1.200 cartuchos del 45 (144); 10.000 cartuchos para fusil del 7 (1.700); 15.000 cartuchos para ametralladora del 7 (2.550); 150 cargadores para fusil-ametralladora *Mendoza* (1.800); cinco estuches con piezas de repuesto y accesorios para fusil-ametrallador *Mendoza* (125); cinco equipos para fusil ametrallador *Mendoza* (325);⁸⁰ cinco millones de cartuchos del 7 (850.000); 160.000 cartuchos del 30 especial (32.000); 50.000 cartuchos rusos del 7,62 (7.500); 59.000 cartuchos *Springfield* (11.800); 800 fusiles *Enfield* (68.000); 500 fusiles rusos del 7,62 (42.500) y 293 fusiles *Winchester* Gov06 (52.740). El material costó 1.359.509,38\$.⁸¹

⁷⁴ Todos los precios se indican en pesos.

⁷⁵ Las autorizaciones de Prieto se efectuaron el 14 de junio y el 8 de julio: *ibídem*.

⁷⁶ Todos los precios se indican en dólares.

⁷⁷ Este material se adquirió el 10 de agosto de 1937 y costó 2.185,30\$: *ibídem*.

⁷⁸ Se compró el 6 de octubre de 1937: *ibídem*.

⁷⁹ Se adquirieron el 26 de octubre de 1937: *ibídem*.

⁸⁰ Todo este material se adquirió el 13 de diciembre de 1937. *Ibídem*.

⁸¹ Partida adquirida el 18 de diciembre de 1937: *ibídem*. Sin embargo, en otro documento (AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.4, despacho 6, 6/01/1938.) señala que entre el 10 de agosto y el 18 de diciembre de 1937 se pagaron a la Secretaría de Defensa Nacional 377.641,47\$ por el siguiente material comprado a México: el 10 de agosto se adquirieron 10 fusiles cargadores y cartuchos por 607,08\$; el 6 de octubre se adquirió una lancha de gasolina por 694,44\$; el 26 de octubre se compraron dos cañones *Bethlem* de 101 mm y 101 granadas por 73.980,52\$. En diciembre se adquirieron fusiles, un telemetro de coincidencia y cartuchos por 6.655,88\$ y cartuchos y fusiles por 295.705,55\$. El importe se descontó del crédito nueve millones.

En sus bodegas también se cargó el material adquirido en Bolivia, que vimos en el anterior artículo⁸²; 50 fusiles *Máuser* nuevos españoles adquiridos en México por 70 pesos por unidad, embarcados pocos días antes de la salida del barco;⁸³ y un camión *Ford*. Según Beherens, también se embarcó material de procedencia norteamericana (repuestos para aviones) por algo más de 610.000\$ y suministrado por la *Compañía de Transportes Aéreos del Pacífico* y dos motores de avión, con repuestos y un receptor de radio por 10.000\$. Todo el material se pagó a cuenta del crédito de los nueve millones.⁸⁴

A última hora se embarcaron 17 aviones, almacenados en Veracruz y pagados también con cargo al crédito de nueve millones: el *Vulzee* con monomotor *Cyclone*; el biplaza *Consolidado*; el *Fleetster 20-A*; los cinco *Lockheed Orion*; el bimotor *Lockheed Electra*; los tres *Spartan* nuevos; el *Seversky VT-8*; el *Beechcraft*; el monoplaza de persecución *Northrop*; el biplaza *Northrop Gamma 5B*; el *De Price* con motor de doble estrella. La dificultad de enviarlos estribó en la promesa realizada por Cárdenas al gobierno estadounidense de no permitir el envío a España de aviones de fabricación norteamericana tras el escándalo de Cuse en diciembre de 1936. Para rebajar la tensión en aumento, Cárdenas declaró a la prensa el 19 de enero que México no iba a cambiar su línea de conducta que había adoptado desde que la República le solicitó armamento. En cuanto al de origen extranjero, sólo saldría del territorio mexicano cuando el país del que provenía diese su consentimiento explícito.

Antes de embarcar, viendo que los aviones no iban a poder salir de manera legal, el embajador tuvo que recurrir a medidas clandestinas. Contó con la ayuda de Manuel Ávila Camacho y de los generales Miguel S. Molinar y Alejandro Mange, quienes cubrieron las maniobras clandestinas del embarque de los aviones en el *Ibai* a espaldas de Cárdenas. Aprovechando su ausencia de su residencia oficial en la capital, los 17 aviones embarcaron sigilosamente las noches de los días de fiesta. Cuando Cárdenas se enteró de lo sucedido, las consecuencias no fueron tan graves como había creído Gordón. Aconsejado por Ávila Camacho, solicitó a Valencia ser llamado a España antes del regreso de Cárdenas. Antes de partir ordenó a Argüelles dirigirse al general para explicarle los motivos que le habían llevado a actuar sin su autorización. Cuando Argüelles visitó a Cárdenas en Orizaba, no se mostró indignado e incluso permitió que se usase el nombre de su país y su bandera para que el *Ibai* llegase de manera segura a la costa francesa.⁸⁵ Por esta jugada sucia que tuvo que realizar el embajador “*estaba muy triste por haber tenido que tomar clandestinamente aquella actitud de rebelde desobediencia, pero no arrepentido de ello a causa de que yo siempre he considerado lícito desacatar la injusticia despóticamente impuesta*”.⁸⁶

Finalmente, el *Ibai* partió rumbo a España el 26 de diciembre.⁸⁷ Gordón Ordás cambió el nombre del barco de *Ibai* por el de *Tampico* y consiguió que usara la bandera

⁸²I. CAMPOS, M.: “Félix Gordón...”, pp.16-17.

⁸³ Estos fusiles los compró Gordón Ordás al mexicano Carlos Menses el 18 de diciembre de 1937. Eran de fabricación española (manufacturados en Oviedo en 1917), pero estaban en México desde hacía varios años. Estaban completamente nuevos, pero carecían de sus correspondientes bayonetas. Costaron 972,22\$, descontados del crédito de nueve millones. En opinión del embajador este mexicano era un sincero colaborador y el precio de los fusiles fue “*sumamente inferior al de otras adquisiciones*”: AFUE. ARE. FFGO. EM, caja 2, exp.4, despacho 8, 6/01/1938.

⁸⁴ BEHRENS, B.: “La ayuda militar...”, pp.363-364.

⁸⁵ *Ibidem*, pp.367-368.

⁸⁶ GORDÓN ORDÁS, F.: *Mi política...*, p.766.

⁸⁷ Gordón Ordás en sus memorias señala que el *Ibai* partió el 27 “*en la noche*”: *ibidem*, p.755, aunque en la p.765 recoge el telegrama en el que dice que salió el 26.

mexicana para evitar eventualidades desagradables. También intercambió completamente las tripulaciones del *Motomar* y del *Ibai* por razones de seguridad pues confiaba más en la del primero, sobre todo en el capitán Dicenta. En esta ocasión el barco realizó la travesía sin problemas, entrando en la rada de El Havre sin novedad el 23 de enero. El embajador no recoge ni en sus papeles ni en sus memorias si el armamento pudo cruzar la frontera, pues ésta se cerró poco antes de la llegada del barco, aunque a lo largo de 1938 dicha frontera se abrió de manera intermitente por lo que, al menos, una parte sí debió cruzarla. En este sentido apuntan las capturas de fusiles del calibre poco corriente de procedencia boliviana que realizaron los franquistas durante la primavera y el verano de ese año.

Bibliografía

- BEHRENS, B.: “La ayuda militar de México a la Segunda República Española durante la guerra civil” en A. SÁNCHEZ ANDRÉS y J.C. PEREIRA CASTAÑARES (coords.): *España y México. Doscientos años de relaciones, 1810-2010*, Instituto de investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás/ Comisión Española de las Relaciones Internacionales, Morelia, Michoacán, México, 2010.
- FABELA, I. y RODRÍGUEZ, L.I.: *Diplomáticos de Cárdenas: Una trincheras mexicana en la guerra civil (1936-1940)*, Trama, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.R.: *La Guerra Civil española y el orden jurídico internacional*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- GORDÓN ORDÁS, F.: *Mi política fuera de España* (tomo I), Talleres Gráficos Victoria, México, 1965.
- HOYOS PUENTE, J. De: “Las historiografías de la Guerra Civil española en México y Centroamérica” en *Studia Histórica*, vol.32 (2014), pp.427-434.
- HOWSON, G.: *Armas para España. La historia no contada de la Guerra Civil española*, Ediciones Península, Barcelona, 2000.
- I. CAMPOS, M.: “Félix Gordón Ordás: un embajador al servicio de la República en guerra (1936-1939)” en *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, vol.10, nº1 (2016), pp.49-65.
- MATEOS, A.: *De la guerra civil al exilio. Los republicanos españoles y México. Indalecio Prieto y Lázaro Cárdenas*. Biblioteca Nueva. Fundación Indalecio Prieto, Madrid, 2005.
- MATEOS, A.: “Gordón Ordás y la guerra de España desde México” en VIÑAS, Á. (dir.): *Al servicio de la República. Diplomáticos y guerra civil*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- MATESANZ, J.A. (comp): *México y la República Española. Antología de Documentos 1931-1977*, Centro Republicano Español en México, México, 1978.
- MATESANZ, J.A.: *Las raíces del exilio. México ante la guerra civil española, 1936-1939*, El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999 (2000 1ª reimpresión), pp.107-176.
- MONTERO CALDERA, M.: “La acción diplomática de la Segunda República Española en México (1931-1939)” en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Historia Contemporánea, nº14(2001), pp.253-264.

-
- OJEDA REVAH, M.: *México y la guerra civil española*, Turner, Madrid, 2004.
 - ORTUÑO MARTÍNEZ, M.: “Cárdenas, México y España”, en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº61(1995), pp.134-142.
 - POWELL, T.: *México and the Spanish Civil War*, Universidad de Nuevo México, 1981.
 - SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “La política de México hacia la Guerra Civil española en el contexto de las relaciones Hispano-Mexicanas, 1931-1975” en A. SÁNCHEZ ANDRÉS y F. HERRERA LEÓN (comps.): *La política mexicana hacia la cuestión española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939*, Disco Compacto (2003) (Documentali@. Biblioteca Digital), pp.5-15.
 - SOLA AYAPE, C. (Coord.): *Los diplomáticos mexicanos y la Segunda República Española (1931-1975)*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2016.

PORTUGAL NO PERÍODO 1974-1978: A INFLUÊNCIA CUBANA E A AMÉRICA LATINA COMO NOVA ORIENTAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA¹

PORTUGAL EN EL PERÍODO 1974-1978: LA INFLUENCIA CUBANA Y AMÉRICA LATINA COMO NUEVA ORIENTACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

PORTUGAL IN THE PERIOD 1974-1978: THE CUBAN INFLUENCE AND LATIN AMERICA AS A NEW ORIENTATION IN PORTUGUESE FOREIGN POLICY

Nancy Ferreira Gomes²
Universidade Autónoma de Lisboa “Luís de Camões”

Isabel Costa Leite³
Universidade Fernando Pessoa, Porto

RESUMO

Na base da mudança do regime português, de ditadura para um governo democrático, decorrente da revolução militar de 25 de Abril de 1974, encontraram-se, entre outros, os ideais e princípios que enaltecera a revolução cubana no mundo. Durante o período revolucionário até ao dia 25 de Novembro de 1975, a própria política externa portuguesa dirigiu-se aos países que partilhavam os mesmos ideais políticos o que viria a ser alterado no período seguinte, caracterizado já pela realização de eleições livres e adopção de uma constituição democrática em Abril de 1976. O Partido Socialista, em colaboração com a Internacional Socialista, dirigiu a transição para um modelo de democracia pluralista que terminou com as pretensões hegemónicas do Partido Comunista Português. Mais tarde, em Março de 1978, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Mário Soares, chefiou a primeira delegação da Internacional a ser enviada à América Latina.

Com o presente artigo, pretendemos, a partir de uma perspectiva histórica baseada num estudo bibliográfico e documental, analisar a) o período em que diferentes posições ideológicas se reflectiram na transição política portuguesa, incidindo numa primeira fase, sobre a influência de Cuba; b) demonstrar as causas do envolvimento do PS na estratégia seguida pela Internacional Socialista na América Latina na década de 1970, e as consequências directas do processo na definição das prioridades da política externa portuguesa para a região.

PALAVRAS-CHAVE: Portugal, Cuba, ideologias, Partido Socialista, democracia.

¹ Artículo recibido el 1 de junio de 2017 y aprobado el 15 de septiembre de 2017

² Universidade Autónoma de Lisboa “Luís de Camões”.

³ Universidade Fernando Pessoa, Porto.

RESUMEN

En la base del proceso de transición del régimen portugués, de dictadura para un gobierno democrático, que resultó de la revolución militar del 25 de abril de 1974 se encuentran, entre otros, los ideales y principios que enaltecieron a la revolución cubana en el mundo. Durante el período revolucionario hasta el 25 de noviembre de 1975, la política externa portuguesa estaría, incluso, dirigida a los países que compartían esos mismos ideales políticos, situación que vendrá a ser alterada en el periodo siguiente, caracterizado por la realización de elecciones libres y la adopción de una constitución democrática en abril de 1976. El Partido Socialista, en colaboración con la Internacional Socialista, dirigió la transición para un modelo de democracia pluralista que terminó con las pretensiones hegemónicas del Partido Comunista Portugués. Más tarde, en marzo de 1978, el entonces Ministro de los Negocios Extranjeros, Mário Soares, encabezaría la primera delegación de la Internacional enviada a América Latina.

Con este artículo, pretendemos, a partir de una perspectiva histórica teniendo como base un estudio bibliográfico y documental, analizar: a) el período en que diferentes posiciones ideológicas se reflejaron en la transición política portuguesa, incidiendo en una primera fase, sobre la influencia de Cuba; b) demostrar las causas del involucramiento del PS en la estrategia seguida por la Internacional Socialista en América Latina en la década de 1970, y las consecuencias directas del proceso en la definición de las prioridades de la política externa portuguesa para la región.

PALABRAS CLAVE: Portugal, Cuba, ideologías, Partido Socialista, democracia.

ABSTRACT

On the basis of the change of the Portuguese regime arising from the military revolution of April 25, 1974, we can find among others, the ideals and principles of the Cuban revolution. During the revolutionary period until November 25, 1975, the Portuguese foreign policy was addressed to the countries sharing the same political ideals. It changed in the next period already characterized by free elections and adoption of a democratic constitution in April 1976. The Socialist Party (PS) in collaboration with the Socialist International – among other external agents – headed a 'moderate' transition to a pluralist democracy model that ended the hegemonic pretensions of the Portuguese Communist Party. Later, in March 1978, the former Minister of Foreign Affairs, Mário Soares, headed the first International delegation sent to Latin America.

With this paper, from a historical perspective based on a bibliographical and documentary study, we intend to analyze a) the period in which different ideological positions were reflected in the Portuguese political transition, focusing on the influence of Cuba at the beginning; b) demonstrate the involvement of the PS into the strategy followed by the Socialist International in Latin America in the 1970s, and the direct consequences of the process in defining the priorities of Portuguese foreign policy in the region.

KEY-WORDS: Portugal, Cuba, ideologies, Socialist Party, democracy.

SUMARIO: Introdução. 1. Salazar e a teoria da “feição atlântica” em tempos de ditadura: a relação com o Brasil e a presença diplomática portuguesa na Ibero-américa. 2. O papel de Cuba nos processos que conduziram às independências das colónias portuguesas em África. 3. A “Revolução dos Cravos”: a América Latina e as novas prioridades da política externa de Portugal. 4. A expansão da Internacional Socialista na América Latina. 5. A figura internacional de Mário Soares. 6. “A Declaração de Lisboa a Favor da Democracia na América Latina”. Considerações finais. Bibliografia

* * *

Introdução

Não obstante as ideias a favor da criação de uma “Federação Ibérica” com a ambição inclusive de coligar todos os países que falam Português e Castelhanos (Rodrigues e Devezas, 2009: 420, 421) difundidas por autores iberistas tais como Latino Coelho, Antero de Quental, Pinheiro Chagas, Oliveira Martins e António Sardinha, durante a Primeira República (1910-1926), os contactos diplomáticos de Portugal com os países ibero-americanos estavam vocacionados mais para a resolução de questões administrativas do que propriamente para a promoção de interesses estratégicos. Em 1911, uma Legação foi criada em Buenos Aires (com jurisdição sobre o Chile, Uruguai e Paraguai). Entre 1913 e 1919, Portugal manteve uma Legação no Panamá (com jurisdição sobre a Costa Rica, Colômbia e Venezuela) e, em 1914, a Legação de Portugal no Rio de Janeiro foi elevada à categoria de Embaixada (Ministério dos Negócios Estrangeiros, s/d).

Após a Revolução de 28 de Maio de 1926, que pôs fim ao primeiro exercício republicano em Portugal, estabeleceram-se e ou renovaram-se os contactos diplomáticos com países como o Chile e a Venezuela (com jurisdição sobre a Colômbia, Panamá, Costa Rica e Guatemala), onde foram criadas Legações, entre 1926 e 1929. Nos anos seguintes, foram criadas novas Legações no Uruguai (1930), e no Chile (1931) (Ministério dos Negócios Estrangeiros, s/d).

A partir de 1932, e por mais de quarenta anos, Portugal viveu num regime autoritário (Estado Novo), conduzido por António de Oliveira Salazar e continuado por Marcelo Caetano, que isolou o país política e economicamente, mantendo, no entanto, as suas colónias em África. Neste sentido, a consolidação e reforço da “aliança luso-britânica” será a pedra angular da defesa da política colonial, e a teoria da “feição atlântica” justificará a gestão do relacionamento transatlântico, onde a base aérea das Lajes, nas ilhas dos Açores, constituía um importante ativo (Rodrigues e Devezas, 2009:493). A vocação atlântica da política externa de Salazar pressupunha, contudo, um menor envolvimento de Portugal nas questões e problemas no quadro do continente europeu. Neste contexto, durante muito tempo, a relação entre Portugal e as Américas limitou-se quase exclusivamente, a norte com os EUA, e a sul com o Brasil.

1. Salazar e a teoria da “feição atlântica” em tempos de ditadura: a relação com o Brasil e a presença diplomática portuguesa na Ibero-américa

A antiga rivalidade entre portugueses e espanhóis perdurou nos anos de ditadura e projectou-se, inclusive, na Ibero-América. Portugal precisou de reforçar a sua

identidade lusófona, diferente da hispânica, perante a agressiva política de hispanidade franquista. Nesse sentido, apesar de não constituir prioridade da sua política externa, tornou-se imperativo o reforço das relações com o Brasil (Valladão, 1999).

Com efeito, a relação entre portugueses e brasileiros ganhou um certo dinamismo durante o período de governo do brasileiro Juscelino Kubitschek (1956-1961), chegando-se inclusive a falar de um verdadeiro auge dos contactos entre personalidades públicas e instituições governamentais e não-governamentais dos dois países, e da influência da colónia dos imigrantes portugueses no Brasil. Para além dos factores culturais e históricos – que transcendem inclusive o próprio contexto da guerra-fria, Williams Gonçalves observa ainda, do lado brasileiro, um certo realismo à hora de definir a estratégia brasileira. “O Brasil (...) procurou utilizar sua vinculação à aliança ocidental como instrumento para promover acelerado desenvolvimento industrial e evitar qualquer alteração do statu quo nas margens do Atlântico Sul que pudesse favorecer os interesses estratégicos soviéticos” (Gonçalves, 2003:242).

Todos estes elementos, considerados na relação entre Portugal e o Brasil desde os seus primórdios, ajudam-nos a entender o porquê da lealdade do Brasil com a nação lusitana durante os dez anos em que o governo ditatorial português teve recusada a sua admissão na ONU. A relação de proximidade entre Portugal e o Brasil foi ainda reforçada com o Tratado de Amizade e Consulta, promulgado no Brasil em 1955. A existência de uma verdadeira “Comunidade Luso Brasileira”, como referia o texto, condicionara naturalmente a política do Brasil em relação ao tema da descolonização, como se verificou cinco anos depois, em 1960, quando manteve uma posição contrária à independência da Argélia (Costa, 2009:371).

A partir de 1961, com Jânio Quadros na presidência, o Brasil mudou de estratégia e passou a desenvolver aquela que foi clamada de “política externa independente” que defendia a ampliação da autonomia do Brasil no plano internacional. Esta nova orientação sugeria que o Brasil agisse com isenção ideológica, buscando a luta contra o subdesenvolvimento, a cooperação com as outras nações americanas, os pontos em comum com os países africanos, e o apoio à ONU. Em 1975, o Brasil tornou-se o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência de Angola.

Não obstante a exclusividade do seu relacionamento com os EUA e o Brasil, o governo português manteve, e nalguns casos reforçou, a sua presença diplomática em vários pontos no continente americano. No México, o Decreto-Lei 17.846, de 7 Janeiro 1930, publicitou o restabelecimento das relações diplomáticas entre Portugal e este país, interrompidas há anos. Em Novembro de 1942, o Consulado português no México passou para Legação, e criou-se uma Legação em Lima. Em 1944 e 1946, novas Legações foram criadas em Caracas e Havana, respetivamente. Nas décadas seguintes de 1950 e 1960, várias Legações portuguesas na Ibero América foram elevadas à categoria de Embaixadas, na Argentina, Chile, Cuba, México, Venezuela, Uruguai, Colômbia e Peru (Ministério dos Negócios Estrangeiros, s/d).

No caso da Venezuela, justificara-se sobretudo pelo número de portugueses que tinham emigrado para a “pequena Veneza” à procura de melhores condições de vida. Com efeito, entre 1960 e 1970, a emigração portuguesa, especialmente a que partia do Arquipélago da Madeira (Ilhas da Madeira e do Porto Santo) e de algumas zonas do norte de Portugal continental (Aveiro, Porto), privilegiara na América do Sul, para além do Brasil, a Venezuela. As políticas de imigração seguidas desde 1936 naquele país facilitaram a entrada de trabalhadores provenientes especialmente da Europa, com o fim

de responder à procura nos sectores da agricultura e da construção, com mão-de-obra especializada e com experiência nestas áreas. Segundo dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística, entre 1940 e 1969, viviam na Venezuela cerca de 21.731 portugueses (Gomes, 2009).

Razões económicas, mas também de natureza política devem ser consideradas na análise do fluxo migratório de portugueses para este país. A dimensão internacional da luta contra o regime da ditadura salazarista foi efectivamente reforçada pela «guerra das embaixadas» logo a seguir às eleições de 1958, quando Humberto Delgado pediu asilo na embaixada do Brasil, assim como Henrique Galvão na embaixada da Argentina, e vários outros elementos da oposição democrática portuguesa, na embaixada da Venezuela. Influenciados pelo embaixador brasileiro Álvaro Lins, muito chegado aos meios da oposição a Salazar, os diplomatas de países com processos de democratização recentes, como o caso da Venezuela – cujo período democrático se iniciou em 1958 após a ditadura militar de Marcos Pérez Jimenez –, enfrentaram o governo de Lisboa, que se recusou a reconhecer o asilo concedido e a garantir a evacuação em segurança dos refugiados.

Mas o golpe decisivo seria dado pelo célebre «caso do Santa Maria». A 22 de Janeiro de 1960, o capitão Galvão, à frente de um comando de vinte e três homens, doze portugueses e onze espanhóis, apoderou-se em pleno mar das Caraíbas, frente às costas venezuelanas, do mais importante navio transatlântico pertencente à Companhia Colonial Portuguesa, o "Santa Maria" (Rosas in Mattoso, 1994:532). A apreensão do navio foi considerada um dos mais expressivos ataques políticos, organizado pelo Diretório Revolucionário Ibérico de Libertação/DRIL (Pepe Velo, Henrique Galvão e outros), sendo a Caracas de então o local de abrigo de muitos exilados políticos oriundos da Espanha e Portugal, durante os períodos das respectivas ditaduras.

2. O papel de Cuba nos processos que conduziram às independências das colónias portuguesas em África

Nos finais dos anos de 1970, em Portugal, a esquerda experimentou uma forte radicalização com a excepção do Partido Socialista (PS), consciente como estava, de que a sua sobrevivência dependia mais de ‘ser’ e ‘parecer’ o defensor da moderação política.

(...) la dependencia evidente del PCP respecto de Moscú convertía la Península en un escenario más del enfrentamiento este/oeste (...) Todavía más, puesto que Portugal, además de ser una pieza europea y mediterránea del tablero geoestratégico mundial, también era una pieza africana del mismo. La Revolución de los claveles no fue un golpe de Estado destinado a cambiar el régimen político vigente en Portugal metropolitano, sino que fue, ante todo, una apuesta por la descolonización de las colonias africanas y una invitación indirecta a la Unión Soviética para que extendiera su influencia por los nuevos países de reciente independencia si el proceso seguía bajo la primacía política del Partido Comunista y de los militares revolucionarios (Jiménez, 2009: 144).

Os EUA e a Internacional Socialista intervieram no processo revolucionário português apoiando claramente o PS e orientando-o no sentido da moderação necessária. Por outro lado, a OTAN marcava os limites geoestratégicos e os objectivos à escolha da alternativa de inserção internacional de Portugal. Como consequência, as pretensões hegemónicas do PCP nesta parte da península ibérica foram eliminadas.

O mesmo não ocorreu em África, onde a presença expansiva da antiga URSS incidiu plenamente no andamento da transição lusa (Jiménez, 2009:147). Com efeito, a ex-URSS jogou com êxito a carta de apoio aos movimentos de libertação nacional em Ásia e África, o que lhe garantiu um visível predomínio nessas zonas, muito especialmente em Angola, onde contou com a colaboração de perto de 20.000 mercenários cubanos (Fafe, 2008:77, 148). Segundo o embaixador Fafe, hoje sabe-se que os cubanos não foram apenas os executores dos conceitos geopolíticos e militares da URSS para Angola, pois a decisão e o comando estratégico pertenceram a Cuba. Piero Gleijeses (2004:19) alarga o número de cubanos para 30.000.⁴

(...) En Angola, tres movimientos de liberación luchaban por el poder y el país cayó en la guerra civil. Mientras los dirigentes de Estados Unidos y los funcionarios de la CIA planeaban una operación encubierta importante en la primavera de 1975 que se desarrollaría allí, intentaban predecir qué otra potencia extranjera – africana, europea, china o soviética – pudiera llevar a cabo algo parecido. Cuba no se mencionó. (...) El secretario de estado H. Kissinger escribió en sus memorias: «La intervención de las fuerzas de combate cubanas fue una sorpresa total» (Entrevista a Mulcahy, cit in Gleijeses, 2004:18).

A presença de Cuba em África remonta a princípios dos anos de 1960. Efectivamente, durante os primeiros quinze anos da Revolução Cubana – tendo sido Cuba expulsa do “sistema interamericano” após a crise dos mísseis de 1962 –, a projeção (ajuda) exterior de Havana, ainda que modesta, fora dirigida quase exclusivamente a África e ao Vietname do Norte. Em África, alguns moçambicanos, zimbabwenses, eritreus, sul-africanos, namibianos e cabo-verdianos recebiam treino militar em Cuba. No Congo, a coluna cubana armou e treinou centenas de rebeldes angolanos, ainda na década de 1960. Cuba chegou inclusive a ajudar material e tecnicamente a Frelimo enviando material de guerra e treinando alguns quadros militares (Gleijeses, 2004:142). Mas a única presença militar cubana verdadeiramente importante estivera na Guiné Bissau.

Fue el viaje de tres meses del Che Guevara a África, en diciembre de 1964, el que forjó el vínculo entre el PAIGC y la Habana. El periódico de Bissau *Nô Pintcha* informa: «Mientras estuvo en Conakry, el Che Guevara pidió conocer a nuestros líderes e incluso demoró su partida de Guinea para ver a nuestro secretario general». El 12 de enero de 1965, se reunió con Amílcar Cabral. A mediados de mayo, *el Uvero*⁵ llevó alimentos, armas y medicinas al PAIGC en Conakry, cumpliendo la promesa del Che a Amílcar Cabral (Gleijeses, 2004:293).

Gleijeses relata-nos como, em 1966, instrutores militares e médicos cubanos se uniram aos rebeldes na Guiné Bissau, permanecendo ali até finais da guerra, em 1974. Esta fora a intervenção cubana mais longa em África até ao envio de efectivos para Angola, em Novembro de 1975, e também aquela que obtivera os melhores resultados. O reconhecimento, por parte da Assembleia Geral da ONU, do PAIGC como único representante legítimo do povo de Guiné-Bissau e Cabo Verde, viria a provar isso mesmo. A Resolução 2918 (XXVII) que data de dia 14 de Novembro 1972, foi aprovada por noventa e oito votos a favor, seis contra e oito abstenções. Os votos negativos foram de Portugal, EUA, Inglaterra, Espanha, África do Sul e o Brasil. (Gleijeses, 2004: 328). Nesse mesmo ano, Portugal cortou relações diplomáticas com Cuba.

⁴ Entre 1961 e 1974, menos de 2.000 cubanos tinham ido a África. Entre Outubro de 1975 e Abril de 1976, 30.000 entraram em Angola.

⁵ O maior barco da marinha mercante cubana.

En mayo de 1973, los rebeldes – que ya eran cerca de 8.000, y controlaban casi las dos terceras partes del país y la mitad de la población – lanzaron en el Sur la Operación Amílcar Cabral. En esta participaron 41 cubanos responsables de la artillería, incluidos los misiles (...). El 24 de septiembre de 1973, la Asamblea Nacional Popular proclamó el Estado independiente de Guinea Bissau (Gleijeses, 2004: 329-330).

3. A “Revolução dos Cravos”: a América Latina e as novas prioridades da política externa de Portugal

O Estado Novo colapsou, por fim, com o golpe militar, em 25 de Abril de 1974, levando a um período de grande instabilidade política que só terminaria em Novembro de 1975 (Pinto, 1999:29-48). Em termos económicos, Portugal viu-se igualmente confrontado por adversidades internas, nomeadamente, o impacto da crise do petróleo (aumento da inflação e diminuição da procura externa o que implicou o aumento do défice comercial) e do processo de descolonização (aumento do desemprego devido à quebra na emigração e regresso dos portugueses vindos de África); forte instabilidade política e pressão comunista; crise empresarial decorrente das políticas de nacionalização e as políticas de proteção social (educação, saúde e segurança social) aumentaram a intervenção do Estado (Lopes, 1999). Mais tarde, em 1977 e 1983, foi obrigado a recorrer ao apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo Fontes (s/d), depois de 25 de Abril de 1974, aterravam em Havana, com frequência, delegações do Ministério das Forças Armadas portuguesas. Havia uma grande curiosidade por Cuba.

Entre 1974 e 1977, muitos foram os militares portugueses que se encontraram em Cuba com Fidel Castro, para afinarem as estratégias a seguir em Angola e em Portugal. Otel Saraiva de Carvalho (chefe do COPCON), entre 21 e 30 de Julho de 1975, teve honras oficiais, sendo um dos oradores das comemorações oficiais do 26 de Julho, data que assinala o assalto ao Quartel Moncada e o início da revolta contra a ditadura de Fulgêncio Baptista. Rosa Coutinho (que fora alto comissário português em Angola), em meados de Agosto de 1975, encontrou-se em Havana com Fidel. Em 1977, foi a vez do General Costa Gomes (ex-Presidente da República) se encontrar com o ditador cubano. Assinale-se o facto de em Maio de 2001, Cuba ter condecorado Vasco Gonçalves (antigo primeiro-ministro) com a Ordem "Playa Girón", pelo apoio que lhe deu em 1974/1975 (Fontes, s/d).

De igual modo, o governo e o partido cubano manifestaram grande interesse pela Revolução Portuguesa. Em Novembro desse mesmo ano, foram reestabelecidas as relações diplomáticas entre os dois países.

À recepção na Embaixada por ocasião do dia nacional (25 de Abril), chegaram do governo cubano, Fidel Castro, Raúl Castro, Rafael Rodriguez, Raúl Roa Garcia, José Fernández... raríssima, se não única, a comparência de tantos dirigentes cubanos numa recepção diplomática (Fafe, 2008:23).

Mas a evolução política em Portugal, de transição para uma “democracia moderna” acompanhada por um enérgico desenvolvimento urbano e pelo crescimento da classe média reduziu consideravelmente o interesse e o entusiasmo de ambos os lados.

Em Novembro de 1975, Portugal não foi convidado para o Congresso do Partido cubano. Foram-no só os representantes dos «países amigos». Portugal já fora um país mimado

pelas autoridades cubanas, mas agora não entrava sequer na categoria dos «países amigos» (...) (Fafe, 2008: 97).

Para dificultar ainda mais o relacionamento entre as partes, em 22 de Abril de 1976, uma bomba na embaixada de Cuba em Lisboa provocaria a morte de dois funcionários diplomáticos cubanos, funcionários do Ministério do Interior de Cuba.

Em 6 de Junho de 1976, no 25.º aniversário do Ministério do Interior, Fidel discursou. Um dos temas foi o atentado de Cuba em Lisboa. Aí acusou o governo português de não ser completamente alheio ao acto terrorista. Embora não tivesse participado nele, contribuiu «com as suas contradições e debilidades, para que tivesse sido possível (Fafe, 2008:163).

O primeiro alargamento das Comunidades Europeias (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca), em 1973, contribuiu igualmente para uma maior aproximação ao processo de democratização em Portugal e afastar, assim, qualquer possível intervenção dos EUA e da URSS na península ibérica. A alternativa radical à ditadura salazarista que representava o PCP alertou a Europa democrática e os EUA. Animado pela insistência alemã, o governo norte-americano decidiu estabelecer contactos e apoios para influenciar o processo revolucionário no sentido de moderação. Primeiro, através do general Spínola e, mais tarde, através do PS e de Mário Soares em particular; e da colaboração com a Internacional Socialista, especialmente com o Partido Social Democrata alemão, para conseguir dirigir a transição para um modelo de democracia pluralista que terminou com as pretensões hegemónicas do PCP, a única opção possível, segundo eles, para que Portugal não caísse sob a órbita da URSS.

Em 2 de Abril de 1976, foi aprovada a Constituição democrática que serve, hoje, de base ao funcionamento do sistema político português, de instituição do Estado social e do Estado de Direito democrático, pois o novo texto constitucional contemplou um vasto conjunto de direitos, liberdades e garantias fundamentais (Andrade, 1987).

4. A expansão da Internacional Socialista na América Latina

No Congresso de Novembro de 1976, na Suíça, Willy Brandt (prémio Nobel da Paz, 1971) foi eleito presidente da Internacional Socialista. Desde o primeiro momento, Brandt exigiu e assumiu o compromisso de expandir a actuação da organização para fora do seu tradicional habitat no norte da Europa (Cavalcanti, 1979).

A esta vontade de expansão da internacional política juntara-se uma conjuntura internacional de ‘distensão’ entre as superpotências, francamente favorável para a Europa. Por outro lado, a descolonização dos países afro-asiáticos, a ascensão e fortalecimento do Movimento dos Países Não Alinhados e de outras organizações como o Grupo dos 77 e a OPEP – numa conjuntura de grave crise energética – punha em evidência a necessidade do diálogo entre o Norte e o Sul. Nesse sentido, a escolha de Willy Brandt para chefiar a Comissão Independente sobre os Problemas do Desenvolvimento Internacional ou “Comissão Norte-Sul”, em 1977, reveste-se de grande simbolismo. A Internacional Socialista expandiu-se-se primeiramente na península ibérica, como resultado das mudanças de regime em Portugal e Espanha, em 1974 e 1976, respectivamente. Há o que alguns analistas denominam de “mediterraneização” de um movimento político com ‘vocaçao universal’. A expansão, nos anos de 1970, aos países menos desenvolvidos da América Latina pode ser vista como mais um passo nesse sentido.

Há que destacar, segundo Cavalcanti, que as novas relações da Internacional Socialista com a América Latina não obedeceram só à necessidade de expansão do movimento político europeu, mas também a uma vontade de aproximação, por parte da América Latina. Cavalcanti refere ainda que, a melhor demonstração dessa vontade manifestou-se na “Reunião de Dirigentes Políticos da Europa e América em prol da Solidariedade Democrática Internacional”, realizada em Caracas, de 23 a 25 de Maio de 1976. Neste encontro, estiveram presentes os líderes europeus Willy Brandt, Mário Soares e Bruno Kreisky, e foram adoptadas várias resoluções, entre as quais, podemos destacar a Resolução n.º 13, através da qual se reconhece o importante papel dos partidos socialistas de Portugal e Espanha em prol do desaparecimento das respectivas ditaduras, e do estabelecimento de um sistema democrático pluralista nos seus respectivos países. “Esta resolução é uma ilustração da importância de Portugal e Espanha para as relações estabelecidas entre as forças políticas na América Latina e a Internacional Socialista” (Cavalcanti, 1984:27).

5. A figura internacional de Mário Soares

Não deve parecer uma mera coincidência, refere Cavalcanti (1984), o facto de que o PS português e o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) tenham sido forças fundamentais no estabelecimento de contactos entre a Internacional Socialista e as forças políticas na América Latina, interessadas na social-democracia ou no socialismo democrático. Como também não é coincidência que Mário Soares e Felipe González tenham sido importantes pontas de lança nas campanhas latino-americanas desta internacional política. As velhas relações culturais que provêm desde os tempos coloniais têm por certo o seu peso, começando pela identidade linguística (Cavalcanti, 1984:27).

Em Paris, conheci o Willy Brandt, que me convidou para penetrar na América Latina, onde os socialistas ainda não tinham conseguido entrar. Brandt propôs-me então entrar na direcção da revista *Nueva Sociedad*. Pagavam-me as viagens e a estadia que fossem necessárias para aquele continente. Entre 1968 e 1974, viajei para vários países: Chile, Argentina. Fui eu quem convenceu Raul Alfonsín, e aos governos do Uruguai, Peru, Equador, Colômbia, República Dominicana, a entrarem na Internacional Socialista (Soares, 2011)⁶.

Mário Soares chefiou a primeira delegação da Internacional a ser enviada à América Latina, de 15 a 25 de Março de 1978. Os destinos visitados incluíam o México, a República Dominicana⁷, Jamaica, Costa Rica e Venezuela. Durante as visitas, a delegação estabeleceu contacto com vários partidos políticos afins, do México, Chile, Peru, República Dominicana, Porto Rico, Jamaica, Costa Rica, El Salvador, Paraguai, Nicarágua, Guatemala, Venezuela, Argentina, Paraguai, Panamá, Brasil e Aruba. Nas palavras do próprio Mário Soares, “através destes contactos procuramos obter informações sobre o complexo sistema político da América Latina e afirmar a solidariedade da Internacional Socialista em relação aos partidos progressistas desta área” (Fundação Mário Soares, s/d :27).

⁶ Mário Soares (Primeiro-ministro de Portugal entre 1976-1978 e 1983-1985, Presidente da República Portuguesa, de 1986 a 1996), em entrevista concedida a Nancy Gomes. Cfr. Nancy Gomes (2014). *A Política de Portugal para a Ibero-América, a partir de 1991*, Tese de Doutoramento.

⁷ Mário Soares, contrariando as indicações do governo dominicano, participou numa caravana da delegação da Internacional Socialista e do PRD pelos bairros de Santo Domingo.

6. “A Declaração de Lisboa a Favor da Democracia na América Latina”

Na lista dos esforços da Internacional Socialista para enfrentar os problemas da América Latina e alargar a sua influência a nível mundial, merece destaque a “Conferência sobre Processos de Democratização na Península Ibérica e na América Latina”, realizada em Lisboa, de 29 de Setembro a 2 de Outubro de 1978, patrocinada pela Internacional Socialista, e organizada pelo PS português. Nela participaram líderes políticos de vários países da Europa, África e América Latina, incluindo algumas personalidades mundiais bem conhecidas como Willy Brandt e Bernt Wilmar Carlsson, e líderes de partidos socialistas nacionais como Mário Soares, Felipe Gonzalez e Bettino Craxi. Da América Latina, estiveram presentes, entre outros líderes, Brizola do Brasil, Rodrigues do Chile, Pena Gomes da República Dominicana, o poeta Cardenal da Nicarágua, e Odube, ex presidente de Costa Rica (Diário de Lisboa, 1978a e 1978b).

“A Declaração de Lisboa a favor da democracia na América Latina” que resultou deste encontro exprime claramente o apoio dos representantes do socialismo democrático europeu ao povo latino-americano «na sua luta para estabelecer regimes de liberdade, justiça social e democracia» e ressalta, entre outros aspectos, a importância de consolidar as instituições na península ibérica, pelos laços tradicionais que unem estes países às suas ex-colónias (Cavalcanti, 1979:106-108).

O papel desempenhado pelo Comité Directivo da Internacional Socialista na América Latina traduziu-se, por exemplo, em acções destinadas a facilitar o processo de transição democrática na República Dominicana, nomeadamente com o apoio à campanha eleitoral do candidato do Partido Revolucionário Dominicano, e o envio de observadores, nas eleições de 1978; envio de observadores, nas eleições de Guatemala, nesse mesmo ano; o apoio decidido à Frente Sandinista na guerra civil de Nicarágua; e a tentativa de mediar o conflito salvadorenho; factos de uma relevância histórica para a região, que explicam o interesse demonstrado por muitas das forças políticas, afiliadas ou não à Internacional política, a assistir e participar nos vários encontros realizados.

Quanto às principais motivações que levaram à expansão da Internacional Socialista na América Latina, Cavalcanti refere ainda, a existência de muitos interesses económicos, para além dos ideais políticos da “liberdade e os direitos humanos”. “Tal significa melhores oportunidades para a expansão das economias da Europa Ocidental e maiores garantias para os seus investimentos” (Cavalcanti, 1979:105). Boersner acrescenta, “movida (a social democracia europeia) pelo interesse regional de Europa Ocidental e os interesses nacionais dos seus países integrantes – interesse em ganhar influência na América Latina, África e Ásia, tendo em vista a obtenção de mercados e acesso à matéria-prima, sobretudo energética” (Boersner, 1996:250).

A actuação da Internacional Socialista gerou naturalmente conflitos com a política dos EUA para a América Latina. O choque de interesses será inevitável, sobretudo na região da América Central, claramente sob a influência política, social e económica das empresas transnacionais norte-americanas. Quando Mário Soares entrou no governo pela primeira vez, como ministro dos Negócios Estrangeiros, defendeu a necessidade de mudar radicalmente a política externa portuguesa, até então virada para os EUA e o Brasil: “Era necessário olhar para o resto da América Latina, com algumas excepções, o Chile de Pinochet e a Cuba de Fidel Castro”. Mário Soares tinha viajado clandestinamente para Cuba – durante um mês – e não gostara daquilo que tinha visto do novo regime.

Naquela altura já considerara o Fidel “um dinossauro político”. Era necessário também olhar para a Espanha. “Portugal estava de costas para o seu vizinho. A Inglaterra teve grande influência nesse sentido pois nunca olhou com bons olhos uma Espanha forte no continente” (Soares, 2011)⁸.

O que se verifica, não obstante o novo regime político ter manifestado a vontade de alterar a direção da política externa, e os objetivos terem sido efetivamente redefinidos, é que o Brasil continuará a estar em primeiro lugar nas prioridades portuguesas para a América Latina. A primeira visita oficial de Mário Soares foi à antiga colônia portuguesa. Na altura, estava no poder o ditador militar Ernesto Geisel. “Numa troca de palavras ambos concordámos em que apesar das diferenças – Geisel era visto como um «ditador» e eu como um «comunista» –, as relações entre Portugal e o Brasil transcendia-nos”. Geisel respondeu «sim, é assim». Para mim, qualquer regime que estivesse em Portugal manteria sempre boas relações com o Brasil” (Soares, 2011)⁹.

Com o fim da ditadura no país ibérico e a resolução da questão colonial, as relações entre Portugal e o Brasil, apesar dos diferentes regimes políticos, foram atenuadas. Os vínculos entre Portugal, Brasil e África foram reconfigurados, enquanto a emergência dos novos atores africanos alterava o âmbito da Comunidade Lusófona e conferia às relações luso-brasileiras uma importância acrescida. “Doravante, assumem uma dimensão multilateral que incorpora o espaço da lusofonia aos interesses bilaterais” (Carvalho, 2008).

Considerações finais

Durante o período do Estado Novo, Portugal manteve essencialmente uma relação política com o Brasil, pela necessidade de reforçar o espaço da lusofonia, e com os EUA pela sua proximidade no âmbito da segurança transatlântica representada através da OTAN. No entanto, a oposição ao regime da ditadura de Salazar assumiu uma dimensão internacional que se reflectiu nos pedidos de asilo dirigidos a países como o Brasil, Argentina e Venezuela. No início dos anos 1960, quando se iniciaram os movimentos de libertação das colónias, Cuba exerceu uma forte presença no processo de oposição ao poder colonial português, inicialmente na Guiné Bissau e depois em Angola, mantendo a sua presença até 1974 e prosseguindo mesmo após a Revolução. Essa aproximação insere-se, estrategicamente, na corrida ao poder por parte das forças cubanas e soviéticas frente à influência americana na região, em pleno período de guerra fria. Em Novembro desse mesmo ano, foram reestabelecidas as relações diplomáticas entre os dois países pois uma forte atenção dirigida a Cuba por parte de responsáveis militares portugueses aproximou os dois países entre 1974 e 1977 através de diversos encontros com Fidel Castro, que havia já demonstrado grande interesse pela revolução Portuguesa.

O regime político português reflectiu, em momentos próprios, a forma como as diferentes potências tentaram dirigir os seus interesses, tanto nas ex-colónias portuguesas, como no sul da Europa. Após a Constituição de 1976, um novo rumo foi traçado: em 1978, o governo socialista, liderado por Mário Soares, com uma estratégia voltada para os países europeus e a transição do regime para uma democracia de tipo ocidental assim

⁸ Mário Soares (primeiro-ministro de Portugal entre 1976-1978 e 1983-1985, presidente da República Portuguesa, de 1986 a 1996), em entrevista concedida a Nancy Gomes. Cfr. Nancy Gomes (2014). *A Política de Portugal para a Ibero-América, a partir de 1991*, Tese de Doutoramento.

⁹ *Ibidem*.

como a influência da Internacional Socialista, no sentido de pôr término às ditaduras latino-americanas, levaram ao afastamento dos dois países, tendo Portugal voltado a privilegiar a sua relação histórica com o Brasil.

Bibliografia

ANDRADE, José Carlos Vieira de (1987). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.

BOERSNER, Demetrio (1996). *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. ISBN 980-317-092-9.

CARVALHO, Thiago Severiano Paiva de Almeida (2008). *Do lirismo ao pragmatismo: A dimensão multilateral das relações Luso-Brasileiras (1974 – 1976)*. Tese de mestrado [Em linha]. Lisboa: ISCTE, 2008. [Consult. em 1/12/2013]. Disponível em <http://bit.ly/190K08P>

CAVALCANTI, Pedro Celso Uchoa (1979). “A Internacional Socialista vai à América Latina”, em *Revista crítica de Ciências Sociais* [Em linha]. Lisboa, n.º3, 11 pp. [Consult. em 7/8/2013]. Disponível em <http://bit.ly/1fjcPKL>

- (1984). “La Internacional Socialista y América Latina”. Documento da biblioteca FLACSO-Santiago de Chile [Em linha]. n.º 26. [Consult. em 7/8/2013]. Disponível em <http://bit.ly/1aQcuS0>

COSTA, Darc (2009). *Fundamento para o Estudo da Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A. ISBN 978-85-7753-088-5.

DIÁRIO DE LISBOA (1978a). “Soares – Brandt – González – Craxi - Mitterrand: Internacional Socialista em força no Estoril”. *Diário de Lisboa* [Em linha]. 29/9/1978. Nacional, p. 6. [Consult. em 30/8/2013]. Disponível em <http://bit.ly/12Ufc4d>

- (1978b). “Conferência de Lisboa da IS. Resolução sobre a Nicarágua será tomada hoje pelos delegados”. *Diário de Lisboa* [Em linha]. 2/10/1978. Nacional, p. 2. [Consult. em 30/8/2013]. Disponível em <http://bit.ly/175y4dP>

FAFE, José Fernandes (2008). *Fidel*. Rio Tinto: Círculo de Leitores e temas e Debates. ISBN 978-972-759-997-4.

FONTES, Carlos (s/d). “Cuba-Portugal”, em *Lusotopia* [Em linha]. [Consult. em 20/11/2013]. Disponível em <http://www.filorbis.pt/lusotopia/indexOPCuba.html>

FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES (s.d.). “Relatório Relativo à Deslocação de uma Delegação da Internacional Socialista à América Latina, de 15 a 25 de Março de 1978”. CasaComum.org [Em linha]. Arquivo. Documento. [Consult. em 1/9/2013]. Disponível em <http://bit.ly/17sYURs>

GLEJESES, Piero (2004). *Misiones en Conflicto*. Havana: Editorial de Ciencias Sociales. ISBN 959-06-0699-7.

GOMES, Nancy (2009). “Os portugueses na Venezuela”. *Relações Internacionais* (Nº 24). Lisboa: IPRI, pp. 83-92.

(2014). *A Política de Portugal para a Ibero-América, a partir de 1991*, Tese de Doutoramento. Repositório da FCSH / UNL. [Em linha]. [Consult. em 25/6/2016]. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/12339>

GONÇALVES, Williams da Silva (2003). *O Realismo da Fraternidade Brasil – Portugal*. Lisboa: ICS. ISBN 972-671-104-5.

JIMÉNEZ, Juan Carlos (2009). *España y Portugal en transición*. Madrid: Sílex Ediciones. ISBN 978-84-7737-225-7.

LOPES, J. Silva (1999). “Portugal e a transição para a democracia: que modelo económico?”. In Fernando Rosas (coord.) *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*. Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa: Edições Colibri, pp.171-184.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (s/d). Instituto Diplomático, Relações Diplomáticas de A a Z [Em linha]. [Consult. em 1/10/2013]. Disponível em <http://bit.ly/ITQ1bb>

RODRIGUES, Jorge Nascimento e DEVEZAS, Tessaleno (2009). *Portugal. O Pioneiro da Globalização. A Herança das Descobertas*. V. N. Famalicão: Centro Atlântico. ISBN 978-989-615-077-8.

ROSAS, Fernando (1994). “O Estado Novo (1926-1974)”. In José MATTOSO (Direcção), *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores. VII Volume. ISBN 972-42-0916-4.

VALLADÃO, Alfredo G.A. (1999). “Portugal e as Américas”. *Estratégia* [Em linha]. Lisboa. Nº 12-13. IEEI. [Consult. em 01-10-2009]. Disponível em <http://bit.ly/1bZ9QsC>

GOBERNANZA Y PRINCIPIOS RECTORES EN HONDURAS. A PROPÓSITO DEL ASESINATO DE BERTA CÁCERES¹

*GOVERNANCE AND GUIDING PRINCIPLES IN HONDURAS. A PURPOSE OF THE
ASSASSINATION OF BERTA CÁCERES*

Ana Manero Salvador²
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

El asesinato de Berta Cáceres, conocida líder indígena en 2016, puso de manifiesto la fragilidad de los Principios rectores y la corrupción y debilidad del Estado hondureño. En este artículo se analiza cómo es necesario promover Estados con instituciones solventes para que los Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos sean realmente realizables, tomando como ejemplo el caso hondureño.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Principios rectores, empresas y derechos humanos, Honduras, Berta Cáceres

ABSTRACT

The murder of Berta Cáceres, a well-known indigenous leader in 2016, revealed the fragility of the Guiding Principles and the corruption and weakness of the Honduran State. This paper analyzes how it is necessary to promote States with solid institutions so that the UN Guiding Principles on business and human rights are really achievable, taking the example of Honduras.

KEYWORDS: Governance, Guiding Principles, Business and Human Rights, Honduras, Berta Cáceres

Sumario: Introducción. I. El ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas. II. Las empresas y los derechos humanos. III. El ODS 16 y los Principios rectores en América Latina. Reflexión final. Bibliografía

* * *

¹ Artículo recibido el 17 de octubre de 2017 y aprobado el 19 de noviembre de 2017.

Una versión de este trabajo fue presentada en el Seminario de expertos “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones eficaces/ Derechos humanos y empresas”, celebrado en el Monasterio de Yuste el 5 y 6 de octubre de 2017. Es resultado del proyecto de investigación “Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España” (DER2014-55484-P.

² Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid.

Introducción

Se puede afirmar que desde 2015 existe un consenso generalizado acerca de que la gobernanza, la paz y la seguridad son importantes para el desarrollo. Ello se refleja en la inclusión en la Agenda 2030 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.³ Y es que la Agenda 2030 aglutina una serie de objetivos que superan y amplían el marco anteriormente establecido a través de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Agenda 2030, de la mano de los ODS, pretende, como señala el profesor Díaz Barrado “poner en marcha una obra de gran envergadura que asegure, por fin, el bienestar de la humanidad”⁴, ya que los retos que se quieren abordar con esta nueva agenda son, en verdad, impresionantes y abarcan cuestiones tradicionales como el fin de la pobreza, el hambre cero, la educación de calidad, pero también se enfoca hacia elementos nuevos como la industria, la innovación, las infraestructuras o las ciudades y comunidades sostenibles. En este sentido, los ODS se caracterizan por proporcionar una visión holística de los problemas que atenazan al mundo, e interdependiente en tanto que afecta a los países desarrollados y en desarrollo, al tiempo que el papel de las alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil va a jugar un papel crucial y transversal en la realización de los objetivos.

En definitiva, estamos ante una agenda ambiciosa y compleja, que implica a diversos actores y que cambia el enfoque de las estrategias de desarrollo, yendo más allá de la establecida con la llegada del nuevo milenio. Ahora bien, para constatar la relevancia de este instrumento, es deseable contrastar con la realidad, con el terreno, la necesidad de poner en práctica, de implicarse con estos objetivos. A través del contacto con la realidad vemos situaciones dónde se pone de manifiesto cuán necesaria sería la realización de los ODS. Así, este trabajo se va a centrar en el ODS 16 en un país concreto, Honduras. Y para ello, se va a analizar la relación estrecha de los ODS y los *Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos* respecto al asesinato de la líder indígena, feminista y ecologista Berta Cáceres.

I. El ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas

El ODS 16 persigue la consecución de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Y es que los datos y cifras que proporciona este objetivo son estremecedores. Así, se considera que el poder judicial y la policía figuran entre las instituciones más corruptas. Es más, la corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal suponen un costo de 1260 millones de dólares al año para los países en desarrollo. El abandono escolar consecuencia en países donde existen conflictos fue del 50% en 2011, afectando a 28,5 millones de niños.⁵

Para conseguir este objetivo, figuran una serie de metas, a saber:

- “16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo

³ A/RES/70/1 de 21 de octubre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p. 29.

⁴ DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, p. 8.

⁵ Véase <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> consultado el 4 de octubre de 2017.

- 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
- 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada
- 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
- 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial
- 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
- 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
- 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
- 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.⁶

No va a ser fácil alcanzar estas metas, pero es inexcusable que la Comunidad Internacional se comprometa a ello. El hecho de que la Agenda 2030 reconozca la relevancia que tiene este objetivo, lo convierte, en mi opinión, en un *objetivo condición* de los demás⁷. Hay mucho en juego, sobre todo por lo que atañe al respeto de los derechos humanos. Y es aquí donde juega un papel esencial la cooperación internacional, para crear capacidad a todos los niveles, que sirva para combatir la violencia, el terrorismo y la delincuencia, en especial la delincuencia transnacional organizada. El dotarse, pues, de instituciones eficaces, responsables y transparentes, donde las decisiones se tomen de manera inclusiva y se respete la participación, servirá para poner a las instituciones al servicio de la realización de los derechos humanos. En este sentido, el ODS 16 ofrece una agenda universal, en tanto que existe un consenso internacional acerca de que una buena gobernanza, paz y seguridad son importantes para el desarrollo. Ahora bien, los ODS no explican o detallan qué aspectos de la cooperación en materia de gobernanza, paz y seguridad son realmente efectivos para promover este objetivo. Tan solo la meta 16.9

⁶ Id.

⁷ Tal y como parece desprenderse de la Res. 70/118 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 2015, cuando afirma: “el progreso del estado de derecho en los planos nacional e internacionales es esencial para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

supone un marco concreto de actuación, mientras que las demás no son más que buenas palabras.

Podemos llegar a entender que el ODS16 alude al concepto de *buen gobierno*. Pero, ¿qué es la buena gobernanza? En diferentes instrumentos internacionales se alude a la necesidad de que los Estados atesoren mecanismos de buen gobierno para poder participar de determinadas iniciativas de cooperación –véase, a modo de ejemplo, el Fondo Monetario Internacional⁸-. También la Declaración del Milenio hacía alusión a la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno⁹ sin concretar exactamente de qué manera podía desarrollarse esa cooperación, ni describir en qué consiste ese *buen gobierno*, aunque tal vez se le pudiera vincular al imperio de derecho¹⁰. Los profesores Wouters y Ryngaert realizan una lista tentativa de qué supone el buen gobierno. Así, para estos autores, varios son los elementos que servirían para dotar a los países en desarrollo de un buen gobierno que sirviera para impulsar su desarrollo. En primer lugar, es inexcusable superar los déficits institucionales y normativos que generaron los procesos de reforma económica de la década de los noventa, que debilitaron sobremanera las instituciones, y no lograron su objetivo de desarrollo. Además, la llegada de la democracia a los países del Este y la extensión de ésta a muchos países en desarrollo ha supuesto un enorme reto, que hace imprescindible un reforzamiento institucional y una mejora del papel regulador del Estado, así como un impulso al protagonismo de la sociedad civil en la toma de decisiones. En segundo lugar, se hace necesario el establecimiento de un marco jurídico en el que el desarrollo pueda prosperar, de manera que se realicen los derechos humanos de la mano del imperio de la ley y de un correcto funcionamiento del poder judicial. El tercer criterio de gobernanza alude a lo que han dado en denominar “corporate governance” o gobernanza corporativa, consistente en la regulación del sector privado y en su supervisión cuando la autorregulación resulte insuficiente para el bienestar de la sociedad. A ello se suma la realización de principios de gobernanza, como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la gobernanza participativa¹¹.

Estos principios, en tiempos como estos en los que, como recuerda la profesora Mangas Martín, “los Estados son más vulnerables. [...] La globalización y la sociedad de la información hacen más difícil para los Estados el control social, así como la gestión de sus recursos, su medio ambiente y su economía. Y lo que es más preocupante es que el contexto internacional político-económico de la globalización ha favorecido el debilitamiento del papel central del Estado frente a actores no estatales”¹², se hace más necesario que nunca la reivindicación de la buena gobernanza, en la que, volviendo al ODS 16 se apuntan algunos rasgos. Si bien ni el ODS 16 ni las metas aluden a la

⁸ Véase IMF Executive Board, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*, July 25, 1997. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm> consultado el 11 de octubre de 2017.

⁹ A/RES/55/2, adoptada el 13 de septiembre 2000, párr. 24 y ss.

¹⁰ Así, el párrafo 24 señalaba “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.”

¹¹ WOUTERS, J., y RYNGAERT, C., *Good governance: lessons from international organizations*, Institute for International Law, Working Paper nº 54- May 2004, p. 13 y 14. Disponible en <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP54e.pdf> consultado el 12 de octubre de 2017.

¹² MANGAS MARTÍN, A., “Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional”, *Discurso de recepción de la académica de número Excm. Sra. Dña. Araceli Mangas Martín*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 8 de abril de 2014, p. 112.

promoción de la democracia¹³ sí lo hace a la forma de adoptar las decisiones –que deben ser “inclusivas, participativas y representativas”- y señala la necesidad de “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional”. Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, pareciera que se refiere la promoción de la democracia, al menos a la democracia formal, si bien otras metas como poner fin al maltrato y la violencia, junto con los demás objetivos de la agenda sí podrían llevar a la interpretación de lo deseable que sería la promoción de una democracia de carácter sustantivo, donde se realizaran los derechos humanos¹⁴. El fomento de la democracia no es algo nuevo en Naciones Unidas. Recordemos la ya clásica *Agenda para la democratización* publicada por Boutros-Ghali en 1996¹⁵, que, como señala el profesor Fernández Liesa “parte de la distinción entre las nociones de democracia (en tanto que sistema de gobierno que encarna el ideal político basado en la voluntad del pueblo) y el de democratización (como proceso que lleva a una sociedad más abierta, más participativa y menos autoritaria)”¹⁶. Y de hecho, podemos considerar que “en las dos o tres últimas décadas se ha producido en la Comunidad internacional un cambio de tendencia, hacia la universalización progresiva del imperativo democrático”¹⁷.

A su vez, la buena gobernanza se vincula estrechamente con el estado de derecho. En este sentido, el apartado 35 de las Res. 70/01 afirma:

“El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. [...]”

Ahora bien, la promoción del estado de derecho tampoco es una novedad de la Agenda 2030. La primera vez que esta cuestión fue objeto de atención por Naciones Unidas fue en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993¹⁸, tras ello, la Asamblea General ha tomado como objetivo el fortalecimiento del

¹³ Sobre la democracia en el Derecho Internacional, véase GARCÍA SAN JOSÉ, D., “El concepto de democracia en derecho internacional”, *Revista Jurídica de la UAM*, nº 14, 2006, p. 65 y ss.

¹⁴ “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.” Res. 70/01, párr. 8.

¹⁵ BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Democratization*, United Nations, Nueva York, 1996.

¹⁶ FERNÁNDEZ LIESA, C.R., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, 2013, p. 284.

¹⁷ Id. p. 289.

¹⁸ Declaración de Viena y Programa de Acción, adoptada en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, de 25 de junio de 1993. Al respecto, véanse los párrafos 15, 29, 30, 34, 60, 67, 69, 74 y 79.

estado de derecho entre 1993 y 2002¹⁹, siendo la Cumbre Mundial de la Asamblea General celebrada en 2005 el hito esencial al declarar que “los derechos humanos, el imperio del derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”²⁰

Así, para el profesor Pastor Palomar “el estado de derecho y la buena gobernanza [...] se conciben en combinación con la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo”²¹. En este sentido, conviene señalar que la Asamblea General ha recordado que “los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia están vinculados entre sí, se refuerzan mutuamente y forman parte de los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de las Naciones Unidas”²², e insiste al afirmar “la necesidad del respeto y la aplicación universales del estado de derecho en los planos nacional e internacional y su compromiso solemne con un orden internacional basado en el estado de derecho y el derecho internacional, que, junto con los principios de la justicia, es esencial para la coexistencia pacífica y la cooperación entre los Estados”²³, cuestión sobre la cual la Sexta Comisión ha venido desarrollando una actividad intensa²⁴.

Con todo, siguiendo a la profesora Mangas, “la exigencia del estado de derecho como obligación internacional de cada Estado es, sin duda, un objetivo, una tendencia y puede ser una condición o un incentivo en la cooperación internacional [...], pero revela que todavía hoy se plantea una diferencia radical con la noción en el orden interno [...]. En el orden internacional general, a pesar de la amplia práctica en las Naciones Unidas (y en la Unión Europea) y de su estrecha vinculación con el derecho a elecciones libres, todavía hoy y previsiblemente por cierto tiempo, la obligación de ser un estado de derecho no es una regla consuetudinaria ni convencional universal; es una norma en período de formación [...] y sólo exigible cuando median obligaciones consentidas en acuerdos internacionales [...] o cuando resulta de resoluciones coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad. Sólo cuando la ausencia del estado de derecho se vincula o lleva a la violación masiva de derechos humanos que afecta a la vida de seres humanos es cuando se reacciona exigiendo responsabilidad e imponiendo sanciones por parte de los Estados y de las Naciones Unidas.”²⁵

En ámbitos regionales, como la Unión Europea o el ámbito interamericano, sí que existen obligaciones convencionales en relación al respeto de la democracia y el estado de derecho. En este sentido, el golpe de Estado contra el presidente Zelaya el 28 de junio

¹⁹ Véanse las resoluciones A/RRES/48/132, A/RES/49/194/ A/RES/50/179, A/RES/51/96, A/RES/52/125, A/RES/53/142, A/RES/55/99 y A/RES/57/221.

²⁰ A/RES/60/1, párr. 119.

²¹ PASTOR PALOMAR, A., “Creación de instituciones eficaces, inclusivas y responsables a todos los niveles. Una propuesta de aplicación por España en relación con los organismos internacionales y las empresas establecidas en su territorio”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MANERO SALVADOR, A., *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 495.

²² Res. 70/118 de 18 de diciembre de 2015.

²³ Id.

²⁴ En 2006 el estado de derecho en los planos interno e internacional entra en la agenda de la Sexta Comisión. Al respecto, véase ARROCHA OLABUENAGA, P., “Consideraciones sobre el estado de derecho en el plano internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X, 2010, pp. 185 y ss.

²⁵ MANGAS MARTÍN, A., “Democracia y estado de derecho: respuestas legales desde las Naciones Unidas”, *Revista catalana de dret públic*, nº 50, 2015, pp. 17 y 18.

de 2009 condujo a la aplicación del artículo 9 de la Carta de la OEA, y del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana en tanto que el gobierno democráticamente constituido fue derrocado por la fuerza, lo que supuso la suspensión de Honduras en la organización regional.²⁶

II. Las empresas y los derechos humanos.

El debate sobre cómo las empresas deben respetar los derechos humanos no es nuevo, de hecho, podemos considerar que se remonta a los debates que dieron lugar a la proclamación del Nuevo Orden Económico Internacional allá por la década de los setenta del siglo pasado²⁷ y supone una discusión de *larga data* en el que las posturas que priorizan la protección de la inversión y la de aquéllos que lo hacen en relación a los derechos humanos, llevan décadas de confrontación²⁸.

En este marco se sitúa la solicitud del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) al Secretario General, en relación a la creación de un grupo de expertos que analizase el de qué forma las empresas transnacionales impactan los países en desarrollo²⁹, lo que dio finalmente lugar a la Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales³⁰ que tenía por objeto elaborar un Código de conducta para estas empresas, que finalmente no llegó a buen puerto³¹ debido a la posición contraria de los países desarrollados³².

El primer instrumento que aborda este debate no fue fruto, pues de la labor de la organización universal por excelencia, sino que tuvo lugar en el seno de la OCDE: “Las líneas directrices para empresas multinacionales” de 21 de junio de 1976, a las que siguió la “Declaración tripartita de principios sobre empresas multinacionales y política social”

²⁶ El 4 de julio de 2009 se suspendió la pertenencia de Honduras en la OE. Esta suspensión fue levantada en 2011 en la Conferencia de San Salvador.

²⁷ Véanse las resoluciones 3202 y 3201 (S-VI) de la Asamblea General.

²⁸ Véase ESPINOSA GONZÁLEZ, A., “The conflict between international investment and human rights international regimes: effects and proposals”, *Conference: Workshop on the Direct Human Rights Obligations of Corporations in International Law*, Bled, Slovenia, January 2013.

²⁹ ECOSOC Res. 1974/1721 de 24 de mayo de 1974.

³⁰ E/5500/Rev.1/Add.1.

³¹ Véase SANCHEZ PATRON, J.M., “Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: los deberes de las empresas en el derecho internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 32, 2016, p. 5.

³² Como indica De Schutter “the draft Code failed to be adopted because of major disagreements between industrialized and developing countries, in particular, on the reference to international law and on the inclusion in the Code of standards of treatment for [transnational corporations]: while the industrialized countries were in favour of a Code protecting [transnational corporations] from discriminatory treatment or other behaviour of host States which would be in violation of certain minimum standards, the developing States primarily sought to ensure that [transnational corporations] would be better regulated, and in particular that they would be prohibited from interfering either with political Independence of the investment-receiving States or with their nationally defined economic objectives. A compromise solution was found on these differing expectations in 1980, when it was agreed that the Draft Code would comprise two parts, one regulating the activities of [transnational corporations], and the other relating to the treatment to be enjoyed by [transnational corporations]. The conflicting views about what each of those parts should contain ultimately proved insuperable, however. The question of the nationalization of assets of foreign investors was particularly contentious.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2015/2, p. 7.

de la OIT.³³ Ahora bien, Naciones Unidas no abandonó esta cuestión. Lejos de ello, Kofi Annan, propone en 1999 en el Foro Económico Mundial, celebrado en Davos, un Pacto Mundial. Este Pacto Mundial vio la luz en 2005, basado en 10 principios derivados de valores comunes en derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción, tal y como figuran en la Declaración Universal, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río y la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción³⁴. La participación por parte de las empresas en el Pacto Mundial es voluntaria y se fundamenta en que el hecho de que su participación les dé visibilidad y les recompense su compromiso. Ahora bien, no existen mecanismos de supervisión que pongan de manifiesto de qué manera las empresas adheridas al Pacto Mundial cumplen sus compromisos.

Un paso más lo constituye los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos³⁵, que fueron adoptados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y suponen el marco actual sobre la ordenación de los efectos de las actuaciones de las empresas sobre los derechos humanos. Si bien no dan lugar a nuevas obligaciones jurídicas –no olvidemos su carácter de *soft law* –, sí que se puede considerar que estamos ante una interpretación de las obligaciones jurídicas preexistentes en el marco jurídico internacional de promoción y protección de los derechos humanos.

Los Principios Rectores se basan en tres pilares: deber de los Estados de *proteger*, responsabilidad de las empresas de *respetar* y cuando estos dos no se cumplan, *remediar*.

Por lo que respecta al deber de los Estados de *proteger*, éstos deben evitar las violaciones de derechos humanos, incluso las cometidas por terceros, de manera que el Estado debe velar porque los derechos humanos no se violen, desde una doble

³³ SANCHEZ PATRON, J.M., “Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: los deberes de las empresas en el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 6.

³⁴ KING, B., “The UN Global Compact: responsibility for human rights, labor relations, and the environment in developing nations”, *Cornell International Law Journal*, vol. 34, nº 3, 2001, p. 481 y ss.

Los diez principios son los siguientes:

Principio 1: “Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia”

Principio 2: “Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los Derechos Humanos”

Principio 3: “Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”

Principio 4: “Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción”

Principio 5: “Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil”

Principio 6: “Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación”

Principio 7: “Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente”

Principio 8: “Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental”

Principio 9: “Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medioambiente”

Principio 10: “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno”

Veáse <http://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/> consultado el 16 de octubre de 2017.

³⁵ En palabras de De Schutter “These Guiding Principles are now seen as the most authoritative statement of the human rights duties or responsibilities of States and corporations adopted at UN level.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, *op. cit.*, p. 13.

perspectiva, a nivel del territorio dónde ejerce su soberanía y a nivel extraterritorial en el caso de las empresas que tengan su matriz en su territorio o sean de su nacionalidad. Este ámbito, actualmente se encuentra sometido a debate, pero parece que cada vez se consolida más esta perspectiva, en tanto que la responsabilidad extraterritorial del Estado es un ámbito en expansión³⁶.

Sin entrar en el debate sobre la responsabilidad extraterritorial del Estado de origen de la empresa, el Estado como tal tiene obligaciones relevantes en esta materia, como es la de hacer cumplir las normas sobre derechos humanos a las empresas, al tiempo que debe velar porque su regulación en materia mercantil no viole derechos humanos, en el caso de las empresas con participación pública la vigilancia se incrementa, y se exige a los Estados que sean coherentes al asumir nuevas obligaciones internacionales –al celebrar Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIs) o

³⁶ MCCORQUODALE, R., y SIMONS, P., “Responsibility beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law”, *The Modern Law Review*, Vol. 70, No. 4, 2007, pp. 598 y ss.

Sobre este aspecto, considero oportuno reproducir las palabras de De Schutter “The Guiding Principles do provide that “States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations” (Principle 2). Though this includes operations abroad, the Commentary to the Guiding Principles qualifies this principle by stating: At present States are not generally required under international human rights law to regulate the extraterritorial activities of businesses domiciled in their territory and/or jurisdiction. Nor are they generally prohibited from doing so, provided there is a recognized jurisdictional basis. Within these parameters some human rights treaty bodies recommend that home States take steps to prevent abuse abroad by business enterprises within their jurisdiction.

There are strong policy reasons for home States to set out clearly the expectation that businesses respect human rights abroad, especially where the State itself is involved in or support.

In contrast to this position, the United Nations treaty bodies have repeatedly expressed the view that States should take steps to prevent human rights contraventions abroad by business enterprises that are incorporated under their laws, that have their main seat or their main place of business under their jurisdiction. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights in particular affirms that States parties should ‘prevent third parties from violating the right [protected under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights] in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law’ Specifically in regard to corporations, this committee has further stated that: ‘States Parties should also take steps to prevent human rights contraventions abroad by corporations that have their main seat under their jurisdiction, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of host states under the Covenant’. Similar views have been expressed by other human rights treaty bodies. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination considers that State parties should also protect human rights by preventing their own citizens and companies, or national entities from violating rights in other countries. Under the International Covenant on Civil and Political Rights, the Human Rights Committee noted in 2012 in a concluding observation relating to Germany: “The State party is encouraged to set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in its territory and/or its jurisdiction respect human rights standards in accordance with the Covenant throughout their operations. It is also encourages to take appropriate measures to strengthen the remedies provided to protect people who have been victims of activities of such business enterprises operating abroad.” It is noteworthy that these statements, while they confirm the views of the human rights treaty bodies that these bodies had expressed in the past, were reiterated after the endorsement by the Guiding Principles on Business and Human Rights by the Human Rights Council. In defence of the Guiding Principles, it can perhaps be said that they are not a restatement of international law: they are a tool, meant to provide practical guidance both to States and to companies, in order to ensure that all the instruments at the disposal of both to improve compliance with human rights in the activities of business shall be used to that effect. Nevertheless, by adopting such a cautious approach to the extraterritorial obligations of States, the Guiding Principles in fact may have been encouraging States reluctant to accept such obligations to challenge the interpretation of human rights treaty bodies.” DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, op. cit., p. 13 y 14.

tratados de libre comercio (TLCs)-, que no pueden menoscabar las obligaciones existentes relativas a derechos humanos.

Por lo que respecta a la obligación de *respetar* atribuible a las empresas, el deber más esencial consiste en la debida diligencia³⁷ en la prevención – que radica, a su vez, en evaluar el impacto, integrar esta evaluación y actuar en función de sus resultados, realizar un seguimiento y comunicar e informar-. Aquí se plantea el problema de la supervisión de la labor de la empresa, sobre todo en Estados más frágiles, donde el ODS 16 constituye un reto de enormes dimensiones.

Finalmente, por lo que atañe a los mecanismos de *reparación*, las víctimas deben poder acceder si las obligaciones de proteger y respetar no son debidamente cumplidas. Estos mecanismos deben ser eficaces, accesibles, predecibles y transparentes, lo que en muchas ocasiones no es posible, dada la situación de muchos Estados en desarrollo, donde la corrupción, o las deficiencias legislativas o jurisdiccionales son una realidad, y si a ello se suma una situación de especial vulnerabilidad de determinados colectivos –como puede ser el caso de los pueblos indígenas, mujeres, niñas y niños-, la situación se presenta como tremendamente complicada. Aquí, nuevamente, el ODS 16 adquiere una enorme relevancia.

III. El ODS 16 y los Principios rectores en América Latina.

El ODS 16 y los Principios Rectores están profundamente imbricados en América Latina. Todos los Estados latinoamericanos son países en desarrollo y existen colectivos especialmente vulnerables, como son los pueblos indígenas. Si a ello sumamos la deficiente estructura institucional en algunos de ellos, como es el caso de Honduras, y la gran apertura a la explotación de recursos naturales por parte de consorcios y grandes empresas tras el golpe de Estado de 2009 contra el presidente Zelaya³⁸, tenemos la tormenta perfecta. Y esta tormenta se desató, es verdad que en una de muchas otras veces, el día que asesinaron a Berta Cáceres.

Berta Cáceres era una conocida líder ecologista, indígena lenca, que fue asesinada en Honduras el 3 de marzo de 2016. Esta muerte es una más de los 123 asesinatos de líderes ecologistas que se han producido en Honduras en los últimos 7 años. Pero el caso de Berta Cáceres es especialmente emblemático por lo representativo de su figura, y es que Berta Cáceres fue merecedora del Premio Goldman, conocido como el Nobel ecologista³⁹ y tenía una enorme proyección internacional, conocida sobre todo por su

³⁷ Véase MARTIN-ORTEGA, O., “La diligencia debida de las empresas en materia de derechos humanos: un nuevo estándar para una nueva responsabilidad”, *Papeles el tiempo de los derechos*, nº 9, 2013.

³⁸ “Since the 2009 coup that ousted former president Manuel Zelaya, a succession of right-wing governments has made mining, agribusiness and energy projects a cornerstone of the country’s economic growth strategy. In 2011, a government-hosted conference proclaimed the country ‘Open for Business’. Foreign investors are once again able to snap up mining concessions, water resources have been privatised, environmental checks and balances have been diluted, and policies governing how companies should engage with local communities are being ignored. The clear hope is that lax enforcement and a weakening of existing laws will encourage investment.” Global Witness, *Honduras. The deadliest place to defend the planet*, January 2017, p. 5.

³⁹ <http://www.goldmanprize.org/recipient/berta-caceres/#espa%C3%B1ol> consultado el 4 de octubre de 2017.

incansable defensa de la utilidad pública de los ríos y su batalla contra la construcción de presas, como la de Agua Zarca que le costó la vida.

El proyecto Agua Zarca, era liderado por la siniestra familia Atala⁴⁰ y desarrollado a través de un consorcio internacional con capital chino –la gran empresa Sinohydro, ejecutora de la impresionante presa de las Tres gargantas-, holandés –a través del banco FMO-, finlandés –Finnfund-, alemán –Voith Hydro, de la que es accionista Siemens- y contaba con participación del Corporación Financiera Internacional (CFI). Este megaproyecto, consistente en la construcción de cuatro presas hidroeléctricas en el río Gualcarque, obvió el derecho de consulta previa, libre e informada previsto en el conocido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y no tuvo en cuenta que ese río era sagrado para la comunidad indígena lenca. Los trabajos dieron lugar a un desabastecimiento de agua para la comunidad, y dificultaron el desempeño normal de las tareas agrícolas. Las protestas lideradas por Berta Cáceres no se hicieron esperar y fueron repelidas por la policía, causando la muerte del líder indígena Tomás García, lo que provocó la retirada de la empresa china y de la CFI, e incrementó la violencia tanto por parte de la policía como del ejército contra los activistas. Ante esta situación, Amnistía Internacional inició una campaña al respecto⁴¹. A pesar de ello, la labor de intimidación y de represión continuó, no se paralizó la concesión y Berta Cáceres fue asesinada⁴². Casi año y medio después de su asesinato, los autores intelectuales siguen libres⁴³, si bien el proyecto ha sido suspendido en julio de 2017⁴⁴.

Este caso pone de manifiesto varias cuestiones. En primer lugar, la existencia de un Estado frágil en el que la corrupción campa a sus anchas, es más, dónde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado están al servicio de una élite corrupta⁴⁵. De hecho, *Global witness* realiza la siguiente estremecedora afirmación:

⁴⁰ https://www.globalwitness.org/documents/18801/Spanish_pg14.pdf consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴¹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/09/honduras-indigenous-leaders/> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴² <https://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-insta-inversores-internacionales-retirarse-del-proyecto-de-const> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴³ “Concretamente la construcción de la presa hidroeléctrica Agua Zarca, un gigantesco proyecto que vaciaba el río Gualcarque, sagrado para los indígenas y contra el que se movilizó Cáceres, sigue en manos de la compañía Desarrollos Energético SA (DESA) propiedad de la poderosa familia Atala presidida por Roberto David Castillo Mejía, exagente de inteligencia militar y empleado de la empresa energética estatal de Honduras.” GARCIA, J., “La muerte inútil de la ecologista hondureña Berta Cáceres”, *El País*, 4 de marzo de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488478328_257627.html consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁴ Véase <http://criterio.hn/2017/07/13/agua-zarca-una-suspension-medio-la-impunidad/> consultado el 4 de octubre de 2017.

⁴⁵ “El informe de Global Witness que tanto irritó al Gobierno de Honduras incluye la denuncia de importantes vínculos de miembros del derechista Partido Nacional, actualmente en el poder, con las empresas hidroeléctricas. El informe hace un detallado recorrido por las élites políticas y empresariales hondureñas que estarían usando medios corruptos y delictivos para sacar provecho de la riqueza natural del país "consiguiendo el apoyo de las fuerzas estatales, para asesinar y aterrorizar a las comunidades que se atreven a interponerse en su camino" dijo Kyte durante la presentación. En concreto el documento cita a la presidenta del Partido Nacional y vicepresidenta del Congreso, Gladis Aurora López, como propietaria de dos importantes proyectos en el oeste del país. La ONG afirma en el documento que el esposo de López, Arnold Castro, construye dos hidroeléctricas -Los Encinos y La Autora-, para vender energía al Estado.” GARCIA, J., “El informe ecológico que irritó al Gobierno de Honduras”, *El País*, 11 de febrero de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/02/09/america/1486617921_790115.html consultado el 4 de octubre de 2017.

“Our investigations show how state institutions such as the judiciary, military or police force are or en co-opted to support the interests of companies and the people who have stakes in them. Although the government theoretically has the power and resources to protect activists, in practice a lack of political will, endemic corruption and undue influence from elites means it fails to do so. According to rights groups, more than 90 per cent of killings and abuses against Honduran human rights defenders remain unsolved.”⁴⁶

Esta situación se refleja en el Índice de Estados débiles- fallidos, elaborado y actualizado anualmente por *Fund for Peace*⁴⁷. En la última versión disponible – la de 2017- Honduras figura en el puesto 68 de 178, en situación de peligro/alarma. Este índice se realiza mediante la utilización de 12 parámetros, agrupados en cuatro bloques – indicadores de cohesión, económicos, políticos y sociales-⁴⁸ El país más estable es Finlandia –puesto 178- y el más frágil Sudán del Sur –puesto 1-. En todos ellos, la situación del país es preocupante, y evidencia las carencias relativas a instituciones eficaces, fiables y transparentes. Asimismo, el grado de corrupción es importante. Según *Transparencia Internacional*, Honduras ocupa el puesto 123 de 176 países por lo que respecta al grado de corrupción, ostentado el primer puesto Dinamarca y el último, Somalia. En Honduras, el grado de confianza en función de la percepción de la corrupción está entre el 25 y el 35%⁴⁹.

A estos efectos, y siguiendo al profesor Jiménez Piernas, podemos considerar como Estado débil “aquel que padece un proceso de deterioro político y socioeconómico que merma la gobernabilidad y le impide proporcionar un estándar mínimo de servicios públicos básicos”⁵⁰. Siguiendo esta distinción entre Estado débil y Estado fracasado,

⁴⁶ Global Witness, *Honduras. The deadliest place to defend the planet*, op. cit., p. 5.

⁴⁷ La versión de 2017 está disponible en <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fsi-2017-factionalization-and-group-grievance-fuel-rise-in-instability/> consultado el 5 de octubre de 2017.

⁴⁸ El primer bloque aglutina indicadores sobre seguridad, élites fragmentadas y descontento colectivo. El segundo, declive económico, desigualdad y fuga de cerebros. El tercero, legitimidad estatal, servicios públicos y derechos humanos y estado de derecho. El cuarto, presión demográfica, flujos de refugiados y desplazados e intervención externa.

⁴⁹ <https://www.transparency.org>, consultado el 5 de octubre de 2017.

⁵⁰ El profesor Jiménez Piernas, además, da una definición de Estado fracasado, como “aquel que no ejerce un control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre parte de su territorio, porque desafía o suplanta su autoridad por medios violentos” y además “no proporciona a su población los servicios públicos básicos, en particular no garantiza el imperio de la ley, ni la seguridad, la sanidad y educación públicas y las infraestructuras mínimas”. JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, 2013, p. 19. La cita *supra*, en p. 21.

podemos considerar que Honduras puede entrar en la primera categoría⁵¹, lo que no tiene porqué impedir que acabe en la segunda⁵².

En estos Estados débiles, la labor de las grandes empresas es compleja de supervisar. Los instrumentos internacionales sobre empresas y derechos humanos se han mostrado del todo ineficaces. Por lo que respecta al Pacto Mundial, sólo dos empresas hondureñas se han vinculado a este instrumento⁵³. Ninguna de las empresas participantes en el proyecto de Agua Zarca se ha comprometido con los diez principios del Pacto Mundial. Por lo que respecta a los Principios Rectores, el caso de Berta Cáceres confirma que no se han atendido las obligaciones de proteger, respetar o remediar.

Por lo que respecta a la obligación de proteger, Honduras ha incumplido la obligación relativa a velar contra las violaciones de derechos humanos. Agua Zarca, al igual que otros megaproyectos hidroeléctricos, ha traído aparejadas violaciones de derechos humanos, entre los que se encuentra la violación del derecho a la vida y a la integridad física. En este sentido, el gobierno hondureño no ha adoptado las medidas necesarias para prevenir, investigar, castigar y reparar las violaciones cometidas. A este respecto, merece la pena detenerse en las diferentes irregularidades que han plagado este asunto.

En las Observaciones sobre la situación de Río Blanco⁵⁴, la *Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, en su informe sobre su visita a Honduras, constata, en primer lugar, la violación del deber de consulta libre, previa e informada, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, antesala a la prestación del consentimiento por parte de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto⁵⁵. Asimismo, se constatan violaciones de otros derechos, como el derecho a la vida⁵⁶, a la integridad

⁵¹ “Centroamérica [...] es un buen banco de prueba para el tipo ideal de la situación de debilidad. La subregión está considerada en la actualidad una de las zonas más violentas del planeta; en particular el llamado “triángulo norte” de la subregión, formado por las repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, ofrece las tasas de homicidio por habitantes más altas del mundo. Las causas principales de tal situación son múltiples. La ausencia de las instituciones del Estado en amplias áreas de su territorio ha propiciado un clima de inseguridad, la economía informal, la miseria y la exclusión social de la población que habita en esas áreas, y la consiguiente sustitución y usurpación de las funciones del Estado por otros actores, como las redes criminales. Las guerras civiles habidas en la región a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado también han contribuido a minar la autoridad del Estado y a debilitarlo, y han dejado entre otras secuelas una cultura de la violencia difícil de erradicar a corto o medio plazo. Sin olvidar otras causas, como el narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia callejera (las maras). También destacan el mal funcionamiento de dos servicios esenciales del Estado, como son la administración de justicia y de policía, que crean entre otros males un clima permanente de inseguridad e impunidad. Ello lleva a los gobiernos de la subregión a caer en la tentación de la militarización de la seguridad pública, con los riesgos que acarrea para la protección de los derechos humanos y la preservación del sistema democrático, y la privatización del orden público mediante el crecimiento espectacular de la seguridad privada. Detrás de toda esta fenomenología aparecen, como telón de fondo, instituciones frágiles y democracias endebladas, en suma, la debilidad general del Estado.” Id., pp. 25 y 26.

⁵² Id., p. 26.

⁵³ Estas empresas son Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial y Flores y Flores Ingeniería S.A. Véase https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/search?utf8=%E2%9C%93&search%5Bkeywords%5D=&search%5Bcountries%5D%5B%5D=79&search%5Bper_page%5D=10&search%5Bsort_field%5D=&search%5Bsort_direction%5D=asc consultado el 16 de octubre de 2017.

⁵⁴ Río Blanco es la Comunidad que se alzó contra la utilización del río Gualcarque.

⁵⁵ Informe sobre la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras, A/HRC/33/42/Add.2 de 21 de julio de 2016, párr. 13 y ss, y en especial párr. 45 y ss.

⁵⁶ Id., párr. 15, 20, 21, 22.

física⁵⁷, al derecho de manifestación y reunión⁵⁸, y el derecho a un debido proceso⁵⁹, y resulta especialmente escandaloso el hecho de que los ejecutores de los asesinatos hayan resultado ser agentes estatales, de lo que se deriva directamente responsabilidad del Estado⁶⁰. El papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que había dictado medidas cautelares para proteger la vida de la activista, fue irrelevante⁶¹.

Tampoco la obligación de respetar fue cumplida. En su informe, la Relatora califica como de “muy preocupante el nivel de violencia, asesinatos, amenazas e

⁵⁷ Id., párr. 21, 23, 27, 28.

⁵⁸ Id., párr. 25, 27.

⁵⁹ Id., párr. 29 y ss.

⁶⁰ Id., párr. 55.

⁶¹ “MC 196/09 - Ampliación de Medidas Cautelares, Honduras.

El 29 de junio de 2009, la CIDH amplió las medidas cautelares a favor de Edran Amado López, Bertha Cáceres y César Ham. De acuerdo a la información recibida, fuerzas militares rondarían la casa de habitación de Bertha Cáceres, miembro del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras, y la casa de habitación de César Ham, Diputado del Congreso Nacional por el Partido Unificación Democrática, habría sido ametrallada. Asimismo, Edran Amado López, periodista del programa Cholusatur del Canal 36, habría sido detenido y se desconoce su paradero. La CIDH solicitó que se adopten las medidas necesarias para asegurar la vida y la integridad personal de los beneficiarios; en el caso particular de Edran Amado López, que se informe sobre su paradero y, en caso de detención arbitraria, que se disponga su inmediata libertad. La CIDH solicitó información en forma urgente sobre la implementación de esta ampliación de medidas requeridas, a más tardar el 1 de julio de 2009. La CIDH dio el mismo plazo para que Honduras informe sobre la situación de Roger Ulises Peña, Alan McDonald, Adriana Sivori, Larry Sánchez, María José Díaz y Freddy Quintero. Según la información recibida, Roger Ulises Peña, sindicalista, habría sido atropellado el 29 de junio de 2009 por un comando militar y se encontraría en estado grave de salud; Alan McDonald, caricaturista, habría sido detenido arbitrariamente junto con su hija de 17 meses en un operativo en el que un grupo de soldados habría saqueado su casa y destruido sus caricaturas; y Adriana Sivori, Larry Sánchez, María José Díaz, y Freddy Quintero, corresponsales de TeleSUR, habrían sido detenidos arbitrariamente por fuerzas militares y despojados de sus equipos de trabajo y documentación.

La Comisión también solicitó a Honduras informar a la CIDH a más tardar el 1 de julio si se ha declarado un estado de excepción y, en ese caso, cuáles medidas han sido adoptadas para asegurar la observancia de los derechos fundamentales y garantías judiciales inderogables. Asimismo, la Comisión Interamericana solicitó se le informe si se ha producido alguna muerte en conexión con el golpe de Estado, y en este caso información específica al respecto; y sobre todas las detenciones que se habrían practicado desde el día 28 de junio de 2009 en conexión con el golpe de Estado o en operativos de control de orden público posteriores, incluyendo información sobre la identidad de las personas detenidas, las causas de su detención, su actual paradero, si hay personas incomunicadas y si existen recursos judiciales disponibles y en funcionamiento para revisar las causas y condiciones de esas detenciones.

En relación a la situación del derecho a la libertad de expresión, la CIDH solicitó que se le informe sobre la presunta clausura del Canal 36, el Canal 8 y medios de comunicación estatal; la presunta toma de HONDUTEL por parte de efectivos militares; el presunto corte deliberado de servicios de luz y teléfono; la presunta orden, bajo amenaza de fuerza, para que dos equipos de TeleSUR desmontasen sus equipos e interrumpiesen transmisiones; la presunta prohibición de transmitir a canales de televisión por cable (TeleSUR, CNN, CubaVisión Internacional); la presunta prohibición al Diario El Tiempo y el Canal 11 de transmitir declaraciones de funcionarios del Gobierno del Presidente Zelaya; la toma de Radio Globo por elementos militares y las presuntas vejaciones, amenazas e intimidaciones contra su personal, incluyendo a Alejandro Villatoro, Lidieth Díaz, Rony Martínez, Franklin Mejía, David Ellner Romero, y Orlando Villatoro, la presunta toma de Radio Progreso por elementos militares; las medidas adoptadas para asegurar la vida e integridad personal de un periodista del Diario El Heraldillo que habría sido atacado por particulares durante una manifestación frente de la Casa Presidencial; y la presunta detención de 22 buses en los que se desplazaban miembros de pueblos indígenas provenientes de Olancho y Jesús de Otoro.”
<http://www.cidh.org/medidas/2009.sp.htm> consultado el 5 de octubre de 2017.

intimidación que se ha dado en contra de los opositores al proyecto”⁶². Especialmente preocupante es que en el caso que nos ocupa, a juicio de la Relatora “no existen indicios de que se hayan realizado estudios de impacto social, cultural y ambiental de manera previa a la aprobación del proyecto”, por lo que se puede sentenciar que las empresas implicadas no han respetado el deber de debida diligencia⁶³. En este sentido, son representativas las siguientes palabras:

“Como parte de un verdadero proceso de debida diligencia, las empresas e instituciones financieras deben en primer lugar determinar si existen pueblos indígenas en o cerca de los lugares donde se piensa realizar una actividad, y luego debe haber una investigación sobre los derechos a tierras, recursos naturales y consulta previa que pudiera corresponder a los pueblos indígenas bajo estándares internacionales.”⁶⁴

Finalmente, el acceso a medios de reparación también ha sido insuficiente y no se ha garantizado el acceso a la justicia de las víctimas. Es más, los autores intelectuales de los asesinatos siguen en libertad, y es que el grado de corrupción policial y judicial en Honduras es especialmente grave⁶⁵.

En esta línea se encuentra el informe aprobado el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas. En él, se establecen cuáles son las obligaciones de los Estados en este ámbito⁶⁶. Así, los Estados tienen una serie de obligaciones cuando se produzcan actividades extractivas, de explotación y desarrollo, que son especialmente sensibles cuando afecten a pueblos indígenas, tribales y a comunidades afrodescendientes, en tanto que se debe garantizar el respeto de sus derechos, y es que la Comisión Interamericana considera que “estos proyectos y actividades aún no son supervisados de forma frecuente por los Estados receptores y los Estados de origen”⁶⁷ lo que da lugar a violaciones de derechos humanos.

La Comisión Interamericana afirma que las obligaciones de los Estados “giran en torno a seis ejes centrales, consistentes en el deber de: (i) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) supervisar y fiscalizar las actividades de extracción, explotación y desarrollo, (iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia, y (vi) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos cometidas en estos contextos.”⁶⁸ Ninguna de estas obligaciones se ha respetado en el caso que nos ocupa. El marco normativo es claramente deficiente, dado que no han respetado los derechos de las comunidades afectadas, no se han prevenido las violaciones de derechos humanos, ni se han garantizado los mecanismos de consulta, como tampoco la violencia, ni han sido eficaces los mecanismos de reparación.

⁶² Informe sobre la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras, párr. 34.

⁶³ Id., párr. 49 y ss.

⁶⁴ Id., párr. 51.

⁶⁵ Id., párr. 56 y ss.

⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015.

⁶⁷ Id., párr. 2.

⁶⁸ Id., párr. 5.

Por otro lado, la Comisión incide en la especial vulnerabilidad de determinados colectivos, que nos importan en el presente análisis: los pueblos indígenas, constatando que este tipo de actividades afecta negativamente al disfrute de una serie de derechos como son el “derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; al derecho a la identidad cultural y libertad religiosa; a la vida; a la salud, integridad personal y a un medio ambiente sano; a derechos económicos y sociales vinculados con la alimentación, acceso al agua y derechos laborales; al derecho a la libertad personal y la protesta social; y a la protección frente al desplazamiento forzado.”⁶⁹ Además, se constata que el impacto es especialmente agresivo sobre líderes, defensores de derechos humanos, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.⁷⁰ Todo ello se ha reproducido con pavorosa precisión en Agua Zarca. ¿Qué recomienda la Comisión Interamericana para evitar este tipo de situaciones? Como no podía ser de otra manera, insta a la necesidad de “diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos frente a actividades extractivas”⁷¹, dar un seguimiento a estas actividades para evitar abusos, exigir informes y transparencia a las empresas, reforzar la labor de supervisión, etc. Más allá de la voluntad política que los Estados podrían/deberían mostrar por seguir estas recomendaciones, nuevamente topamos con las dificultades que para la realización de estos objetivos representa la existencia de Estados débiles, donde la corrupción sea endémica y donde el estado de derecho se convierta en algo casi quimérico, como en Honduras. Nuevamente nos hallamos ante el círculo vicioso: para que se realicen los derechos humanos y que la labor empresarial sea correctamente supervisada, es imprescindible contar con instituciones fiables, fuertes, transparentes, democráticas y sometidas al imperio del derecho. Es decir, es imperativa la realización del ODS 16 si pretendemos lograr la realización de los derechos humanos.

Reflexión final

El caso de Berta Cáceres pone en evidencia lo dramático del tema que nos ocupa. Su asesinato refleja cómo la ausencia de unas instituciones fiables, eficaces y transparentes, así como un control sobre la actividad empresarial son cuestiones clave para el desarrollo y el respeto de los derechos humanos, y es que, sin Estado, no hay posibilidad de que se cumplan los Principios Rectores. En una jornada de trabajo en el marco del Proyecto de investigación a cuyo amparo se ha realizado esta publicación, la profesora Mangas afirmó que hoy en día los países pueden ser ricos en recursos naturales, pero ello no tiene por qué hacer que mejoren su situación de desarrollo. Y es que el elemento clave para distinguir un país desarrollado de otro que no lo es, es la existencia de instituciones fuertes⁷², de un Estado en funcionamiento. No puedo estar más de acuerdo con esta afirmación. Cuando existe el Estado, se cumplen con mayor facilidad los derechos humanos, y sin instituciones que velen por su realización, los derechos humanos desaparecen. Y yendo más allá, sin instituciones fuertes, supervisar la labor de las empresas transnacionales se convierte en una tarea imposible.

⁶⁹ Id., párr. 8.

⁷⁰ Id.

⁷¹ Id., p. 185.

⁷² Se profundiza en este razonamiento en MANGAS MARTÍN, A., “Humanización, democracia y estado de derecho en el ordenamiento internacional”, *op. cit.*, p. 112 y ss.

En el actual panorama internacional, y en el contexto del tema que hoy nos ocupa, se plantea el problema de cómo realizar el ODS16 y los Principios Rectores. Probablemente, la forma jurídica que han adoptado los instrumentos existentes – Resolución 70/01 de 25 de septiembre de 2015 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011 del Consejo de Derechos Humanos - no sea la más adecuada para asegurar su cumplimiento, y ello debido a la falta de normatividad y a sus carencias coercitivas, pero también es probable que sea la única posible dado su contenido y siguiendo la tendencia existente de recurso al *soft law* de forma generalizada. Por ello, a pesar de lo deseable que sería que el *Convenio sobre Empresas y Derechos Humanos* –tarea que ahora se desarrolla en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tras la adopción de la Resolución 26/9 de 26 de junio de 2014- acabara viendo la luz, no parece que sea una tarea fácil.

Ello es consecuencia de las múltiples reticencias que los países desarrollados manifiestan en relación a su compromiso con instrumentos internacionales que impongan mecanismos de control a la labor de las empresas transnacionales. De hecho, claramente nos encontramos ante una disyuntiva. Si bien la mejor de las opciones posibles, en aras de la seguridad jurídica y de la previsibilidad, sería contar con instrumentos normativos de *hard law*, como un tratado internacional, el que los países desarrollados, en donde tienen su matriz mayoritariamente las empresas transnacionales, manifiesten su negativa en apoyar su celebración, provoca que el *soft law* sea la técnica elegida. La iniciativa que propuso la celebración de este tratado partió de Ecuador y Sudáfrica, junto con Bolivia, Cuba y Venezuela. De los 47 Estados participantes en el Consejo de Derechos Humanos, 20 apoyaron el texto, se opusieron 14 –entre los que figuraban tanto los Estados miembros de la UE y Estados Unidos- y 13 se abstuvieron⁷³. El día siguiente, un conjunto de países desarrollados y en desarrollo, entre los que figuraban Argentina, Francia, India, México o Rusia, propusieron una resolución que no apoya la celebración de un nuevo instrumento, sino que centra su atención en los Principios Rectores y en la labor desarrollada y por hacer por parte del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de Naciones Unidas. Esta resolución fue adoptada por consenso⁷⁴.

Este hecho, en mi opinión, pone claramente de manifiesto cuál parece que puede ser el camino que, en este caso, viene dictado por el absoluto pragmatismo. No parece fácil lograr el apoyo de los países desarrollados, hasta este momento, en vincularse por convenios internacionales que impongan obligaciones en esta materia, por lo que para evitar que un posible tratado caiga en la irrelevancia, es probable que la senda a seguir sea la del *soft law*. Con todo, hay que señalar que la apuesta por el *soft law* no es nueva, y que es la que rige en otros sectores del derecho⁷⁵ y también en otros ámbitos del Derecho

⁷³ “Votos a favor: Argelia, Benín, Burkina Faso, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, India, Indonesia, Kazajstán, Kenia, Marruecos, Namibia, Pakistán, Sudáfrica, Venezuela (República Bolivariana de), Vietnam.

Votos en contra: Alemania, Austria, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Montenegro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania.

Abstenciones: Arabia Saudita, Argentina, Botsuana, Brasil, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Kuwait, Maldivas, México, Perú, Sierra Leona.”

⁷⁴ A/HRC/26/L.1.

⁷⁵ Véase ESCUDERO ALDAY, R., “El concepto de *soft law*”, VVAA., *Contribuciones a la Filosofía del Derecho. Imperia en Barcelona 2010*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 128 y ss.

Internacional⁷⁶. Ahora bien, ¿es la adecuada? Esto es, ¿sirve para que las empresas y los Estados respeten y cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos? Volviendo a Honduras no parece que sea así.

Este país centroamericano se sometió a Examen Periódico Universal de Naciones Unidas por última vez en 2015. El Informe final del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos, en sus recomendaciones a Honduras señaló que debía “desarrollar un plan nacional de acción para aplicar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y los Derechos Humanos, incluidas medidas específicas para reforzar la aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT”⁷⁷.

Si bien esta recomendación cuenta con el apoyo de Honduras⁷⁸ y este Estado en su Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos⁷⁹ se compromete a “aplicar las medidas legislativas y administrativas vigentes para evitar que las empresas transnacionales violen las leyes laborales”⁸⁰, así como a “aplicar las medidas legislativas y administrativas vigentes para evitar que las empresas transnacionales violen las leyes del medio ambiente”⁸¹, el caso de Berta Cáceres muestra en toda su crudeza la ineficacia del aparato normativo existente.

En definitiva, el mejor de los escenarios sería el de contar con un tratado internacional, con obligaciones claras y supervisadas, que vinculara a un buen número de Estados de la Comunidad Internacional. A su vez, disponer de instituciones fiables, en un marco de previsibilidad y seguridad jurídica, es imprescindible para que el respeto y el cumplimiento de las obligaciones relativas a derechos humanos sea una realidad. Hoy, no contamos con el primer elemento, y tampoco en muchos Estados con el segundo. Mientras persista esta situación, violaciones de derechos humanos tan trágicas y dolorosas como la que ha rodeado el asesinato de Berta Cáceres seguirán produciéndose. Es hora de afrontar este grave problema, ojalá la Comunidad Internacional esté a la altura.

Bibliografía

- ARROCHA OLABUENAGA, P., “Consideraciones sobre el estado de derecho en el plano internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X, 2010.
- BOUTROS-GHALI, B., *An Agenda for Democratization*, United Nations, Nueva York, 1996.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos*

⁷⁶ SHELTON, D., “Soft Law”, *Handbook of International Law*, Routledge Press, Londres, 2008 y PETERS, A., “Soft Law as a New Model of Governance: A Legal Perspective”, VVAA., *The Dynamics of Change in EU Governance*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, p. 21 y ss.

⁷⁷ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal- Honduras, A/HRC/30/11 de 15 de julio de 2015, Recomendación 124.12

⁷⁸ Id. p. 15

⁷⁹ SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Primera Política Pública en Derechos Humanos y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos*, 2013

⁸⁰ De conformidad con la Recomendación nº 36 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Id. p. 143

⁸¹ Id. p. 176

humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo,
OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015

- DE SCHUTTER, O., *Towards a legally binding instrument on Business and Human Rights*, Université Catholique de Louvain, Working Paper 2015/2.
- DÍAZ BARRADO, C.M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016.

UNIÓN EUROPEA Y LATINOAMÉRICA: COOPERACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD¹

*EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA: STRATEGIC COOPERATION IN THE
SECURITY AREA*

Andreea Marica²
Universidad Camilo José Cela

RESUMEN

Se considera que el alto y fuerte nivel del crimen organizado es el principal obstáculo para el desarrollo de América Latina, por lo que las políticas de cooperación al desarrollo de la UE para Latinoamérica, se centran en el vínculo existente entre dos aspectos: “seguridad y desarrollo”. Por otro lado, teniendo en cuenta que el crimen organizado extiende con facilidad sus *tentáculos* y tiene la capacidad de llegar a Europa, la UE ha tomado una serie de medidas para impulsar los mecanismos de cooperación técnica, operativa y de capacitación entre los servicios policiales regionales. En este sentido, a través de sus programas, la UE contribuye a la capacitación de la policía y a la mejora del sistema judicial, fomentando así la cooperación transfronteriza, regional e internacional en consonancia con la dimensión exterior de su política de seguridad.

Ha sido a través del Proyecto AMERIPOL – UE que se ha logrado aumentar la capacidad de cooperación policial internacional y así mismo de las autoridades judiciales para llevar a cabo investigaciones complejas a nivel regional y transregional a través de AMERIPOL, haciendo especial hincapié en un efectivo intercambio de información y de datos. Una vez finalizada la primera fase de dicho Proyecto, la segunda fase del mismo está enmarcada dentro del “Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina”.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Latinoamérica, Seguridad, Cooperación Policial.

ABSTRACT

The high and heavy level of organized crime is considered to be the main obstacle to the development of Latin America, so that the EU's development of cooperation policies for Latin America focuses on the link between security and development. On the other hand, given that organized crime easily extends its *tentacles* and has the capacity to reach Europe, the EU has taken a number of measures to promote mechanisms for technical, operational and training cooperation between regional police services. In this regard, through its programs, the EU contributes to training police and improving the judicial system, promoting cross-border, regional and international cooperation, in line with the external dimension of EU security policy.

¹ Artículo recibido el 28 de julio de 2017 y aprobado el 29 de septiembre de 2017.

² Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora de Derecho Internacional en la Universidad Camilo José Cela, Madrid

The AMERIPOL – EU Project has made it possible to increase the capacity of international police cooperation and also of the judicial authorities to carry out complex investigations at regional and transregional level through AMERIPOL, with special emphasis on an effective exchange of criminal Information and Data. Once the first part of this Project was completed, his second part is framed within the “Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020. Multiannual Indicative Regional Program for Latin America.”

KEYWORDS: European Union, Latin America, Security, Police Cooperation.

Sumario: I. Área Prioritaria de la Cooperación entre la UE y Latinoamérica: el Vínculo entre Seguridad y Desarrollo. II. Proyecto AMERIPOL – UE: Mejorar la Capacidad de Cooperación Internacional de las Autoridades Policiales, Judiciales y Fiscales. III. La Segunda Fase del Proyecto AMERIPOL – UE: Fortalecer la Cooperación Policial y la Aplicación de la Ley en Latinoamérica. Conclusiones. Bibliografía.

* * *

I. Área Prioritaria de la Cooperación entre la UE y Latinoamérica: el Vínculo entre Seguridad y Desarrollo

Tal y como reza el Art. 3.5 del TUE, en sus relaciones con el mundo, la Unión Europea se compromete a promover sus propios valores e intereses, contribuyendo de esta forma a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, por lo que en un mundo globalizado, entre sus políticas relacionadas con la acción exterior, la seguridad y la justicia juegan un papel fundamental entre otras tantas políticas como medio ambiente, cambio climático, fomento de las energías renovables, empleo, igualdad de género, energía, agua, transportes, sanidad, educación, cultura, investigación e innovación, sociedad de la información, migración, agricultura y pesca.³

En lo que respecta la política de desarrollo, ésta ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la UE y su objetivo principal consiste en la erradicación de la pobreza, tal y como prevé el Art. 208.1 del TFUE. Así mismo, en base al Art. 21. 1 y 2 del TUE se prevé que su acción en la escena internacional tendrá como misión en el resto del mundo promover y fortalecer la Democracia y el Estado de Derecho, teniendo la capacidad de ejecutar una serie de acciones, estrategias y políticas que garanticen la seguridad en un cambiante contexto internacional.

Si bien es verdad que inicialmente la política de desarrollo de la UE estaba orientada hacia los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, la Agenda 2030 denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” se centra en un marco mundial en vista de la erradicación la pobreza.⁴

³ Reglamento (UE) No 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, punto 18. DOUE, L77/44.

⁴ Comisión Europea: La Política de Desarrollo: Resumen General. Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2017, p.1.

En lo que respecta el área prioritaria de la cooperación al desarrollo de Latinoamérica, el reto de la UE consiste en el vínculo existente entre seguridad y desarrollo, teniendo en cuenta que sus índices de delincuencia están entre los más elevados del mundo, por lo que la seguridad y el Estado de Derecho representan actualmente una amenaza persistente para el crecimiento económico, el desarrollo y la estabilidad política de la región.⁵

En este sentido, las principales amenazas en Latinoamérica están directamente relacionadas con la producción, el tráfico y el consumo de drogas, los cárteles y bandas transnacionales, el contrabando de personas y armas, el blanqueo de dinero y la ciberdelincuencia.⁶ Analizando estas amenazas en un contexto globalizado, se considera que el crimen organizado extiende con facilidad sus *tentáculos* y tiene la capacidad de llegar a Europa, por lo que la UE no puede permanecer indiferente ante esta situación.⁷ Dicho esto, teniendo en cuenta que el envío de cocaína proveniente de Centro, Sur América y el Caribe con destino a Europa es controlado por los carteles y micro-carteles de la droga dotados de suficiente capacidad tanto de producir así como de transportar y comercializar la droga una vez en los países europeos de destino, se hace indispensable aunar en esfuerzos y concienciarse de la necesidad de una responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico entre todos los países afectados, siendo éstos productores, de tránsito y de destino.⁸

El alto y fuerte nivel de delincuencia organizada – principal obstáculo para el desarrollo de América Latina – a la que se enfrentan las instituciones estatales responsables de garantizar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho y a la que se junta la defectuosidad de la seguridad en las fronteras⁹ tienen como consecuencia el debilitamiento del sistema de justicia penal. Por otro lado, habría que tener en cuenta las limitaciones en lo que respecta los servicios de protección de testigos y las capacidades forenses, además del amplio hacinamiento en las cárceles¹⁰ aspectos que conllevan a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las Fuerzas de Policía y en el Poder Judicial.

Con la finalidad de fortalecer el Estado de Derecho y la Seguridad Ciudadana, en la lucha contra la delincuencia organizada, la UE ha de contribuir a la capacitación de la policía y a la mejora del sistema judicial, además de fomentar la cooperación transfronteriza, regional e internacional centrándose principalmente en la delincuencia organizada, en consonancia con la dimensión exterior de la política de seguridad de la UE.¹¹ En este sentido, la UE apoya la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), adoptada en 2011 en la Conferencia de Guatemala y coordinada por el Sistema de Integración

⁵ Comisión Europea, Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina, p.19.

⁶ Study on EU Support to Justice and Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean. Final Report / November 2013, p. 3.

⁷ Consejo de la Unión Europea, conclusiones del Consejo, Bruselas 30 de julio de 2014. Anexo: Una estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, p. 2.

⁸ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p. 14 y ss.

⁹ Comisión Europea, Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina, p.4.

¹⁰ Study on EU Support to Justice and Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean. Final Report / November 2013, p. 3.

¹¹ Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus. Action Document for Continental programme on Rule of Law and Security Development nexus, p. 2.

Centroamericana (SICA), y la Estrategia de Seguridad del Caribe, adoptada en febrero de 2013 por los Jefes de Estado de la Comunidad del Caribe (Caricom).¹²

El valor añadido de la respuesta de cooperación regional de la UE consiste en una serie de programas regionales para América Latina cuyo objetivo consiste en apoyar las iniciativas de desarrollo nacionales y bilaterales, trabajando en cuatro áreas prioritarias: 1). El vínculo entre seguridad y desarrollo; 2). La buena gobernanza, rendición de cuentas y equidad social; 3). El crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano; 4). La sostenibilidad medioambiental y el cambio climático.¹³

Para una óptima respuesta de cooperación regional en el ámbito identificado como “Vínculo entre Seguridad y Desarrollo”, en base a un Estudio sobre el apoyo de la UE en la reforma del sistema penal de Latinoamérica que data del año 2013, se consideró que la UE debía hacer hincapié en compartir sus experiencias aprovechando los conocimientos y capacidades de sus propios organismos especializados, como CEPOL, EUROPOL, FRONTEX y EUROJUST y aportando así conocimientos específicos para llenar los vacíos en la planificación estratégica, la gestión y las comunicaciones, así como ayudar a las agencias a gestionar sus procesos de cambio organizativo. Así mismo, el estudio indicó que era necesaria la cooperación entre la Comisión de Jefes de Policía y Directores de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, una coalición de líderes policiales que opera bajo la bandera del SICA e intercambia mejores prácticas, experiencia e inteligencia. En lo que respecta la región del Caribe, se consideró que este apoyo podría adoptar la forma de ayudar a IMPACS a gestionar sistemas de recopilación de información, análisis y presentación de informes, intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas, centralización y coordinación de información sobre oportunidades de formación compartida y desarrollo conjunto de estrategias de formación.¹⁴

La ayuda de la UE en el marco del vínculo “Seguridad y Desarrollo”, se centra específicamente en las estrategias para promover la cooperación y la reforma política en lo que respecta la seguridad y la justicia, la lucha contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la corrupción y el blanqueo de dinero, en tanto que responden a la necesidad y urgencia de abordar el nexo seguridad – desarrollo.¹⁵ En este sentido, la Estrategia 2014-2020 de la UE para Latinoamérica se focaliza en tres ámbitos especialmente sensibles: 1). **Desarrollar un programa de seguridad ciudadana en común** con la región como parte de una colaboración global en materia política y de desarrollo; 2). **Reforzar la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la inseguridad**, respetando los derechos humanos y reforzando las políticas preventivas; 3). **Fomentar la cooperación regional e internacional** para hacer frente a la dimensión transnacional de las amenazas a la seguridad.¹⁶

¹² Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo, Bruselas 30 de julio de 2014. Anexo: Una estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, p. 5.

¹³ Comisión Europea, Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina, p.5.

¹⁴ Study on EU Support to Justice and Security Sector, Reform in Latin America and the Caribbean. Final Report / November 2013, p. 5.

¹⁵ Reglamento (UE) No 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, DOUE, L77/44.

¹⁶ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo, Bruselas 30 de julio de 2014. Anexo: Una estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, p. 3.

El nuevo Programa de Seguridad a escala continental – *El PacCto* (dotado de 20 millones de euros) – cuya vigencia es de 60 meses, está financiado por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea y su objetivo principal consiste en asistir técnicamente a los Estados de América Latina en una lucha eficaz contra el crimen organizado, mediante el fortalecimiento de la cadena penal en su globalidad.¹⁷ El PacCto incluye 18 países de América Latina¹⁸ y es el primer programa de cooperación de la UE en América Latina que abarca toda la cadena penal: policía, justicia y sistema penitenciario.¹⁹

Se prevé que el Programa está integrado en el marco legal de la Convención de Palermo y contribuirá a fortalecer la cooperación regional en todo el proceso de investigación policial, actividad judicial y detención, con especial énfasis en la delincuencia organizada transnacional, por lo que está dividido tres pilares fundamentales²⁰:

- I. **Cooperación entre la Policía y las Fuerzas de Aplicación de la Ley:** su objetivo consiste en mejorar la cooperación entre las fuerzas policiales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley en el continente, siendo prácticamente una segunda fase del Proyecto AMERIPOL – EU (componente anterior del Cocaine Route Program). Se espera que éste pilar logre consolidar a AMERIPOL como entidad regional capaz de potenciar la cooperación entre las fuerzas policiales nacionales en América Latina.
- II. **Cooperación Judicial:** su objetivo se centra en la asistencia judicial y la extradición, el funcionamiento de Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), el fomento de la aplicación del Derecho Internacional y la cooperación en materia penal, y en particular la plena aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos complementarios, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se espera que el programa fortalezca también las redes institucionales existentes y los vínculos intercontinentales entre América Latina y la Unión Europea.
- III. **Sistema Penitenciario:** su objetivo consiste en la capacitación del personal y la reforma penitenciaria en América Latina, fomentando la reingeniería institucional del sistema penitenciario y prestando especial atención a la protección de los derechos humanos.

No obstante, teniendo en cuenta la Comunicación de la Comisión sobre el Programa de Formación de la Policía²¹ se considera que la intervención de EUROPOL y la CEPOL a través de cursos de formación y capacitación, así como el intercambio de buenas prácticas, podría constituir un apoyo coherente y eficaz a la región en materia de consolidación de las capacidades policiales, y específicamente en lo que respecta la

¹⁷ Véase la web: http://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/el-paccto/#ancla-contenido-proyectos

¹⁸ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹⁹ Comisión Europea, Comunicado de Prensa: La UE apoya la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Bruselas, 26 de octubre de 2016. IP/16/3542.

²⁰ Memorandum to the DCI Committee concerning the Annual Action Programme 2016 – part III - in favour of the Latin America Region to be financed from the general budget of the European Union, p. 4.

²¹ Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas, COM(2013) 172 final.

recopilación y el análisis de datos estadísticos sobre delincuencia y de supervisión de las tendencias delictivas, lo que conllevaría a fortalecer la toma de decisiones basadas en hechos demostrados y la cooperación internacional en la región.²²

Apoyo de la UE por Sector: Vínculo entre Seguridad y Desarrollo (Asignación indicativa de 70 millones EUR).

Objetivo general	Objetivos específicos	Líneas de actuación	Resultados esperados
<i>Reforzar la capacidad de los Estados:</i>	<i>Apoyar la capacidad de los Estados y comunidades:</i>	<i>Apoyo a las iniciativas de reforma regionales:</i>	<i>Seguridad pública y lucha contra la delincuencia organizada:</i>
- Garantizar unas condiciones de seguridad propicias en vista de un desarrollo integrador.	- Prestar servicios de justicia y de seguridad eficaces y responsables; - Reforzar el Estado de Derecho apoyando reformas en el sector de la justicia y de la seguridad y políticas de prevención de la delincuencia; - Desarrollar políticas nacionales de lucha contra la droga; - Promover una buena gestión de la migración.	- En el ámbito de la reforma de la justicia y del sector de la seguridad (RJSS); - En el ámbito de las políticas antidroga; - El ámbito de la gestión de la migración y las fronteras.	- Mejora del marco jurídico y de la capacidad de prestación de servicios por parte del sistema de justicia penal y la policía; - Mayor capacidad para controlar las tendencias delictivas y para formular estrategias de seguridad nacional equilibradas y basadas en datos contrastados; - Reducción del impacto del tráfico ilícito, el blanqueo de capitales, la corrupción y otras actividades delictivas organizadas.

Fuente: Comisión Europea, Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina, p.7-8.

II. Proyecto AMERIPOL – UE: Mejorar la Capacidad de Cooperación Internacional de las Autoridades Policiales, Judiciales y Fiscales

En lo que respecta a la efectividad de la lucha contra el crimen organizado transnacional, la cooperación policial y judicial juega un papel fundamental en la que el intercambio de

²² Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo, Bruselas 30 de julio de 2014. Anexo: Una estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe, p. 10.

información y buenas prácticas son herramientas imprescindibles²³ por lo que motivados por la necesidad de construir un ámbito propicio y seguro para el intercambio de conocimientos y experiencias de los actores principales, la Policía Nacional de Colombia tomó la iniciativa de proponer la integración de las policías de América, construyendo así una red para la cooperación internacional contra el crimen organizado.²⁴

Ha sido el 14 de noviembre de 2007 en la III Reunión de Directores, Comandantes y Jefes de Policías en América Latina y el Caribe celebrada en Bogotá, cuando se ha puesto en marcha la Comunidad de Policías de las Américas (AMERIPOL), diseñada para responder a la figura de una Organización Internacional, formada²⁵ actualmente por 33 Cuerpos de Policía²⁶ y 23 Organismos Observadores internacionales permanentes.²⁷

La creación de AMERIPOL responde a la necesidad de contar con un “mecanismo de cooperación hemisférica” teniendo en cuenta que “la noción de seguridad hemisférica responde a la mirada de un mundo global interrelacionado y cada vez más interdependiente, lo que ha llevado a que la cooperación en seguridad en América Latina se haya fortalecido gracias a la existencia de un consenso sobre la necesidad de actuar mancomunadamente contra actores estatales, paraestatales y no estatales que puedan alterar el orden global”.²⁸

No obstante, habría que mencionar que no pocos han sido los retos a los que AMERIPOL se ha tenido que enfrentar y entre ellos cabe mencionar sus esfuerzos para obtener el reconocimiento de organismos gubernamentales y Organizaciones Internacionales como

²³ Comisión Europea y FIIAPP: Mejorar la cooperación policial y judicial para luchar contra el narcotráfico entre América Latina, Europa y África Occidental. Perspectivas desde el proyecto AMERIPOL-EU y en el futuro 1-2 abril 2014, Madrid. Documento de Conclusiones, p.1.

²⁴ Policía Nacional de Colombia, Dirección General – Oficina de Planeación: Cooperación Internacional de la Policía Nacional, Aprobación:05-11-2010, p. 58 y ss.

²⁵Los Estados miembros originarios han sido: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, Consejo Permanente de la OEA/SER.G. Véase Organización de los Estados Americanos CP/CSH/INF. 229/10, 22 septiembre 2010: Informe Consolidado AMERIPOL, p.1.

²⁶ Fuerza de Policía Real de Antigua y Barbuda; Gendarmería Nacional de Argentina; Policía Federal de Argentina; Prefectura Naval de Argentina; Policía de Seguridad Aeroportuaria Argentina.; Departamento de Policía de Belice; Policía Boliviana; Policía Federal de Brasil; Carabineros de Chile; Policía Nacional de Colombia; Fuerza Pública de Costa Rica; Organismo de Investigación Judicial; Policía Nacional Revolucionaria de Cuba; Policía Nacional de Ecuador; Policía Nacional Civil de el Salvador; Drug Enforcement Administration; Policía de Puerto Rico; Policía Nacional Civil de Guatemala; Fuerza de Policía de Guyana Británica; Policía Nacional de Haití; Policía Nacional de Honduras; Fuerza Constabularia de Jamaica; Policía Federal de México; Policía Nacional de Nicaragua; Policía Nacional de Panamá; Servicio Nacional de Fronteras; Policía Nacional del Paraguay; Policía Nacional del Perú; Policía Nacional de República Dominicana; Fuerza de Policía Real de San Cristóbal y Nieves; Fuerza de Policía Real de Santa Lucía; Policía Nacional de Uruguay; Servicio de Policía de Trinidad y Tobago.

²⁷ Oficina Federal de Investigación Criminal de Alemania (BKA); Real Policía Montada de Canadá (RCMP-GRC); Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP); Comisión de Jefes, Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia; Cuerpo Nacional de Policía de España; Guardia Civil Española; La Oficina Europea de Policía (EUROPOL); Guardia de Finanzas de Italia; Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP); Carabinieri de Italia; Dirección Central del Servicio Antidrogas de Italia; Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización Internacional de Policía (INTERPOL); Sistema de Seguridad Regional (RSS); Ministerio del Interior de Francia; Cuerpo de Servicios Policiales de Holanda; Policía Nacional de Suecia; Policía de Seguridad Pública Portuguesa; Investigaciones de Seguridad Nacional; Policía Principat d'Andorra; Policía Federal Australiana; Policía Judicial Aduanera de Alemania (ZKA); Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC).

²⁸ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p.3 y ss.

las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, y específicamente de los organismos internacionales de cooperación policial como EUROPOL e INTERPOL. Un reto que ya ha sido superado, teniendo en cuenta que está hoy en día referenciada en el contexto internacional por las organizaciones mencionadas.²⁹

Destaca no obstante su constante deseo de formalizarse como entidad hemisférica de carácter intergubernamental en tanto que actualmente es una organización de carácter exclusivamente policial y por otro lado la necesidad de incorporarse al Sistema Interamericano, cuya única forma de hacerlo es a través de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este sentido, la incorporación de AMERIPOL al Sistema Interamericano por intermedio de la OEA conlleva a que la Comunidad de Policías de las Américas pueda “superar dos grandes déficits que dificultan y pueden llegar a impedir la continuación de su existencia: a). La ausencia de un marco jurídico que respalde esa existencia; b). Su actividad actual sin sujeción a una dirección política – que en este caso debe ser multilateral y hemisférica, puesto que AMERIPOL es una organización hemisférica – que decida y oriente sus actividades”.³⁰

Así mismo habría que recordar que en sus comienzos la Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL estaba situada en las instalaciones de la Policía Nacional de Colombia, y hoy en día cuenta con un edificio propio y cuyo equipamiento de las oficinas y los recursos logísticos y tecnológicos han sido aportados por el proyecto AMERIPOL-UE, financiado por la Unión Europea, lo que le permite actuar hoy en día con independencia de los demás cuerpos policiales de la región.³¹

Tal y como hemos mencionado, una de las barreras que AMERIPOL ha tenido que superar, ha sido su reconocimiento por parte de organismos internacionales de cooperación policial como EUROPOL e INTERPOL, en tanto que en un principio, su propia existencia y eficiencia han dado lugar a dudas creyéndose podría derivarse en una duplicación de organismos como los mencionados. En este sentido, debido a los resultados óptimos conseguidos a través del Proyecto AMERIPOL – UE, considerado como “el efectivo propulsor de la Organización de las Policías de América” ha quedado patente que lejos de crear duplicación “se integrará perfectamente con ellos y fomentará sinergias significativas en el intercambio de información”³², en tanto que la creación de AMERIPOL responde a la finalidad de “complementar las acciones de cooperación policial que ya existen, centrándose en las necesidades operativas y de capacitación de las policías del Continente Americano”.³³

No obstante, sí es importante subrayar que una de las metas de AMERIPOL es la de aproximarse a la figura de EUROPOL, cuyo objetivo consiste en facilitar la cooperación en acciones estratégicas y operativas³⁴ de las autoridades competentes de los Estados Miembros de la UE. En este sentido, habría que mencionar que EUROPOL se propone

²⁹ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p. 10.

³⁰ AMERIPOL – Presidencia, n. 016 de 19 de mayo de 2015. Asunto: Respuestas a las preguntas planteadas a AMERIPOL. Código: SG-FR-001, VER:0, Aprobación: 08-03-2012, p. 3.

³¹ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p.5.

³² Comisión Europea y FIIAPP: Mejorar la cooperación policial y judicial para luchar contra el narcotráfico entre América Latina, Europa y África Occidental. Perspectivas desde el proyecto AMERIPOL-EU y en el futuro 1-2 Abril 2014, Madrid. Documento de Conclusiones, p.4.

³³ Consejo Permanente de la OEA/SER.G, Organización de los Estados Americanos CP/CSH/INF. 229/10, 22 septiembre 2010: Informe Consolidado AMERIPOL, p. 2.

³⁴ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p. 36.

por un lado contribuir significativamente a la gestión de la información criminal en la UE, y por otro lado, lograr el máximo impacto operacional en su apoyo operativo a los Estados Miembros, y en lo que respecta sus funciones, éstas le caracterizan tanto como el eje de la información policial, así como el principal centro de apoyo a las operaciones policiales en la región.

A pesar de la meta de aproximación a la figura internacional de EUROPOL y a pesar de las dudas existentes al principio en lo que respecta la posible duplicación con INTERPOL, se considera que el “elemento diferenciador entre AMERIPOL y otros organismos de cooperación policial es exactamente la forma indiscriminada con que se prevé la integración, de manera que participen las policías uniformizadas, tradicionalmente centradas en el concepto de orden pública, y también las policías judiciales, que se centran en investigación y producción de pruebas”.³⁵



Fuente: Policía Nacional de Colombia, Dirección General – Oficina de Planeación “Cooperación Internacional de la Policía Nacional”, Aprobación:05-11-2010.

Ahora bien, en lo que respecta el Proyecto AMERIPOL – UE, su primera fase se concretó en base al Memorándum de Entendimiento denominado “Fortalecimiento de Capacidad en Cooperación Internacional de las Autoridades de Leyes, Autoridades Judiciales y Fiscales” firmado el 21 de agosto de 2011 en la Ciudad Rio de Janeiro (Brasil), entre la Unión Europea y los seis cuerpos de policía signatarios³⁶, estando enmarcado en el “Instrumento en Pro de la Estabilidad y de la Paz de la Unión Europea” y el “Programa de Ruta de la Cocaína” y gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica

³⁵ Consejo Permanente de la OEA/SER.G, Organización de los Estados Americanos CP/CSH/INF. 229/10, 22 septiembre 2010: Informe Consolidado AMERIPOL, p. 2.

³⁶ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú.

de Administraciones y Políticas Públicas del Gobierno de España (FIIAPP).³⁷ Dicho Proyecto ha sido gestionado por Sra. Valerie Miranda y coordinado por el Inspector Jefe Marcos Alvar Bastilleiro, y ha finalizado en septiembre de 2016.³⁸

El objetivo principal del Proyecto ha respondido a la necesidad de “impulsar mecanismos de cooperación técnica, operativa y de capacitación entre los servicios policiales de cada país acogido al Proyecto AMERIPOL – UE, con el fin de coadyuvar a la mejora de los procedimientos y técnicas de actuación para incrementar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios a la sociedad, con respecto y sujeción a las normas internas que rigen las actividades de cada institución”.³⁹ Dicho esto, se ha perseguido principalmente aumentar la capacidad de la cooperación policial internacional⁴⁰ y así mismo de las autoridades judiciales para llevar a cabo investigaciones complejas a nivel regional y transregional a través de AMERIPOL, haciendo especial hincapié en un efectivo intercambio de información y de datos.⁴¹

En este sentido, en vista de fortalecer el intercambio de información e inteligencia a nivel regional, en el año 2015 se ha puesto en marcha el Sistema Piloto de Intercambio de Información (SIPA) entre las Unidades de AMERIPOL (UNAs), tratándose de una base de datos conjunta, “una herramienta para generar y compartir informes de inteligencia estratégica y que con posterioridad pudieran ser de inteligencia operativa”.⁴²

Tal y como habíamos mencionado anteriormente, una de las metas de AMERIPOL es acercarse a la figura de EUROPOL, una agencia policial que brinda a las autoridades competentes de sus Estados Miembros una serie de informes de inteligencia tanto estratégica, así como operativa. En este sentido, cabe mencionar que EUROPOL desarrolla en base a la información recibida de los Estados Miembros una serie de informes de Análisis Estratégico, y tal y como viene definido en el propio Reglamento de EUROPOL, el análisis estratégico abarca “todos los métodos y técnicas mediante cuales la información se recopila, almacena, trata y evalúa con la finalidad de apoyar y

³⁷ AMERIPOL, Informe Ejecutivo, Bogotá D.C., 25 de junio de 2013, Sección Jurídica, INFOEJE-012, Carácter Reservado: Compromisos Adquiridos de los Instrumentos de Cooperación de la Comunidad de Policías de América – AMERIPOL, p. 1.

³⁸ Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus. Action Document for Continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus, p. 12 y ss.

³⁹ AMERIPOL, Informe Ejecutivo, Bogotá D.C., 25 de junio de 2013, Sección Jurídica, INFOEJE-012, Carácter Reservado: Compromisos Adquiridos de los Instrumentos de Cooperación de la Comunidad de Policías de América – AMERIPOL, p. 1.

⁴⁰ En base al proyecto AMERIPOL - UE se han organizado cursos de inteligencia criminal, seminarios interinstitucionales y encuentros para formar a un personal cada vez más capacitado en la solución de delitos transnacionales. Las capacitaciones han tratado diversos temas relacionados con la delincuencia del tráfico de estupefacientes, métodos de investigación, valoración de la prueba, cibercrimen, trata de seres humanos, falsificación de documentos, control de fronteras y análisis de perfiles de riesgo, entre otros. Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p. 34.

⁴¹ Consejo de la Unión Europea: Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas UE-CELAC - Informe anual junio de 2015 - junio de 2016, Bruselas, 12 de mayo de 2016 (OR. en), 8875/16, p. 13.

⁴² Comisión Europea y FIIAPP: Mejorar la cooperación policial y judicial para luchar contra el narcotráfico entre América Latina, Europa y África Occidental. Perspectivas desde el proyecto AMERIPOL-EU y en el futuro 1-2 Abril 2014, Madrid. Documento de Conclusiones, p.3.

desarrollar una política frente a la delincuencia que contribuya a prevenir y combatir la delincuencia de manera eficiente y efectiva”.⁴³

En cuanto a los Análisis Operativos desarrollados por EUROPOL, éstos tienen como objetivo facilitar la información destinada a operaciones que están en curso en los Estados Miembros de la UE, y a través del análisis se busca identificar los llamados *cabos sueltos* de una operación delictiva. El trabajo consiste en una demostración metódica de los vínculos existentes entre los datos almacenados y analizados. Por ello, el análisis operativo consiste en “todos los métodos y técnicas mediante los cuales la información se recopila, almacena, trata y evalúa con la finalidad de apoyar investigaciones penales”.⁴⁴

En lo que respecta las Unidades Nacionales de AMERIPOL, habría que subrayar que en este aspecto, también se ha adoptado el modelo diseñado por EUROPOL. En este sentido, según el marco jurídico⁴⁵ de la Agencia, los Estados Miembros y EUROPOL cooperarán entre sí para cumplir sus respectivas tareas, por lo que se establecen una serie de funciones para las dos partes. En lo que respecta la cooperación, se prevé que cada Estado Miembro creará o designará una Unidad Nacional de EUROPOL (UNE), dirigida por un agente como Jefe de la Unidad, siendo ésta el único órgano de enlace entre EUROPOL y las autoridades competentes de los Estados Miembros. No obstante, se prevé la posibilidad de que los Estados Miembros autoricen contactos directos entre sus autoridades competentes y la Agencia, por lo que toda la información intercambiada entre ellas será recibida por la UNE, siendo EUROPOL la encargada de hacérsela llegar.⁴⁶

Ahora bien, una vez puesto en marcha el Sistema de Información Policial para AMERIPOL (SIPA), una herramienta innovadora y financiada por la UE que ha tenido como consecuencia el intercambio de experiencias y asistencia técnica en materia de investigación criminal, así como la creación de las Unidades Nacionales de AMERIPOL en cada país beneficiario y alentando su incorporación en las estructuras nacionales, similar a las Unidades Nacionales de EUROPOL, se considera que los objetivos de la primera fase del proyecto AMERIPOL – UE, han sido cumplidos.⁴⁷

No obstante, en lo que respecta la interoperabilidad de los Sistemas de Información y por índole el futuro del SIPA que ha sido creado con un diseño similar al Sistema utilizado por INTERPOL (Sistema I-24/7) y EUROPOL (SIENA) para potenciar la lucha contra la delincuencia organizada, se considera que la implementación de dicho Sistema constituye un hito en la existencia de AMERIPOL, en tanto que permite el almacenamiento de información de las operaciones realizadas y así mismo el cruce de datos para detectar los vínculos o “cabos sueltos” de una operación delictiva, y elaborar una serie de informes de análisis.

Se trata por lo tanto de la “implementación de una plataforma de intercambio de información, mediante correos seguros, cifrados y encriptados a través de servidores propios con líneas independientes instalados en la Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL

⁴³ Art. 2, letra b), Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

⁴⁴ Art. 2, letra c), Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

⁴⁵ Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

⁴⁶ Art. 7, ap. 1, 2 y 5, Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

⁴⁷ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p.8.

en Bogotá⁴⁸ y que dotará a las policías de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú de comunicaciones modernas y seguras para optimizar el sistema de intercambio de información que se realizará a través de la herramienta VPN (*virtual private network*) que garantiza la seguridad de la información intercambiada entre las partes.⁴⁹

Tal y como habíamos mencionado, el SIPA ha sido creado con un diseño similar a los utilizados por INTERPOL y EUROPOL, por lo que VPN responde a varias similitudes con la herramienta de EUROPOL – SIENA. En este sentido, habría que mencionar que una de las funciones principales de EUROPOL consiste en el intercambio de información con los Estados Miembros y al tratarse de *información sensible o restringida*, es absolutamente imprescindible contar con una Aplicación Segura de la Red de Intercambio de Información, por lo que en el año 2009 se ha puesto en marcha una herramienta de nueva generación denominada Red Segura de Intercambio de Información (SIENA), creada con el objetivo claro de proporcionar la más alta seguridad y para dotar de celeridad el uso de la comunicación y el intercambio de información operativa y estratégica sobre actividades delictivas.⁵⁰

La comunidad de usuarios de SIENA está compuesta por Agentes de EUROPOL, Funcionarios de Enlace de los Estados Miembros y expertos nacionales en comisión de servicios, por el personal de las UNE, y por las autoridades competentes de los Estados Miembros (debidamente autorizadas por sus UNE⁵¹), y así mismo por los socios en base Acuerdos de Cooperación Operativa y Estratégica firmados con EUROPOL, o en base a Acuerdos Internacionales firmados con la UE. SIENA permite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizar su propio sistema nacional para intercambiar mensajes de SIENA con sus contrapartes internacionales, lo que conlleva a un registro automático de todos los mensajes entrantes y salientes de SIENA a una base de datos nacional.⁵²

En lo que respecta a INTERPOL, una comunicación segura a nivel global y en tiempo real es fundamental para el éxito de la cooperación policial mundial, por lo que la necesidad de mejora de los sistemas y medios de comunicación a nivel policial hizo que la organización diseñara e implementara un Sistema Mundial de Comunicación de Alta Tecnología para la comunidad policial, denominada I 24/7 (I – la inicial de INTERPOL;

⁴⁸ Informe Gestión Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL 2011 – 2014: “Integración para la Protección y la Seguridad Ciudadana”, p. 6.

⁴⁹ Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro, p. 38 y ss.

⁵⁰ Panorama de EUROPOL, Informe general sobre las actividades de EUROPOL de 1 de enero – 31 de diciembre de 2010. Según EUROPOL, SIENA había sido pensada para facilitar la comunicación entre las UNE – los FE – EUROPOL, pero posteriormente, en el año 2010 la herramienta después de haber sido adaptada para su nuevo objetivo, ha sido puesta a disposición de EUROJUST, INTERPOL, Estados Unidos, Australia, Canadá, Noruega y Suiza. En Panorama de EUROPOL de 2011, se menciona que SIENA se amplió de nuevo, y esta vez para incluir a través de acuerdos operativos de cooperación, a Croacia e Islandia. Asimismo, se ajustó para hacer posible su extensión a los socios en materia de cooperación con acuerdos estratégicos, como Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Turquía, p. 21.

⁵¹ Art. 7, ap.5, Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

⁵² SIENA - Secure Information Exchange Network Application, QL-32-12-232-EN-C.

24 – se refiere a la operatividad 24 horas al día y 7 hace referencia a la operatividad continua a lo largo de los 7 días de la semana).⁵³

El Sistema I 24/7 de comunicación protegida conecta entre sí a la Secretaría General de INTERPOL con las Oficinas Centrales Nacionales y las oficinas regionales, creando una red electrónica mundial destinada al intercambio de información policial, proporcionado de esta forma a los Estados Miembros un acceso instantáneo a sus bases de datos⁵⁴ – excepto a la Red de Información Balística (IBIN).⁵⁵ No obstante, habría que mencionar que, en el año 2004, mediante un Convenio de Cooperación con INTERPOL, EUROPOL ha sido también conectada al Sistema Mundial de Comunicación de Alta Tecnología de INTERPOL I-24/7.⁵⁶

Tal y como observamos, los grandes desafíos a los que se ha enfrentado AMERIPOL han sido prácticamente superados gracias al Proyecto AMERIPOL – UE que ha finalizado en septiembre de 2016 pero cuyas actividades continúan hoy en día en el marco del Programa Regional del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) sobre Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho, denominado “Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina”, tratándose por lo tanto de la Segunda Fase de este Proyecto innovador.

III. La Segunda Fase del Proyecto AMERIPOL – UE: Fortalecer la Cooperación Policial y la Aplicación de la Ley en Latinoamérica

Tal y como hemos mencionado a lo largo del presente trabajo, el “Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014 – 2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina” abarca tres pilares y en lo que a nosotros nos interesa, el primer pilar tiene como objetivo principal fortalecer la cooperación policial y la aplicación de la ley en la región, y por consecuencia, consolidar a AMERIPOL como entidad regional capaz de fomentar la cooperación entre las fuerzas policiales en América Latina.⁵⁷

En este sentido, por un lado, habría que subrayar que en base al Programa Regional de Formación Policial, la meta consiste en realizar una serie de actuaciones centradas en la capacitación de los operadores de las instituciones del Sector de Justicia y Seguridad de Centroamérica, mediante la ejecución de un *Plan Maestro de Formación Regional* integrado en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)⁵⁸ y por otro lado, tal y como venimos mencionando, el objetivo consiste en lograr fortalecer la cooperación entre AMERIPOL y los socios internacionales INTERPOL⁵⁹ y EUROPOL.

⁵³ INTERPOL Best Practices in Combating Terrorism: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/bestprac-interpol.pdf>

⁵⁴ INTERPOL, Informe Anual 2006 “Mayor comunicación policial para un mundo más seguro”, p. 9.

⁵⁵ INTERPOL, Bases de Datos. Doc. COM/FS/2016-03/GI-04.

⁵⁶ Fuente internet: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2004/PR200402Es.asp>

⁵⁷ Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus. Action Document for Continental programme on Rule of Law and SecurityDevelopment nexus, p.6.

⁵⁸ Noticias de América Latina y el Caribe, NODAL: Representantes policiales de Centroamérica y el Caribe discuten temas de seguridad integral, 18 de mayo de 2017: <http://www.nodal.am/2017/05/representantes-policiales-centroamerica-caribe-discuten-temas-seguridad-integral/>

⁵⁹ En lo que respecta a la cooperación con INTERPOL, habría que destacar una serie de proyectos operativos tales como el Proyecto Fortaleza que está destinado a combatir las organizaciones criminales en Latinoamérica y así mismo el Proyecto Aircop, gestionado por UNODC, cuyo objetivo consiste en la cooperación en vista de fortalecer las capacidades de detección, interdicción e investigación en aeropuertos seleccionados en África y América Latina y conectarlos con bases de datos internacionales. Véase

En vista de lograr el establecimiento de una cooperación transfronteriza, regional, internacional y de aplicación de la ley que sea sostenible y eficaz de conformidad con las normas internacionales, generalmente las actividades estarán diseñadas para fomentar el contacto directo entre las autoridades policiales y fiscales especializados, y específicamente se perseguirán una serie de prioridades⁶⁰ entre las que destacan:

- 1). El fortalecimiento de las Unidades Nacionales de AMERIPOL y la mejora del intercambio de información a través del SIPA, haciéndose hincapié en el intercambio de información con INTERPOL (I-24/7) y EUROPOL (SIENA).⁶¹
- 2). La necesidad de revisar y mejorar el Memorándum de Entendimiento entre la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y AMERIPOL – EU, firmado en el año 2011 en vista de fortalecer la cooperación entre Europa y Latinoamérica para combatir determinadas formas de criminalidad organizada, especialmente el tráfico de cocaína con destino a Europa. En este sentido, el objetivo clave reside en la formación especializada para los Fiscales de los países beneficiarios del proyecto AMERIPOL – UE, a través de una serie de “cursos de capacitación y seminarios sobre diferentes temas relacionados con la delincuencia de tráfico de estupefacientes, métodos de investigación, valoración de la prueba, relaciones entre los Ministerios Públicos y las Policías Judiciales, control de fronteras, cibercrimen, análisis de perfiles de riesgo y estructuras delincuenciales”.⁶²
- 3). La necesidad de implementar la Carta de Intención entre EUROPOL y AMERIPOL que ha sido firmada el 21 de marzo de 2014 y cuyo objetivo específico consiste en “generar una sinergia entre bloques policiales ampliando la cooperación policial en la lucha contra la delincuencia organizada internacional y el terrorismo, cuyo objeto es reforzar la cooperación entre EUROPOL y AMERIPOL, explorar las sinergias conjuntas, ofrecer asistencia y experiencias mutuas, y asegurar la cooperación y enlace eficaces”.⁶³
- 4). Se han de realizar reformas del Derecho Penal y la parte del Derecho Penal Especial, específicamente en lo que respecta los delitos de blanqueo de dinero y la conspiración criminal;

Comisión Europea y FIIAPP: Mejorar la cooperación policial y judicial para luchar contra el narcotráfico entre América Latina, Europa y África Occidental. Perspectivas desde el proyecto AMERIPOL-EU y en el futuro 1-2 abril 2014, Madrid. Documento de Conclusiones, p.3 y ss.

⁶⁰ Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus. Action Document for Continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus, p. 13 y ss.

⁶¹ En este sentido cabe destacar la operación dirigida por INTERPOL con la ayuda de la UNODC, la OMA y EUROPOL en el marco de AIRCOP, la operación conjunta FOLOSA, dirigida a combatir el tráfico de drogas de América Latina a Europa a través de África, registró unos resultados notables con cerca de 170 kg de droga aprehendidos, por un valor estimado de 10 millones de euros (66 asuntos con 64 incautaciones, 38 de ellas de cocaína) y 50 personas detenidas. Véase Consejo de la Unión Europea: Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas UE-CELAC - Informe anual junio de 2015 - junio de 2016, Bruselas, 12 de mayo de 2016 (OR. en), 8875/16, p. 11.

⁶² Memorando de Entendimiento entre La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y el Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Brasil en representación del Proyecto de la Comisión Europea “Enhance the capacity for international cooperation of law enforcement, judicial and prosecuting authorities”, Sección Segunda “Capacitaciones y Seminarios”.

⁶³ Informe Gestión Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL 2011 – 2014: “Integración para la Protección y la Seguridad Ciudadana”, p. 8.

5). Se ha de capacitar equipos en el ámbito forense, específicamente en lo que respecta las evidencias digitales en vista de mejorar la lucha contra el cibercrimen.

6). Dado el alto índice de delitos de feminicidio cometidos en Latinoamérica, se han de revisar y mejorar las capacidades y los protocolos existentes en lo que respecta el uso de métodos especiales de investigación policial, incluyendo la capacitación de los médicos forenses, jueces y fiscales.

7). Se ha de fomentar la creación de Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) dentro de AMERIPOL, enfocándose en el modelo de cooperación EUROPOL – EUROJUST. En este sentido, se espera que las actividades u operaciones policiales puedan ser llevadas a cabo con la ayuda de expertos de INTERPOL y EUROPOL, formando así diferentes ECI en los casos pertinentes.

Habría que mencionar que un Equipo Conjunto de Investigación (ECI)⁶⁴ se crea en base a un Acuerdo entre dos o más Estados Miembros u otras partes, siempre y cuando se tenga un objetivo específico de investigación y un período de vigencia limitado, con la intención de compartir e intercambiar información especializada e indispensable para la investigación, de forma directa entre los miembros del equipo⁶⁵ y de coordinar esfuerzos *in situ*.⁶⁶

Conclusiones

El valor añadido de la respuesta de cooperación regional de la UE para Latinoamérica consiste en una serie de programas regionales cuyo objetivo reside en apoyar las iniciativas de desarrollo nacionales y bilaterales, trabajando en cuatro áreas prioritarias, siendo la primera el vínculo entre seguridad y desarrollo, en tanto que la criminalidad organizada es el principal obstáculo para el desarrollo de la región.

Dicho esto, las políticas de cooperación al desarrollo de la UE dirigidas a esta región se centran en un gran reto – “Seguridad y Desarrollo” – por lo que a través de sus programas, la UE contribuye a la capacitación de la policía y a la mejora del sistema judicial, fomentando así la cooperación transfronteriza, regional e internacional en consonancia con la dimensión exterior de su política de seguridad.

En el área específico de capacitación de la policía, destaca el Proyecto AMERIPOL – UE, cuya primera fase finalizó en septiembre de 2016. El objetivo principal del mismo ha respondido a la necesidad de impulsar una serie de mecanismos de cooperación técnica, operativa y de capacitación entre los servicios policiales de cada país acogido al Proyecto AMERIPOL – UE, en vista de fortalecer el intercambio de información e inteligencia a nivel regional. Uno de sus grandes resultados ha tenido lugar en el año 2015 cuando se

⁶⁴ Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo sobre Equipos Conjuntos de Investigación (DO L 162 de 20.6.2002).

⁶⁵ Sin necesidad de solicitudes oficiales.

⁶⁶ Manual de los Equipos Conjuntos de Investigación, Consejo de la UE, Bruselas 4 de noviembre de 2011, 15790/1/11 REV 1. Los ECI se crean particularmente cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro afecte también a otros Estados Miembros y que sean consideradas de un alto grado de dificultad, con implicaciones de movilización de medios considerables. Por otro lado, se da el caso cuando varios Estados Miembros afectados estén realizando investigaciones sobre infracciones penales que requieran una actuación coordinada y concertada. El equipo se crea en el Estado Miembro en que se espera llevar a cabo la mayor parte de las investigaciones, siendo considerado el más o principalmente afectado, Art. 13.1. Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (2000/C 197/01).

ha puesto en marcha el Sistema Piloto de Intercambio de Información (SIPA) entre las Unidades de AMERIPOL (UNAs).

Se trata de un sistema muy parecido a SIENA – Sistema de Información Segura de EUROPOL – y consideramos que se ha decantado por este diseño en tanto que una de las metas de AMERIPOL es la de aproximarse a la figura de EUROPOL, quizá también porque en sus *primeros años de vida* se ha cuestionado su propia existencia y efectividad, creyéndose que la Comunidad de Policías de las América podría derivar en una duplicación de INTERPOL.

Dado los buenos resultados derivados del Proyecto AMERIPOL – UE, se ha considerado menester seguir las líneas de actuación, por lo que su segunda fase viene enmarcada en el “Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014 – 2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina”.

Dicho Programa se conoce también como *El PacCto* y está financiado por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea. Su objetivo principal consiste en apoyar y asistir técnicamente a los Estados latinoamericanos para dismantelar las redes de crimen organizado, fortaleciendo la cadena penal en su totalidad – la policía, justicia y el sistema penitenciario – siendo estos además los tres pilares que abarca el Programa por completo.

En lo que respecta al primer pilar, se espera que logre consolidar a AMERIPOL como entidad regional capaz de potenciar la cooperación entre las fuerzas policiales nacionales en América Latina. Por ello, la lista de prioridades que abarca dicho proyecto, está encabezada por el fortalecimiento de las Unidades Nacionales de AMERIPOL y la mejora del intercambio de información a través del SIPA. No obstante, habría que mencionar que el reto al que se enfrentan los organismos internacionales de cooperación policial consiste justamente en lograr hacer efectiva la interoperabilidad de sus Sistemas de Información: SIENA, I-24/7 y SIPA.

Bibliografía

AMERIPOL – Presidencia, n. 016 de 19 de mayo de 2015. Asunto: Respuestas a las preguntas planteadas a AMERIPOL. Código: SG-FR-001, VER:0, Aprobación: 08-03-2012.

AMERIPOL, Informe Ejecutivo, Bogotá D.C., 25 de junio de 2013, Sección Jurídica, INFOEJE-012, Carácter Reservado: Compromisos Adquiridos de los Instrumentos de Cooperación de la Comunidad de Policías de América – AMERIPOL.

Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the continental programme on Rule of Law and Security-Development nexus. Action Document for Continental programme on Rule of Law and Security Development nexus.

Comisión Europea: La Política de Desarrollo: Resumen General. Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2017.

Comisión Europea, Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina.

Comisión Europea, Comunicado de Prensa: La UE apoya la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Bruselas, 26 de octubre de 2016. IP/16/3542.

Comisión Europea y FIIAPP: Mejorar la cooperación policial y judicial para luchar contra el narcotráfico entre América Latina, Europa y África Occidental. Perspectivas desde el proyecto AMERIPOL-EU y en el futuro 1-2 Abril 2014, Madrid. Documento de Conclusiones.

Comisión Europea y FIIAPP: Estudio sobre AMERIPOL: Perspectiva histórica y de futuro.

Consejo de la Unión Europea, conclusiones del Consejo, Bruselas 30 de julio de 2014. Anexo: Una estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe.

Consejo de la Unión Europea: Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas UE-CELAC - Informe anual junio de 2015 - junio de 2016, Bruselas, 12 de mayo de 2016 (OR. en), 8875/16.

Consejo Permanente de la OEA/SER.G, Organización de los Estados Americanos CP/CSH/INF. 229/10, 22 septiembre 2010: Informe Consolidado AMERIPOL.

Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (2000/C 197/01).

Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo sobre Equipos Conjuntos de Investigación (DO L 162 de 20.6.2002).

Establecer un Programa Europeo de Formación de los Servicios con Funciones Coercitivas, COM (2013) 172 final.

Informe de Gestión, Secretaría Ejecutiva de AMERIPOL 2011 – 2014: “Integración para la Protección y la Seguridad Ciudadana”.

INTERPOL Best Practices in Combating Terrorism:
<http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/bestprac-interpol.pdf>

INTERPOL, Informe Anual 2006 “Mayor comunicación policial para un mundo más seguro”.

INTERPOL, Bases de Datos. Doc. COM/FS/2016-03/GI-04.

Manual de los Equipos Conjuntos de Investigación, Consejo de la UE, Bruselas 4 de noviembre de 2011, 15790/1/11 REV 1.

Memorandum to the DCI Committee concerning the Annual Action Programme 2016 – part III - in favour of the Latin America Region to be financed from the general budget of the European Union.

Memorando de Entendimiento entre La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y el Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Brasil en representación del Proyecto de la Comisión Europea “Enhance the capacity for international cooperation of law enforcement, judicial and prosecuting authorities”.

Panorama de EUROPOL, Informe general sobre las actividades de EUROPOL de 1 de enero – 31 de diciembre de 2010.

Policía Nacional de Colombia, Dirección General – Oficina de Planeación: Cooperación Internacional de la Policía Nacional, Aprobación:05-11-2010.

Reglamento (UE) No 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, punto 18. DOUE, L77/44.

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

SIENA - Secure Information Exchange Network Application, QL-32-12-232-EN-C.

Study on EU Support to Justice and Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean. Final Report / November 2013.

CRECIMIENTO EMPRESARIAL Y ANÁLISIS DE VARIABLES CONTABLES DE LAS SOCIEDADES EN ECUADOR: 2006 – 2015¹

*GROWTH AND ANALYSIS OF ACCOUNTING VARIABLES OF FIRMS IN
ECUADOR: 2006 – 2015*

Vicente Méndez-Rojas²
Universidad de Cuenca (Ecuador)

Paola Méndez-Rojas³
Universidad de Cuenca (Ecuador)

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es analizar la información contable agregada de las sociedades, para determinar si existen diferenciaciones significativas en las principales variables, reflejadas en las cuentas contables del Estado de Resultados; y, del Estado de Situación Financiera, durante el período 2006 a 2015, a nivel de las provincias de Ecuador.

El período analizado se ha caracterizado por privilegiar la inversión pública en educación, salud, telecomunicaciones, obras de infraestructura (centrales hidroeléctricas, carreteras, etc.), como condiciones necesarias para mejorar la competitividad sistémica y acceso a los mercados; y, también se ha privilegiado la mayor participación del estado en la vida institucional.

El entorno internacional de la década analizada, refleja periodos de crisis (2008); años con altos precios internacionales y años con precios bajos (desde finales de 2014 y 2015) del principal producto de exportación (petróleo); así como años con precios bajos de otros bienes de exportación (flores, café, camarón), a lo que se agrega devaluaciones de las monedas de los principales destinos de exportación, situaciones que han impactado en el desarrollo de la economía ecuatoriana y en su tejido productivo, particularmente en las sociedades vinculadas con estas actividades económicas.

PALABRAS CLAVE: Crecimiento empresarial, variables contables, sociedades, Ecuador.

ABSTRACT

This paper makes an analysis of the aggregate accounting information of the companies, to determine if there are significant differentiations in the main variables,

¹ Artículo recibido el 15 de mayo de 2017 y aprobado el 25 de septiembre de 2017.

² Docente – Investigador. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Cuenca – Ecuador

³ Docente – Investigador. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Cuenca – Ecuador.

reflected in the accounts of the State of Profits and Losses; and, from the Balance Sheet, during the period 2006 to 2015, at the level of the provinces of Ecuador.

The period under review has been characterized as favoring public investment in education, health, telecommunications, infrastructure (hydroelectric power stations, roads, etc.) as necessary conditions to improve systemic competitiveness and access to markets; and has also privileged the greater participation of the state in institutional life.

The international environment of the decade analyzed reflects periods of crisis (2008); years with high international prices and years with low prices (from the end of 2014 and 2015) of the main export product (oil); As well as years with low prices of other export goods (flowers, coffee, shrimp), to which are added devaluations of the currencies of the main export destinations, situations that have impacted on the development of the Ecuadorian economy and its firms, particularly in the companies linked to these economic activities.

KEYWORDS: Business growth, accounting variables, firms, Ecuador.

Sumario. Introducción. I. El entorno internacional. II. Cuentas contables del Estado de Resultado Integral. II.1 Total de Ingresos. II.2 Exportaciones. II.3 Participación de los Trabajadores en las Utilidades. II.4 Utilidad Gravable. II.5 Impuesto a la Renta Causado. III. Cuentas contables del Estado de Situación Financiera. III.1 Total de Activos. III.2 Total de Pasivos. III.3 Total de Patrimonio. IV. Limitaciones y estudios futuros. Conclusiones. Referencias.

* * *

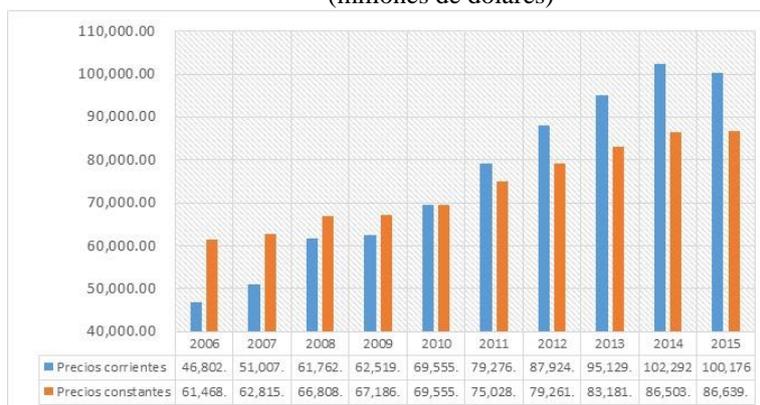
Introducción

El producto interno bruto de Ecuador y el valor agregado bruto han tenido un crecimiento significativo en la década 2006-2015, no obstante, la situación del último año indicado, como consecuencia de la disminución de los precios de los principales productos de exportación, especialmente del petróleo (desde finales del 2014), así como por la apreciación del dólar y la devaluación de las monedas de varios países con los cuales existe un importante volumen de comercio internacional. Este crecimiento e influencia en los estados financieros de las sociedades se ve estimulada por la importante inversión pública⁴.

Durante el período 2006 a 2015, la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto a precios constantes alcanzó el 3,92%. El 2011 y 2008 fueron los de mayores tasas con el 7,87% y 6,36%. Los años críticos fueron el 2009 y 2015 con el 0.57% y 0.16%

⁴ De acuerdo a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), la inversión pública ha sido la siguiente: 2008: 2.006; 2009: 3.212; 2010: 3.757; 2011: 4.793; 2012: 6.023; 2013: 8.104; 2014: 7.581; 2015: 5.580, millones de dólares. <http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true><http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM04>. Fecha de consulta: 24 abril 2017.

Gráfico N° 1: Ecuador: Producto Interno Bruto a precios constantes (precios 2010) y corrientes (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos CepalStat. Fecha de consulta: 30 abril 2017.

El Valor agregado bruto de las industrias (vab), que representa más del 93% del producto interno bruto de Ecuador, a lo largo de los años analizados, permite visualizar el comportamiento de cada una de ellas en ésta década⁵.

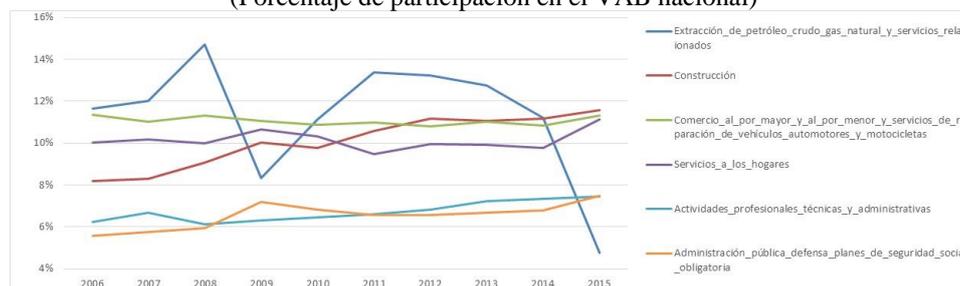
Las cuatro primeras industrias, alcanzan un valor agregado bruto (vab), que supera los siete mil millones de dólares de promedio anual y representan individualmente más del 10% de promedio anual en el periodo analizado, lo que constituye aproximadamente el 40% del vab nacional.

En el Gráfico N° 2 se observa con claridad la importancia de las principales industrias en el vab nacional de Ecuador. La Extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados, representa el porcentaje más alto, siendo por lo tanto la primera en orden de importancia, a lo largo de la década analizada, excepto 2009 (cuarto) y 2015 (séptimo). La construcción va adquiriendo más importancia, de manera continuada, en el 2011 pasa del cuarto al tercero, luego al segundo en el 2012, 2013 y 2014; y en el 2015, ocupa el primer lugar; desde el 2009 supera el 10%, excepto el 2010. El Comercio al por mayor y menor; y, Servicio a los hogares, mantienen su participación dentro de una banda superior al 9,5% y el 11,5%.

Luego, destacan dos industrias, con una participación que fluctúan entre el 5,5% y 7,5%, que corresponde a Actividades profesionales, técnicas y administrativas; y, Administración pública, defensa, planes de seguridad social obligatoria. Estas industrias tienen un vab, superior a dos mil millones de dólares, pero no superan los cinco mil millones de dólares, promedio en los años comprendidos entre el 2006 y 2015.

⁵ Corresponde a las 33 actividades que utiliza el Banco Central (CIU Revisión 4.0). <http://sintesis.bce.ec:8080/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=bceqsappbo01:6400@1168064J2pKD Cvp8ZJ7ZrKiN5K49Sh1168062JPxCu8N1VCLPYI2Zu6QgAgf>. Fecha de consulta: 17 abril 2017.

Gráfico N° 2: Ecuador: Valor Agregado Bruto de las Industrias (pb) Parte 1
 (Porcentaje de participación en el VAB nacional)



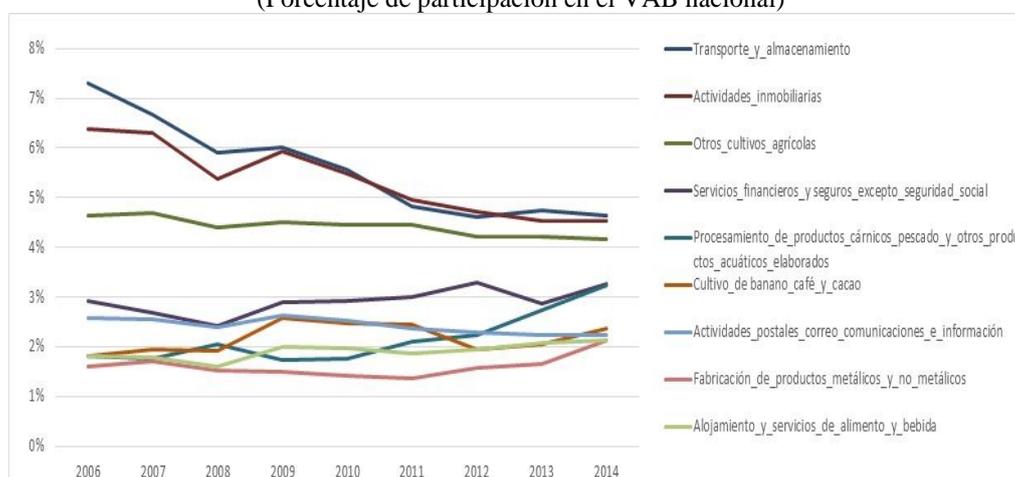
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central del Ecuador. Fecha de consulta: 17 abril 2017

Transporte y almacenamiento, desde el 2006 va disminuyendo su participación porcentual en el vab nacional. Tendencia similar se da con las Actividades inmobiliarias. La primera disminuye del 7,3% al 4,65%; y, la segunda, del 6,38% al 4,53%.

La industria de Otros cultivos agrícolas se mantiene en una banda que varía del 4,63% al 4,16%. Servicios financieros y seguros, excepto seguridad social, incrementa su participación en el vab nacional desde el 2,92% al 3,50%.

Procesamiento de productos cárnicos, pescado y otros productos acuáticos elaborados, incrementa su participación del 1,82% al 3,23% (2014), aunque disminuye en el 2015 al 2,68%. Finalmente, el cultivo de banano, café y cacao, se incrementa del 1,82 al 2,56%, originado en el incremento del volumen de exportación y de los precios internacionales⁶.

Gráfico N° 3 Ecuador: Valor Agregado Bruto de las Industrias (pb) Parte 2
 (Porcentaje de participación en el VAB nacional)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central del Ecuador. Fecha de consulta: 17 abril 2017

⁶ En el 2015 la exportación de productos primarios asciende a 8.083,56 (banano y plátano 2.808; camarón 2.279; flores 819; cacao 693; Otros 955,95; millones de dólares) y las de petróleo crudo a 6.355,23 millones de dólares. En el año 2006 la exportación de productos primarios fue de 2.895,76 (banano y plátano 1.213,49; camarón 588,16; flores 435,85; cacao 143,14; millones de dólares) y las de petróleo crudo 6.934 millones de dólares. Valores FOB. Fuente: Banco Central del Ecuador. Sistema de Información Macroeconómica.

Las Actividades postales, correo, comunicaciones e información; Fabricación de productos metálicos y no metálicos; y, Alojamiento y servicios de alimento y bebidas, en los dos últimos años tienen una participación ligeramente superior al 2,2%⁷.

Las 18 industrias restantes, tienen una participación menor al 2% del vab nacional, aunque en la mayoría su participación es menor al 1%.

En relación a la población de Ecuador, en el 2010 es alrededor de 15 millones de habitantes; y, se proyectó para el 2015, a 16 millones trescientos mil. La población de Ecuador se encuentra concentrada en las provincias de Guayas (25,17% (2010) - 25,1% (2015)), Pichincha (17,77% (2010) - 18,11% (2015)), Manabí (9,46% (2010) - 9,19% (2015)) y Lo Ríos (5,37% (2010) - 5,32% (2015)). Las dos primeras aglutinan el 43% y las dos siguientes el 15%, aproximadamente. Las tasas de variación de las dos primeras son decrecientes, varían del 2,08% al 1,52%, siendo superiores las de Pichincha. También se proyectan decrecientes las tasas de las otras dos provincias, con variaciones del 1,51% al 0,91%, siendo superiores las de la provincia de Los Ríos.

La población, de cada una de las quince provincias siguientes, representa entre el 5% y 1%, resalta Azuay (5%) y El Oro (4%). Las cuatro siguientes significan porcentajes entre el 3,5% y el 3%. Las nueve provincias siguientes representan porcentajes entre el 3% y 1%. Las tasas de variación son decrecientes, desde el 2010 hasta el 2015. La provincia de Esmeraldas tiene una tasa negativa en el 2013, debido a la separación de una parte de la provincia⁸, que pasa a Santo Domingo de los Tsáchilas, situación que se refleja en la elevada tasa de incremento de la población de esta última provincia en el mismo año. Las cinco provincias más pequeñas en población, cada una de ellas representa porcentajes menores al 1%, en relación al total de la población ecuatoriana⁹.

Con el propósito de analizar cómo se refleja el crecimiento del producto interno bruto y del valor agregado bruto de Ecuador, a nivel de las sociedades y territorios geográficos menores, se toma como referencia a las provincias, para establecer si existe un crecimiento homogéneo de estos territorios o se ha incrementado las disparidades y asimetrías con los principales centros económicos.

Rivadeneira manifiesta que los objetivos de crecimiento y desarrollo se consiguen cuando la política pública se orienta en atacar las causas que producen y reproducen la pobreza. “El mejoramiento de las condiciones de vida de la población –mediante el desarrollo de sus atributos- reduce las discrepancias en los niveles de productividad e ingresos y contribuye, por ende, a la atenuación de los estados de privación relativa”¹⁰.

En la década del 90, del siglo anterior, se debaten diferentes criterios sobre la teoría de la convergencia y divergencia. Cuervo, precisa las siguientes ideas al respecto, que son aplicables al presente análisis: “Una de las preocupaciones básicas de las teorías del crecimiento y del desarrollo económico ha sido la de saber si las diferencias en niveles de bienestar y riqueza existentes entre países tienden a disminuir o desaparecer,

⁷ Corresponde a Hoteles y Restaurantes que tiene un crecimiento significativo. El vab, en el 2006 era de 803 y en el 2015 se incrementa a 2.140, millones de dólares.

⁸ En estos diez años se ha modificado la división territorial de 22 a 24 provincias (Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, creadas en 2007, desmembradas de Guayas y Pichincha, respectivamente), así como se han delimitado varias zonas por conflictos territoriales entre provincias.

⁹ Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Censo de población y vivienda 2010. Fecha de consulta: 30 de abril 2017

¹⁰ Rivadeneira, L. América Latina y el Caribe crecimiento económico: sostenido, población y desarrollo. Santiago de Chile: Cepal. 1999.

convergencia, o si, por el contrario, tienden a persistir o aumentar, divergencia. La teoría elaborada, el debate adelantado y la investigación empírica realizadas han sido transferidos del campo de la economía internacional, al de la economía regional y espacial. En otros términos, además de haber sido útil para tratar de entender y explicar las trayectorias económicas de los países, ha servido para comprender las de sus regiones internas, de sus áreas subnacionales, cualquiera que sea la definición empleada para estas últimas.”¹¹.

De manera adicional, diversos estudios consideran que para un análisis de los procesos de cambio económico regional, para obtener conclusiones robustas, se debe realizar el análisis durante períodos largos. Luego de analizar varios países de nuestra región, Cuervo sostiene que “la mayor parte de los estudios realizados para los países de América Latina se extienden, en el mejor de los casos a medio siglo y en muchos de ellos se limitan a una década y media. La estrechez de plazos no solamente impide la necesaria mirada en perspectiva, sino que además deja al observador desprovisto de criterios para juzgar la credibilidad y dotar de sentido a lo que está observando”¹².

Diversas investigaciones se han realizado para establecer las razones de las diferencias en el desarrollo de los países. Algunos estudios se han orientado a determinar si éstas responden a diferencias tecnológicas. Por ejemplo, para medir las capacidades tecnológicas y de innovación se han utilizado el set de indicadores propuestos por la CEPAL en el año 2007, con datos de las entidades federativas de México, de los años 2006 y 2012, para determinar la evolución de los clusters obtenidos¹³.

Disímiles análisis se han realizado sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe centrados en torno a las disparidades de ingreso. Este planteamiento responde a que se considera que el ingreso contribuye directamente al bienestar de las personas y sus familias y, por ende, condiciona sus oportunidades, así como el futuro de sus hijos e hijas, especialmente en sociedades donde predominan mecanismos de mercado para el acceso a los bienes y servicios¹⁴.

También se destaca la importancia que se asigna a la inversión en educación, salud, infraestructura de transporte, para analizar las disparidades económico territoriales.

Ramón y Quintana, analizan el proceso de divergencia y convergencia económica, desde un enfoque espacial, para Ecuador y sus regiones, utilizando la información del vab del Banco Central y la información sobre población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Se excluye a las provincias de Orellana por la extracción de petróleo y Galápagos, por el alto flujo de turistas extranjeros, considerando que puede afectar a la

¹¹ Cuervo, L. "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación". Santiago de Chile: ILPES - CEPAL. 2003

¹² Cuervo, L. "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación". Santiago de Chile: ILPES - CEPAL. 2003. En el presente análisis se utiliza información de 10 años, por no disponer de la información detallada requerida, para un mayor número de años. De igual manera se realiza con las variables disponibles, constituyendo un limitante para un análisis más profundo.

¹³ Perez, C., Lara G., Gómez, D. "Evolución de la capacidad tecnológica en México". Contaduría y Administración. 62 (2017), 505 -527.

¹⁴ Cuervo, L.

dispersión del ingreso nacional. Concluyen que durante el período 1992 a 2012, disminuye la desigualdad regional¹⁵.

Burneo, realiza un estudio sobre convergencia y divergencia en Ecuador, utilizando información del producto interno bruto per-cápita y un indicador sintético que considera variables sociales, económicas y ambientales, basándose en la metodología utilizada por Figueroa et al., para el período 2001 a 2010¹⁶.

La investigación de Cruces y otros, analiza la realidad socioeconómica de Andalucía, en base a 58 indicadores iniciales, que para reducirlos a un menor número utiliza Análisis Factorial Exploratorio y con los factores obtenidos mediante Análisis Cluster identifica los municipios que tienen características socioeconómicas similares. Las variables, que tienen fuerte variabilidad en relación al valor medio municipal, algunas son medidas en términos absolutos, considerando que facilita la clasificación y permite simbolizar la dimensión municipal; y, otras las considera en términos relativos. Las variables que tienen poca dispersión, son consideradas en términos porcentuales. Concluye que existen diferencias bastante acentuadas entre los municipios españoles de Andalucía, utilizando indicadores basados en siete grupos: Entorno Físico; Población; Educación; Equipamiento y Sociedad; Turismo; Economía y Mercado de trabajo; y, Hacienda¹⁷.

Herrero y otros, al plantear una concepción multidimensional del desarrollo, señala que la cuantificación de los desequilibrios territoriales se hace mucho más compleja, por cuanto si medir aspectos cuantitativos resulta difícil, mucho más difícil aún es tratar de medir aspectos subjetivos. La metodología que maneja plantea estudiar el nivel de desarrollo en unidades territoriales menores utilizando cuatro áreas de análisis fundamentales: 1) área demográfica básica; 2) área de dotación de servicios; 3) área social complementaria; y, 4) área económico-financiera. Esta última considera las variables relativas al mercado de trabajo (activos, ocupados, parados), así como su descomposición por sectores de actividad y situaciones profesionales, además de indicadores de renta y recaudación de impuestos¹⁸.

Navas López y Guerras Martín (1996), citado por Blázquez y otros, abordan el concepto de crecimiento de la empresa conjugando los ámbitos cualitativo y cuantitativo, considerando las modificaciones e incrementos de tamaño que originan que ésta sea diferente de su estado anterior: "Los términos desarrollo o crecimiento económico, cuando son aplicados a la empresa, significan que se han producido aumentos en cantidades y dimensión, así como cambios en sus características económicas internas. Estos aumentos pueden reflejarse en todas o varias de las siguientes variables: activos, producción, ventas, beneficios, líneas de producto, mercados, etc.¹⁹". También manifiestan que consideran razonable que la medición del crecimiento empresarial al ser

¹⁵ Ramón, M. y Quintana, L. "Convergencia y divergencia Regional en Ecuador. Regiones y Economía en Ecuador" (p. 262). 2014.

¹⁶ Burneo, S. "Aproximación a los determinantes del crecimiento regional en el Ecuador durante el período 1990 - 2010". Universidad de Alcalá. 2014.

¹⁷ Cruces, P., Haro, J. De, & Sarrión. (n.d.). "Análisis estadístico de la realidad socioeconómica en Andalucía. Una aproximación a escala municipal". Investigaciones Regionales, 107-138. Chile: ILPES -

¹⁸ Herrero, L., Figueroa, V., & Sanz, J. "Disparidades económicas sobre unidades territoriales menores: análisis de convergencia". Investigaciones Regionales, 2010, 93-122.

¹⁹ Blázquez y Otros. "Concepto, Perspectivas y Medida de Crecimiento Empresarial". Cuadernos de Administración, 19(31), 2006, 165-195.

un proceso se concrete en implantar una serie de magnitudes que busquen identificar la dimensión empresarial, analizando el proceso de crecimiento a través de la comparación en el tiempo de las diferentes magnitudes seleccionadas para medir esta dimensión²⁰.

En concordancia con lo señalado, particularmente, en este último párrafo, en la presente investigación, el enfoque está orientado a un análisis de diversas variables contables consolidadas de las sociedades por provincias, de Ecuador, que constituyen variables representativas de la actividad económica, con las cifras de dos estados financieros principales (Balance General y Estado de Pérdidas y Ganancias), y no a una explicación de las causas de las diferencias en esas variables.

El Ecuador, se ha caracterizado por tener una economía concentrada en dos provincias: Guayas y Pichincha, situación que se refleja en la información de diferentes variables, ejemplo de Ventas (2011 a 2015) y Remuneraciones (2006 a 2015) del total de empresas²¹:

- 48.77% Ventas promedio Pichincha (2009 - 2015)
- 30.80% Ventas promedio de Guayas (2009 - 2015)
- 38.03 Personal ocupado afiliado Pichincha (2006 - 2015)
- 27,81% Personal ocupado afiliado Guayas (2006 - 2015)

De igual manera, existen provincias con una economía de nivel mínimo de participación en el país, como son las de: Bolívar, Cañar y Carchi en la sierra; todas las provincias localizadas en el oriente; y, la de Esmeraldas y Santa Elena en la costa, así como Galápagos.

La información que se utiliza en la investigación se obtiene de la base de datos de estadísticas multidimensionales del Servicio de Rentas Internas, correspondiente a la consolidación de las declaraciones de impuesto a la renta presentadas por las sociedades²² y por los contribuyentes personas naturales obligados a llevar contabilidad²³, por provincias, que corresponde a las siguientes variables, extraídas del formulario 101 de Declaración de Impuesto a la Renta: Total de Ingresos, Total de Exportaciones, Total de

²⁰ Idem.

²¹ Información obtenida del Directorio de Empresas 2015. Elaboración propia. Empresa: “Se considera a todas las unidades económicas. Unidad organizativa que realiza actividades económicas en uno o varios lugares, con autonomía en la toma de decisiones de mercadeo, financiamiento e inversión. La empresa puede corresponder a una única unidad legal”. El Directorio 2015 dispone de información de 1.335.394 empresas.

²² Según el artículo 98 de la Ley de Régimen Tributario Interno, se entiende por sociedad a “la persona jurídica; la sociedad de hecho, el fideicomiso mercantil y patrimonios independientes o autónomos dotados o no de personería jurídica ...; el consorcio de empresas, la compañía tenedora de acciones que consolide sus estados financieros con sus subsidiarias o afiliadas; el fondo de inversión o cualquier entidad que, aunque carente de personería jurídica, constituya una unidad económica o un patrimonio independiente de los de sus miembros”. Las sociedades están obligadas a presentar sus declaraciones de impuesto a la renta, en plazos que van desde el 10 hasta el 28 mes de abril del año siguiente, dependiendo del noveno dígito del registro único de contribuyentes.

²³ La Ley de Régimen Tributario Interno establece que las sociedades están obligadas a llevar contabilidad, así como las personas naturales si el valor de los ingresos o sucesiones indivisas que al uno de enero operen con un capital superior a nueve fracciones básicas desgravadas de impuesto a la renta o cuyos ingresos brutos o gastos anuales del ejercicio inmediato anterior sean superiores a doce fracciones básicas desgravadas.

Activos, Total del Pasivos, Total de Patrimonio, 15% Participación de Trabajadores en las utilidades, Utilidad Gravable y Total Impuesto Causado.

Es importante señalar que la información refleja la situación de las provincias, en base a la residencia fiscal de las sociedades²⁴, en la cual presentan sus declaraciones de impuestos los contribuyentes, razón por la cual, en el caso de empresas de actividad nacional, los datos se reflejan en la provincia de domicilio tributario.

La validez e importancia de las bases de datos, es destacado por Aluja, quien al referirse a la minería de datos señala que un problema puede ser analizado, si disponemos de datos históricos, preferiblemente de más variables mejor, puesto que “más ricas, más globales y más coherentes serán las descripciones y más fácil será detectar lo inesperado, esto es, aquello que no habíamos previsto y que resulta valioso para entender mejor el comportamiento de algún grupo de individuos, lo cual se ve favorecido por el hecho de trabajar con muestras grandes. Las muestras aleatorias son suficientes para describir la regularidad estadística global, pero no para detectar comportamientos particulares de subgrupos”²⁵.

Tabla N° 1: Análisis estadístico, de variables indicadas a nivel nacional, años 2006 -2015:

Estadísticas Descriptivas			
	N	Media	Desviación Estándar
TOTAL INGRESOS	10	118,839,875,156	30,283,755,178
EXPORTACIONES NETAS	10	19,325,923,566	4,315,127,175
TOTAL ACTIVO	10	159,321,219,282	54,691,725,904
TOTAL PASIVO	10	94,040,716,918	28,473,900,166
TOTAL PATRIMONIO NETO	10	67,605,898,764	25,517,009,712
PARTICIPACIÓN TRABAJADORES EN UTILIDADES	10	1,133,700,056	306,715,941
UTILIDAD GRAVABLE	10	10,063,880,200	4,892,353,976
PERDIDA	10	4,006,770,179	1,654,019,966
TOTAL IMPUESTO CAUSADO	10	2,306,635,334	1,041,235,046

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Rentas Internas-Estadísticas Multidimensionales.

I. El entorno internacional

A finales del año 2008, se desencadena una crisis financiera de manera particular en Estados Unidos, Gran Bretaña, España, México, de gran impacto a nivel mundial, catalogada como la peor coyuntura económica mundial desde la gran depresión de 1930 (Luz, Sánchez, & Zurita, 2015) . Ocampo, advertía que “De los canales externos de transmisión de la crisis hacia América Latina, la disminución de las remesas es el menos importante. Los efectos negativos más generalizados serán la caída del volumen de comercio internacional y el marcado deterioro de los términos de intercambio de los

²⁴ La residencia o domicilio fiscal de las sociedades en Ecuador, se aplica cuando ésta ha sido constituida o creada en territorio de Ecuador, conforme la legislación ecuatoriana. Ley N° 0, publicada en registro oficial suplemento 405 de 29 diciembre 2014.

²⁵ Aluja, T. "La Minería de Datos, entre la Estadística y la Inteligencia Artificial". QUESTIIO, 25(3), 2001, 479-498.

productos básicos. Además, queda por delante una etapa de financiamiento externo privado muy restringido”²⁶.

El impacto de esta crisis, se advierte en el año 2009, año en el cual además de la disminución del envío de las remesas de los migrantes hacia Ecuador, se suscitó una disminución de las exportaciones de productos ecuatorianos, particularmente de las sociedades domiciliadas en la provincia de Pichincha, cuyas exportaciones disminuyeron de 15.895 (2008) a 9.639 (2009), millones de dólares.

Los cambios en la paridad monetaria de diversas monedas como el euro, peso, sol, entre otras, frente al dólar, inciden en las exportaciones ecuatorianas, afectando la competitividad de los productos de Ecuador. El euro, en enero de 2010 tenía una cotización internacional con el dólar de 1,4335; y, el 31 de diciembre de 2015 de 1,09155. El peso colombiano, en enero de 2010, tenía una cotización internacional de 0,0004903; y el 31 de diciembre de 2015 de 0,0003155²⁷.

Las variaciones en el mercado internacional de los precios de los principales productos de exportación que tiene el Ecuador, afectan al valor y volumen de exportaciones. “En cuanto a los principales productos de exportación también presentaron una reducción del precio en el 2015 frente al año 2014, como el camarón que cayó en 15%, el precio del café en 15% y el aceite de palma en 24%.²⁸”.

En junio de 2014, el precio del petróleo Brent, alcanzaba el máximo de 112 dólares el barril, mientras el West Texas Intermediate (WTI), su valor era de 105. Sin embargo, en los meses siguientes disminuyeron de forma significativa, “Entre junio y diciembre de 2014, los precios del petróleo han experimentado la tercera mayor depreciación semestral de los últimos 24 años poniendo fin a tres años (desde Junio de 2011 a junio de 2014) de estabilidad y de precios altos, con una media situada en torno a los 105 dólares por barril”²⁹. En el año 2015, la situación fue la siguiente: los precios del petróleo OPEP en enero fue de 44,40, en los meses siguientes existe un incremento hasta 62,15 en mayo, posteriormente en los meses siguientes disminuye paulatinamente, llegando en diciembre a 33,67.³⁰ La coyuntura de precios altos, así como de precios bajos, afecta de manera considerable a la situación económica de Ecuador y por ende a las sociedades. En las sociedades de la provincia de Pichincha se verifica la disminución de los ingresos por exportación, en el 2013 alcanzó a 14.993,18; en el 2014 disminuye a 14.406,78; y, en 2015 a 7.631,29 millones de dólares.

De manera concomitante, el dólar de Estados Unidos, tuvo una apreciación significativa, en ese mismo período, como manifiesta el Informe Estratégico de la Fundación para la Sostenibilidad Energética y ambiental “En el segundo semestre de 2014 el dólar estadounidense se apreció en un 10%, en términos comerciales ponderados, frente a las principales divisas. Un dólar más fuerte suele tener un impacto negativo sobre el precio del petróleo ya que la demanda acostumbra a disminuir en aquellos países importadores que ven minado el poder adquisitivo de su moneda. Las estimaciones empíricas sobre la magnitud del efecto de la apreciación del dólar estadounidense difieren

²⁶ Ocampo, J. A. "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina". Revista Cepal, (97). 2009.

²⁷ <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/260-consulta-por-monedas-extranjeras>

²⁸ Valencia, D. Informe de Gestión 2015 Ministerio de Comercio Exterior. 2015.

²⁹ Marzo C., & M. "El desplome 2014 - 2015 de los precios del crudo: causas y previsiones a corto plazo". Barcelona. 2015.

³⁰ <http://www.datosmacro.com/materias-primas/opec?anio=2015>. Fecha de consulta: 1 mayo 2017.

ampliamente, oscilando entre dos posiciones extremas: la de los que consideran que una apreciación del 10% conlleva una disminución en un porcentaje análogo en el precio del petróleo y la de los que rebajan este último porcentaje a un 3%”³¹.

II. Cuentas contables del Estado de Resultado Integral³²

II.1 Total de Ingresos

Los Ingresos Totales de las sociedades, son una consecuencia del volumen de producción y los precios, están integrados por las Ventas de bienes y servicios gravados con tarifa cero por ciento del impuesto al valor agregado, los que tienen tarifa doce por ciento del mismo impuesto y las Exportaciones de bienes y servicios. De manera general, los ingresos de las sociedades se incrementan todos los años, en relación al inmediato anterior, con excepción de 2009 y 2015.

Las provincias de Pichincha y Guayas, constituyen las de mayor nivel de ingresos percibidos por las sociedades, a lo largo de los años analizados, aunque la primera supera con bastante diferencia a la segunda. Existe una tendencia creciente desde el 2006 hasta el 2014, excepto en el 2009 en Pichincha. En el 2015, la disminución es notoriamente mayor en Pichincha que, en el Guayas, lo que implica un mayor impacto por la disminución de los precios de los productos de exportación, principalmente petróleo.

El segundo grupo de provincias en cuanto a Total de Ingresos, está constituido por las provincias de Azuay, Manabí, El Oro, Tungurahua y Esmeraldas, todas a bastante distancia del primer grupo. En este grupo se aprecia el mayor crecimiento de las provincias de Azuay y Manabí. Se observa una tendencia creciente del 2006 hasta el 2014. En el 2015 disminuyen los ingresos, aunque es más destacable la disminución en la provincia de Manabí, comparada con el Azuay.

En el grupo tres (ocho provincias) y cuatro (nueve provincias) se encuentran las provincias con el menor valor de Ingresos Totales. En el grupo tres resaltan las provincias de Los Ríos y Santo Domingo de los Tsáchilas, que tienen el mayor nivel de ingresos, que las restantes. Los Ríos, adquiere el liderato a partir del 2012. Luego se ubican las provincias de Imbabura y Loja, posteriormente las de Cotopaxi, Chimborazo, Cañar y Santa Elena, que fue creada en el año 2007, separándose de Guayas. La provincia de Imbabura registra un decrecimiento de Ingresos en el 2015, al igual que Cotopaxi, Chimborazo y Santa Elena.

³¹ Marzo C., & M. "El desplome 2014 - 2015 de los precios del crudo: causas y previsiones a corto plazo". Barcelona. 2015

³² Hasta el año 2014, la denominación era simplemente Estado de Resultados

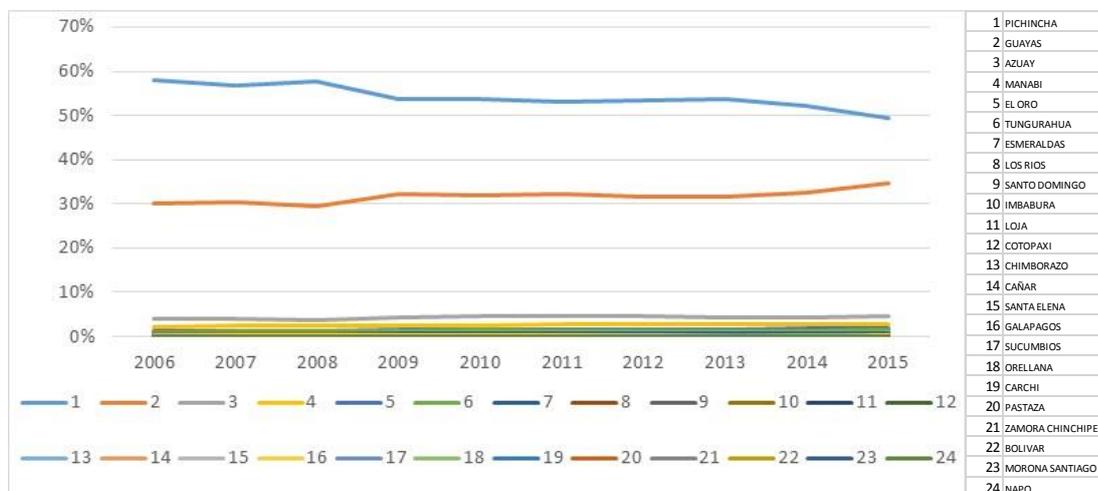
Gráfico N° 4 Ecuador: Total de Ingresos de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

En el gráfico siguiente, al comparar la participación porcentual de cada provincia en relación al total de los ingresos del Ecuador, se observa una tendencia convergente entre las dos principales provincias de Pichincha y Guayas, reduciéndose la banda de contribución del 30% - 60% al 35% – 50%, aproximadamente. Las restantes provincias no superan el 5%, cada una.

Gráfico N° 5 Ecuador: Total de Ingresos de las sociedades, por provincias
 (en porcentajes de participación en relación al total de Ecuador)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

II.2. Exportaciones

La variable exportaciones se analiza, por la sensibilidad al entorno internacional, al permitir determinar la vinculación de las sociedades con el mercado externo y ser una de las principales fuentes de generación de divisas para la economía ecuatoriana, que adoptó como moneda de curso legal el dólar de los Estados Unidos de América desde el año 2000³³. (C. N. Ecuador, 2000).

Entre los principales productos de exportación de Ecuador se destacan: el petróleo crudo, camarones, flores naturales, banano y plátano, café, cacao, otros productos elaborados del mar, derivados de petróleo, manufacturas de metales.

La provincia de Pichincha obtiene el valor más alto de sus exportaciones en el 2008 que alcanza a 15.898 millones de dólares, en los dos años siguientes disminuye de manera fuerte, en el 2009 a 9.639 y 2010 a 6.506 millones de dólares, se incrementa ligeramente en los tres años siguientes y disminuye de manera significativa en el 2015³⁴. Los ingresos por exportaciones de las sociedades de la provincia de Guayas se incrementan año a año, de manera significativa hasta el año 2014 y disminuye ligeramente en el 2015. En la provincia de Pichincha se observa un fuerte impacto de las crisis en los años 2009 y 2010, así como en el 2015, siendo la situación de las sociedades de Guayas diferente.

La provincia de Manabí lidera el segundo grupo de provincias exportadoras de Ecuador, observándose un crecimiento anual, aunque existen disminuciones leves en los años 2015, 2009 y 2010. La provincia de El Oro, también tiene un comportamiento creciente en los diez años analizados, con una ligera disminución en el 2015. Las

³³ Congreso Nacional. "Ley de Transformación Económica del Ecuador". Suplemento Registro Oficial N° 34 de 13 de marzo 2000. Ecuador.

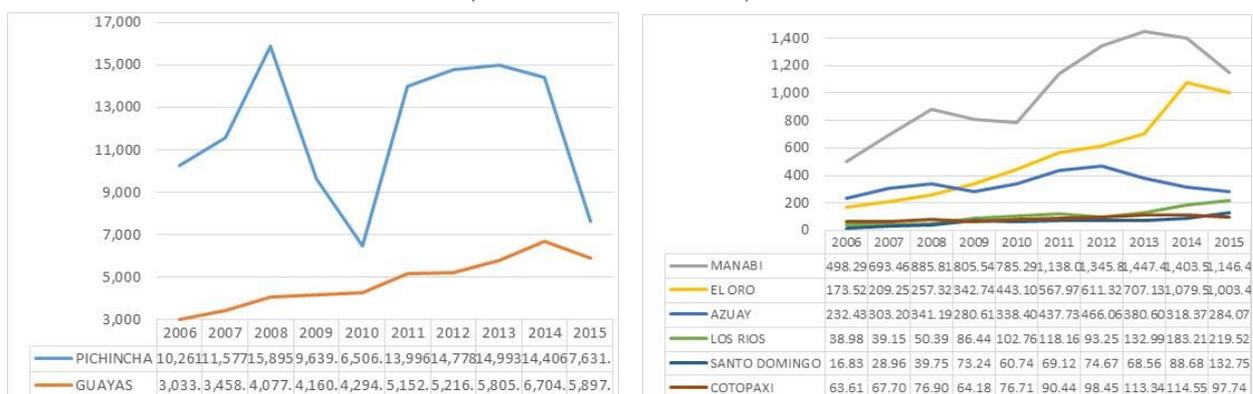
³⁴ Los ingresos operacionales de Petroecuador, del 2015 al 2014, descienden de 15.742 a 9.284 millones de dólares.- Fuente: <http://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Informe-Rendicion-De-Cuentas-20151.pdf>. Fecha de consulta: 3 mayo 2017.

exportaciones del Azuay crecen hasta el 2012, excepto en el 2009; y, en los años siguientes disminuyen año a año, registrando en el 2015 un nivel similar a los del 2009.

En el tercer grupo de provincias se puede incluir a Tungurahua, Esmeraldas, Imbabura, Santa Elena, Zamora Chinchipe, Carchi y Galápagos, caracterizado porque el valor de sus exportaciones anuales en uno de los diez años considerados, fluctúa en una banda de 100 a 1.500 millones de dólares. Resalta la disminución considerable de las exportaciones de Galápagos en el 2015.

En el cuarto grupo al resto de provincias, que tienen un nivel mínimo de exportaciones, que no alcanza a seis millones de dólares anuales. Pastaza, Orellana y Morona Santiago no registran exportaciones.

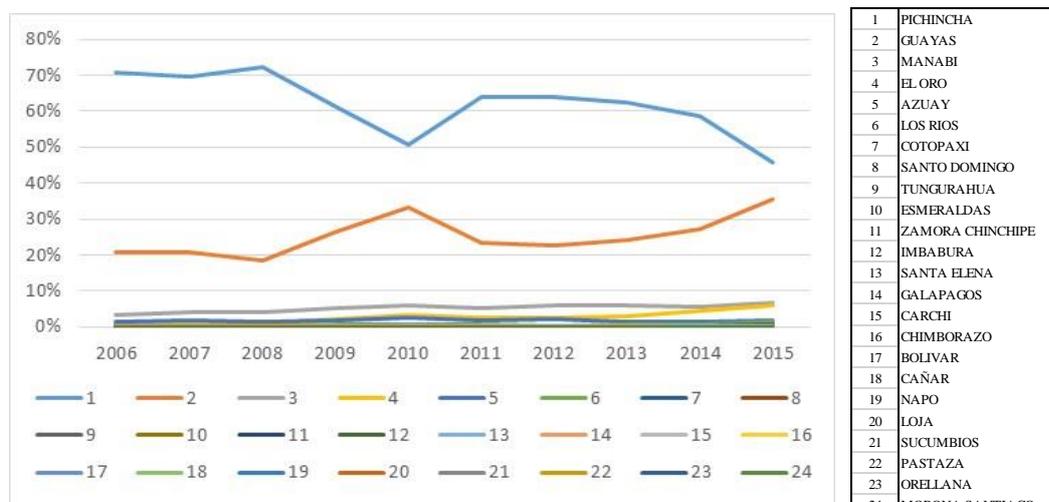
Gráfico N° 6 Ecuador: Total de Exportaciones de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

Al analizar, la participación de las exportaciones de las sociedades de cada provincia en relación al total, se visualiza un comportamiento convergente, entre Pichincha y Guayas, el rango se reduce del 70% - 20% al 46% - 35%. En los años 2010 y 2015, las brechas se reducen con mayor notoriedad. Las otras provincias, tienen participaciones menores al 7% cada una, en cada año; y, varias provincias tienen una mínima producción de exportación y otras no tienen producción exportable. Es importante observar que las dos principales provincias en el 2006 generaban aproximadamente el 92% de exportaciones, pero en el 2015 disminuye al 81%.

Gráfico N° 7 Ecuador: Total de Exportaciones de las sociedades, por grupos de provincias
 (en porcentajes de participación en relación al total de Ecuador)



Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales.
 Fecha de consulta: 25 de abril 2017

II.3 Participación de los trabajadores en las utilidades

En cumplimiento con lo dispuesto en el Código de Trabajo³⁵ (Art. 97), las sociedades tienen la obligación de pagar a sus trabajadores el 15% de la utilidad líquida, con un límite de 24 salarios básicos unificados del trabajador en general³⁶. Esta participación en las utilidades no beneficia a los trabajadores de las empresas públicas. De manera concomitante al Comportamiento de las utilidades de las sociedades, crece la participación de los trabajadores en las utilidades.

En las provincias de Pichincha y Guayas se obtienen los mayores valores, con cifras anuales que superan los 150 hasta 850, millones de dólares. Las provincias de Azuay, Manabí, El Oro y Tungurahua reparten utilidades por más de 10 millones de dólares anuales de promedio en la década, el valor máximo es de 56,54 millones de dólares, en Azuay, en el 2014.

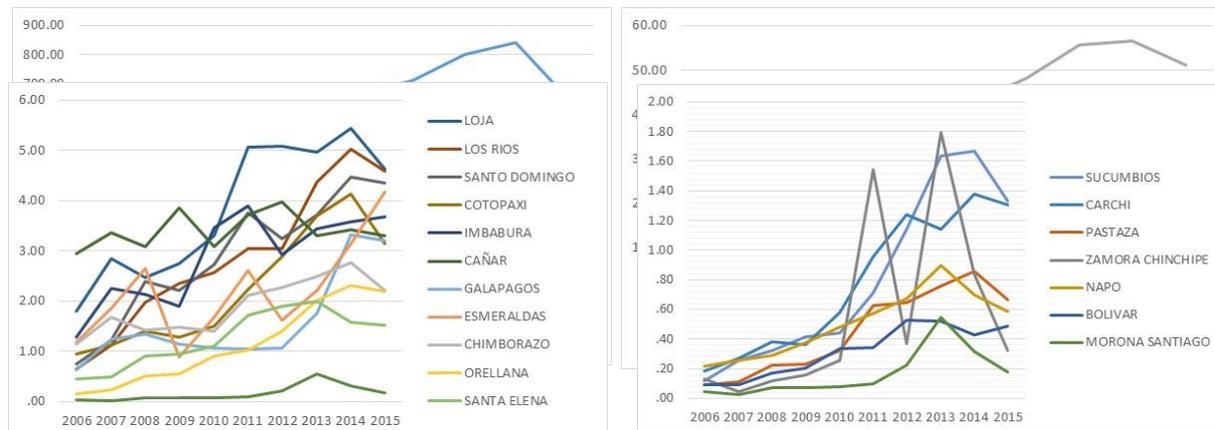
Las sociedades del tercer grupo de provincias distribuyen utilidades, que fluctúan entre 1 y 4, millones de dólares promedio, en el período; y, el cuarto grupo con utilidades menores a 1 millón de dólares anuales de promedio.

Esta variable, al ser el resultado de todas las anteriores, refleja las disparidades existentes entre las diferentes provincias y la heterogeneidad en su comportamiento anual, especialmente a nivel de los dos últimos grupos de provincias.

³⁵ Nacional, A. "Codificación del Código del Trabajo". Registro Oficial Suplemento 167 Última Modificación mayo 2016.

³⁶ Artículo agregado por artículo 15 de la Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de Abril del 2015

Gráfico N° 8 Ecuador: Total de 15% de participación de los trabajadores en las utilidades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

II.4 Utilidad Gravable

La información de utilidades registra los mayores valores en las provincias en las cuales las sociedades contabilizan el mayor patrimonio, en donde además se concentran las empresas de gran tamaño. En un estudio de concesionarios de automóviles en España, con información del SABI (Sistema de Análisis de Balances Ibéricos) del 2003 al 2012, pertenecientes a la división 451, Venta de automóviles y vehículos de motor ligero, de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, al analizar diferentes coeficientes estimados de liquidez, solvencia, endeudamiento, entre otros, concluye que a mayor tamaño de la empresa, mayor probabilidad de seguir manteniendo beneficios positivos, cita a “Rodríguez (2007) quien justifica la relación positiva que encuentra entre rentabilidad y tamaño por las mayores oportunidades, tanto técnicas como de mercado, de los grandes distribuidores, que favorecen la existencia de economías de escala y cuentan con un poder negociador superior frente a otros agentes”³⁷.

Las sociedades de la provincia de Pichincha son las que declaran mayores utilidades en todo el período analizado. La variación anual es creciente, varía desde 3.026 en el 2006 hasta 11.953 millones de dólares que obtienen en el 2013, con excepción del 2009 que registra una disminución a 2.985 millones de dólares. La disminución registrada en el 2015 es significativa, al disminuir de 10.291 del 2014 a 5.580 millones de dólares.

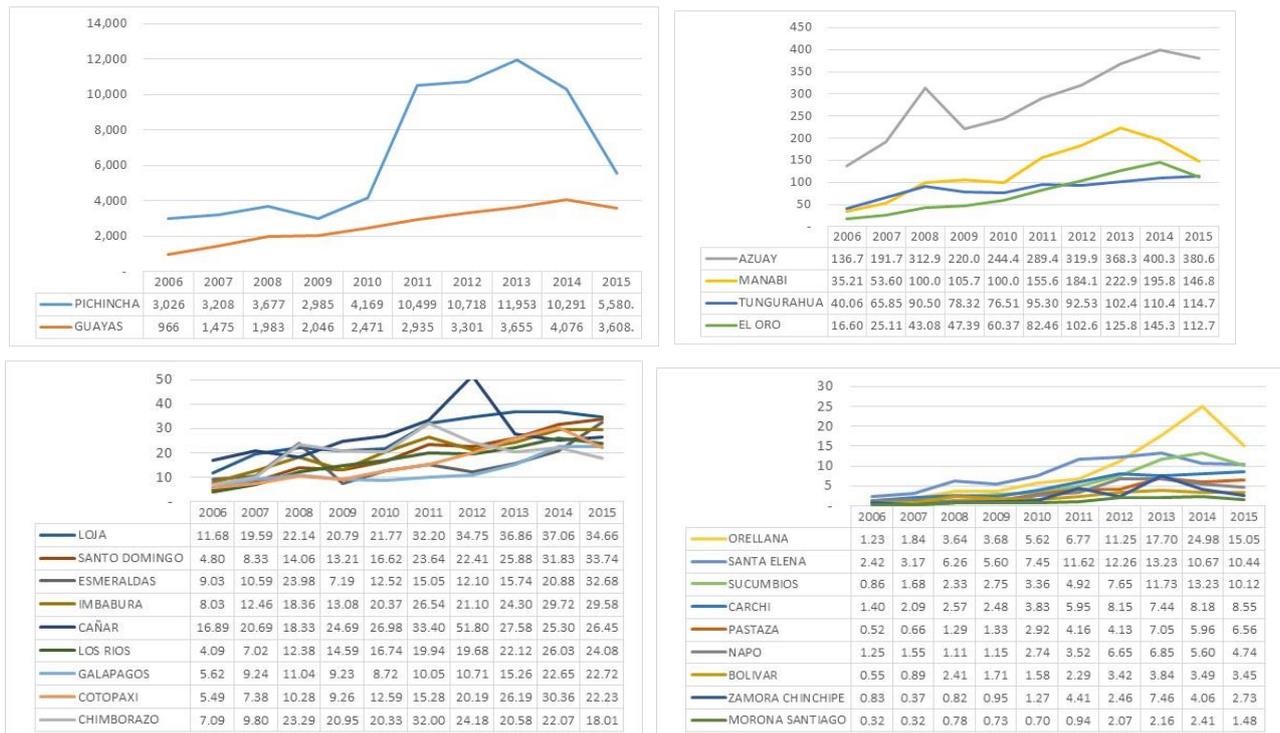
Las sociedades de la provincia del Guayas, declaran utilidades crecientes todos los años, con excepción del 2015. El crecimiento va desde 966 millones de dólares en el 2006 hasta llegar a 4.076 millones de dólares en el 2014. En el 2015 disminuye a 3.608 millones de dólares.

Azuay registra un importante crecimiento porcentual en el 2008, disminuye en el año siguiente, luego tiene una tendencia creciente hasta el 2014, con ligera disminución en el 2015.

³⁷ Belda, R. "Análisis Económico-Financiero de las empresas concesionarias de automóviles en España". Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, (20),2015, 95–111.

En contraste a las cifras anteriores, las pérdidas declaradas al SRI, por las sociedades a nivel nacional, en el 2006 y 2015, ascienden a 2.943,45 y 5.945,55, millones de dólares. Los años de mayores pérdidas declaradas son el 2008 y 2009, que tienen cifras consolidadas de 6.488,82 y 6.322,48, millones de dólares. El valor acumulado por este concepto en la década asciende a 40.073 millones de dólares, que comparado con 119.113,65 de utilidades, significa una relación elevada de 33,59%.

Gráfico N° 9 Ecuador: Total de Utilidad Gravable de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

II.5 Impuesto a la Renta Causado

El impuesto a la renta causado de las sociedades tiene un comportamiento creciente en esta década analizada, como consecuencia del incremento de la actividad productiva y comercial, pero también por cambios en diversas disposiciones legales. Resalta el incremento registrado en el año 2011, en la provincia de Pichincha, así como las disminuciones en el 2014 y 2015. En este último año se desciende a niveles del 2010. En Azuay, destaca el incremento porcentual de los años 2006 al 2008, la disminución en el 2009 y su posterior crecimiento. En la provincia de Zamora Chinchipe, el crecimiento porcentual del 2013 es muy notorio.

La base imponible³⁸ del impuesto a la renta, para las sociedades obligadas a llevar contabilidad, se obtiene realizando algunos ajustes de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 del reglamento correspondiente.³⁹

³⁸ Artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

³⁹ Nacional, A. "Reglamento para Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno". Decreto Ejecutivo

La política tributaria referente al impuesto a la renta de las sociedades, ha tenido algunos cambios importantes, como el cambio de tarifa del 25% al 22%, como consecuencia de la aplicación de los incentivos establecidos en el art. 24 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI⁴⁰. En concordancia con esta disposición el artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece la exoneración del impuesto a la renta por cinco años, para las inversiones nuevas y productivas que se realicen fuera de las jurisdicciones urbanas de los cantones de Quito y Guayaquil, en diez sectores económicos prioritarios y se extiende a diez años para las industrias consideradas básicas. Igual exoneración se establece para las sociedades que se creen o estructuren en el Ecuador para proyectos públicos en asociaciones público privadas en sectores prioritarios⁴¹. La Ley de Régimen Tributario Interno, desde diciembre de 2007, tiene la jerarquía de orgánica⁴². Después del art. 4, de esta Ley, se incluyó un artículo en el que se establece varias disposiciones referentes a partes relacionadas, jurisdicciones de menor imposición y paraísos fiscales; así como, diversas disposiciones sobre precios de transferencia entre partes relacionadas (A. N. del Ecuador, 2007).

Se establece exenciones al impuesto a la renta, al impuesto a la salida de divisas, a los tributos al comercio exterior y otros beneficios para proyectos públicos ejecutados bajo la modalidad de asociación público-privada (Nacional, 2015a).

El art. 8 numeral 10, considera como ingresos de fuente ecuatoriana, “cualquier otro ingreso que perciban las sociedades y las personas naturales nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, incluido el incremento patrimonial no justificado”

Se establece la obligatoriedad a los auditores externos, bajo juramento, “a incluir en los dictámenes que emitan sobre los estados financieros de las sociedades que auditan, una opinión respecto del cumplimiento por éstas de sus obligaciones como sujetos pasivos de obligaciones tributarias”, en caso de que la opinión sea inexacta o infundada, el Director General del Servicio de Rentas Internas puede solicitar a los organismos de control, la aplicación de la respectiva sanción por falta de idoneidad en sus funciones, sin perjuicio de las otras sanciones que procedan en aplicación del Código Orgánico Integral Penal⁴³.

Obligatoriedad similar se establece para los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos, quienes deben emitir un “reporte sobre la creación, uso y propiedad de sociedades ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición de beneficiarios efectivos ecuatorianos”, estableciéndose sanciones económicas por cada incumplimiento de esta norma, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiera lugar⁴⁴.

Nº 374. Registro Oficial Suplemento Nº 209 de 8 junio 2010.

⁴⁰ Nacional, A. "Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI". Suplemento Registro Oficial Nº 351 de 29 diciembre 2010. Ecuador. , modificado en diciembre 2016.

⁴¹ “Las sociedades que se constituyan a partir de la vigencia del Código de la Producción así como también las sociedades nuevas que se constituyeren por sociedades existentes, con el objeto de realizar inversiones nuevas y productivas, gozarán de una exoneración del pago del impuesto a la renta durante cinco años, contados desde el primer año en el que se generen ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión”

⁴² Decreto Legislativo Nº 00, publicado en el registro oficial suplemento 242 de 29 diciembre 2007. Tercer suplemento.

⁴³ Art. 102 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

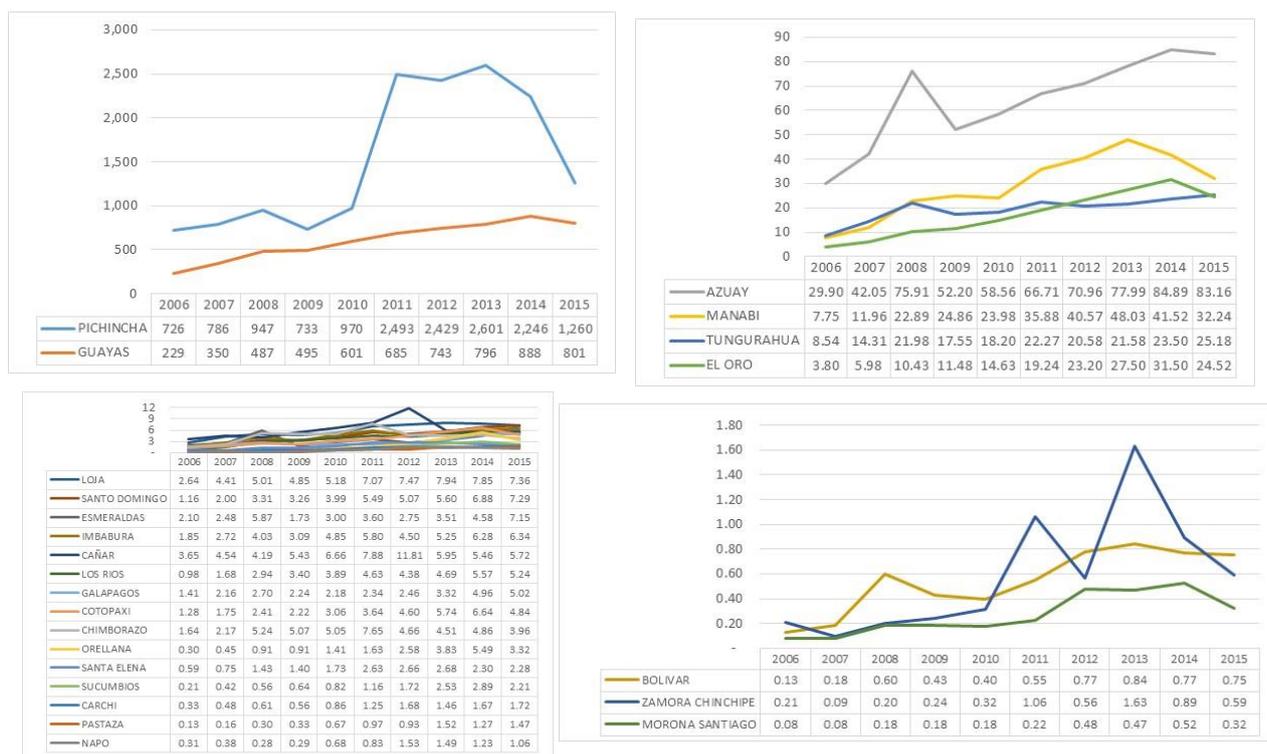
⁴⁴ Idem

Las compañías de economía mixta definidas en el artículo 18 de la Ley de Hidrocarburos, así como los contratistas que han celebrado contratos de obras y servicios específicos definidos en el artículo 17 de la misma Ley, pagarán el impuesto a la renta de conformidad con las disposiciones de la Ley de Régimen Tributario Interno⁴⁵.

También es importante resaltar el mejoramiento de la política de recaudación, en base a la automatización y procesamiento de la entrega de información en línea a la entidad administradora de los tributos internos (Servicio de Rentas Internas) referente a emisión de comprobantes de venta, proveedores, retenciones en la fuente, presentación de declaraciones tributarias a través de internet y anexos de dividendos, entre otros⁴⁶.

El impuesto a la renta contribuye en un porcentaje importante al financiamiento del presupuesto ejecutado del estado. En el 2006 y 2009, con porcentajes del 22%; y, en el 2013 y 2014, disminuye al 11%, debiendo considerarse que el impuesto a la renta de las sociedades representa más del 90% del valor recaudado en Ecuador, por este concepto. El impuesto a la renta significa aproximadamente el 4% del producto interno bruto.

Gráfico N° 10 Ecuador: Total de Impuesto a la Renta Causado de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017.

III. Cuentas Contables del Estado de Situación Financiera

⁴⁵ Art. 96 y 97 Nacional, A. "Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno - LORTI". Registro Oficial Suplemento N° 463. 17 noviembre 2014.

⁴⁶ Méndez, V., Méndez, P., & Pérez, C. "El impuesto a la renta en el Ecuador 2000 – 2015". Revista Electrónica Iberoamericana, 9(1), 2015, 116-140.

Los tres grupos de cuentas del Estado de Situación Financiera⁴⁷, de las sociedades, tienen un comportamiento creciente a nivel del Ecuador, desde el 2006 hasta el 2015, observándose un crecimiento mayor en el caso del total de activos. La aplicación de las normas internacionales de información financiera que sustituyó a las normas ecuatorianas de contabilidad, con la aprobación de la normativa correspondiente por la Superintendencia de Compañías a partir del año 2011⁴⁸, que implicaba entre otras normativas, la revalorización de activos fijos y generación de superávit del patrimonio, explica en cierta medida el incremento nominal de estos grupos de cuentas. Adicionalmente el incremento se explica por la creación de nuevas empresas, por el incremento del capital social y por el incremento de las utilidades, que no se distribuyen y que permanecen como reservas legales y voluntarias, que tiene como contrapartida contable las cuentas de activo; así como por la incorporación de la información de las empresas públicas.

La información de la base de datos del Servicio de Rentas Internas es más amplia que la de la Superintendencia de Compañías, porque incluye además a los contribuyentes personas naturales que llevan contabilidad. Adicionalmente, el número de sociedades que cumplen con la obligación de presentar sus declaraciones de Impuesto a la Renta, a la primera entidad de control tributario, es bastante más alta que las que presentan a la Superintendencia de Compañías, por diferentes razones. Como dato de referencia, el valor de Activos según el SRI en el 2015 asciende a 239.632,00 millones de dólares, mientras que según la Superintendencia de Compañías asciende a 106.539,00 millones de dólares.

De igual manera existe un alto grado de concentración de valores de estas cuentas en las empresas de mayor tamaño. En el año 2015, las 100 primeras sociedades por el valor de Activos (constituidas legalmente y que presentan información a la Superintendencia de Compañías), en Pichincha, registran 23.601,8; y, en Guayas 16.728,8, millones de dólares, en este concepto, que representa el 49,16% y el 42,11%, del total de activos declarados, en cada una de esas provincias, en la mencionada institución. Para este mismo grupo de 100 sociedades, el Patrimonio asciende a 10.997,6 (52,78%) y 6.708,6 (42,39%); los Ingresos por Ventas suman 19.682,8 (41,22%) y 14.962,8(36,47%); y, las Utilidades 1.265,5 (61,08%) y 1.070,3 (57,58%), millones de dólares, en el mismo orden de provincias⁴⁹.

III.1 Total de Activos

En cuanto al Total de Activos de las sociedades se observa un crecimiento año a año, del 2006 al 2015, observándose un mayor porcentaje de variación en la provincia de

⁴⁷ Los valores de las cuentas del Estado de Situación Financiera corresponden al 31 de diciembre de cada año.

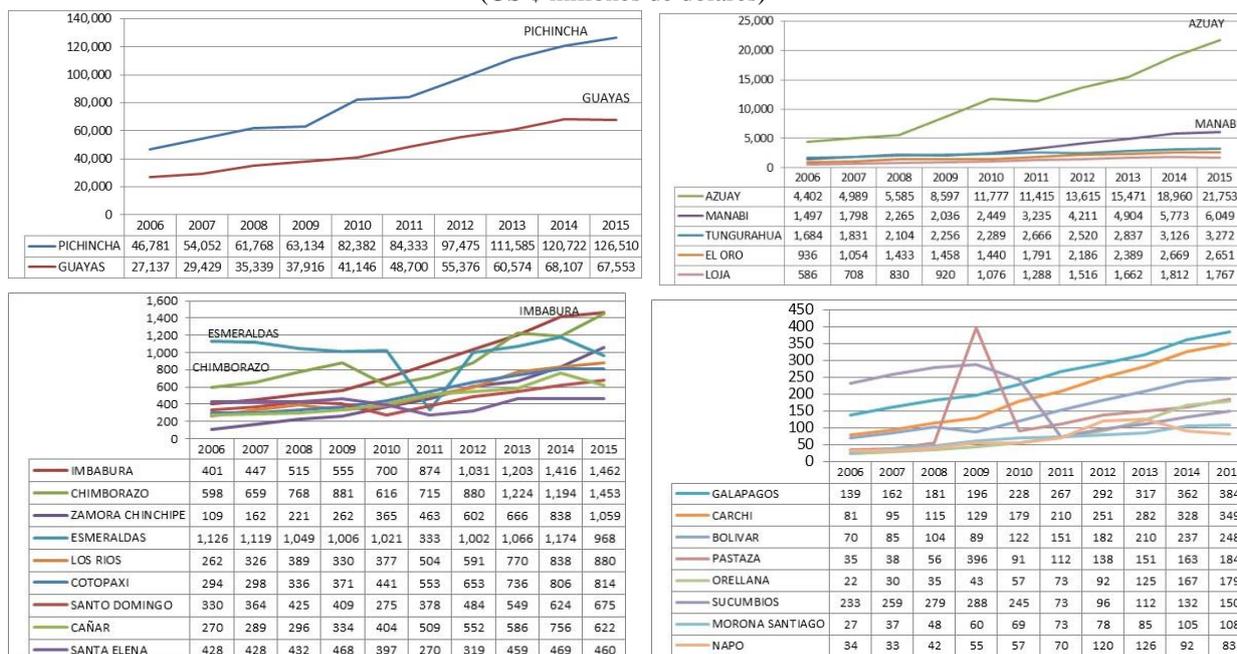
⁴⁸ Pérez, & Otros, Y. Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador: Proceso de Convergencia y Adopción de las NIIF. Revista de Economía y Política, No 21, 2015, 83–97.

⁴⁹ Fuente: Superintendencia de Compañías. Elaboración: Los autores. Fecha de consulta 17 mayo 2017. <http://appscvs.supercias.gob.ec/rankingCias/rankingCias.zul?id=09&tipo=2>. Los valores entre paréntesis corresponden al porcentaje en relación a lo declarado por las sociedades en cada una de las provincias de Pichincha (19.537 sociedades) y Guayas (26.002 sociedades), en la Superintendencia de Compañías.

Pichincha (170,42% acumulado en el período)⁵⁰, en relación a Guayas⁵¹ (148,93% acumulado en el período). En la provincia de Guayas se observa además que disminuye ligeramente el valor del 2015, en relación al 2014.

En el segundo grupo se destaca la variación en la provincia del Azuay de US \$ 4.402 a 21.753 millones de dólares (394,18% acumulado en el período)⁵²; y la de Manabí, aunque en menor proporción (303,99% acumulado en el período). La provincia de Tungurahua, crece desde 1.684 hasta 3.272 millones de dólares. El Oro de 936 hasta 2.651 millones de dólares, con ligeras disminuciones en los años 2010 y 2015. Loja crece de manera anual del 2006 al 2014 y disminuye en el 2015.

Gráfico N° 11 Ecuador: Total de Activos de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



⁵⁰ Dos empresas públicas tienen los mayores valores en activos: La empresa EP PetroEcuador, tiene activos por el valor de 8.603,9 y 9.661,5, millones de dólares, en los años 2014 y 2015, respectivamente. <http://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Informe-Rendicion-De-Cuentas-20151.pdf>; y, la Corporación CNT tiene Activos por el valor de 2.193,5 millones de dólares en el 2015. http://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/Balance_General_CNT_EP_2015.pdf. Fecha de consulta: 3 mayo 2017. Ninguna de estas empresas consta en el registro de las empresas que presentan información a la Superintendencia de Compañías. En la información que se presenta al SRI, en el Total de Activos de las sociedades de la familia B (explotación de minas y canteras), sector público, consta el valor de 10.547,32, millones de dólares, de lo que se deduce que si está incluida la Empresa EP PetroEcuador. Lo mismo sucede, en las familias H y J (transporte, almacenamiento y comunicaciones), sector público, que registra los valores de 808.56 y 2.802,65 millones de dólares, como total de activos, en el 2015.

⁵¹ La empresa de mayor tamaño por Activos, en Guayas (Consortio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A.), declara en este año, activos por el valor de 1.577,18 millones de dólares. <http://appscvs.supercias.gob.ec/rankingCias/rankingCias.zul?id=09&tipo=2>

⁵² El valor del Total de Activos de la empresa pública Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, de los años 2014 y 2015, asciende a 8.748 y 11.141 millones de dólares, en el mismo orden. <https://www.celec.gob.ec/images/pdf/eeff/Balances2015.pdf>. Esta empresa no consta en el registro de las empresas que presentan información a la Superintendencia de Compañías En la información que se presenta al SRI, en el Total de Activos de las sociedades de la familia D (suministro de electricidad y agua), sector público, consta el valor de 16.212,36 millones de dólares, lo que significa que si incluye a la indicada empresa. Fecha de consulta: 3 mayo 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

Las restantes provincias constituyen un tercero y cuarto grupo de mínimos valores en relación a los anteriores. Resalta el Total de Activos en el 2015, de las provincias de Imbabura, Chimborazo y Zamora Chinchipe⁵³, que superan los mil millones de dólares, mejorando su situación respecto a Esmeraldas.

En las provincias del tercer grupo se observa un crecimiento anual del Total de Activos en Imbabura, Chimborazo (excepto 2010), Zamora, Los Ríos, Cotopaxi, Cañar. Santo Domingo de los Tsáchilas crece del 2007 al 2009, llega a su valor mínimo en el 2010, y en los siguientes se incrementa cada año. Santa Elena, se incrementa del 2007 al 2010, disminuye los dos siguientes, llegando a su mínimo en el 2011, se incrementa los tres años siguientes y disminuye en el 2015⁵⁴.

En las sociedades de las provincias de menor valor de activos, se aprecia que existe un crecimiento anual en Galápagos, Carchi, Bolívar (excepto 2009), Orellana, Morona Santiago. En Pastaza en el 2009 existe un crecimiento significativo, aunque para el año siguiente disminuye de manera considerable. Sucumbíos tiene los años 2006 a 2009 un crecimiento de 233 a 288 millones de dólares, disminuyendo a partir del año siguiente y de manera significativa en el 2011, que llega a su valor mínimo, para en los siguientes años nuevamente incrementarse, aunque no llega a los valores del 2006. La provincia de Napo tiene incrementos del 2006 hasta el 2013 y disminuye luego en los siguientes.

III.2 Total Pasivos

El endeudamiento constituye una alternativa para llevar adelante las actividades productivas, cuando no se dispone de recursos propios o cuando se considera necesario aprovechar del apalancamiento para mejorar los resultados financieros. El valor de las cuentas de pasivo de las sociedades de Pichincha se incrementa de manera anual, como sucede en Guayas, aunque en el primer caso es mayor en términos porcentuales; el porcentaje de variación acumulado en el primer caso es del 149,05% y en el segundo del 105%.

En el segundo grupo, en el caso de la provincia de Azuay este porcentaje es mayor que las dos provincias anteriores (204,42%), siendo la provincia de Loja la que tiene un porcentaje superior (235,25%).

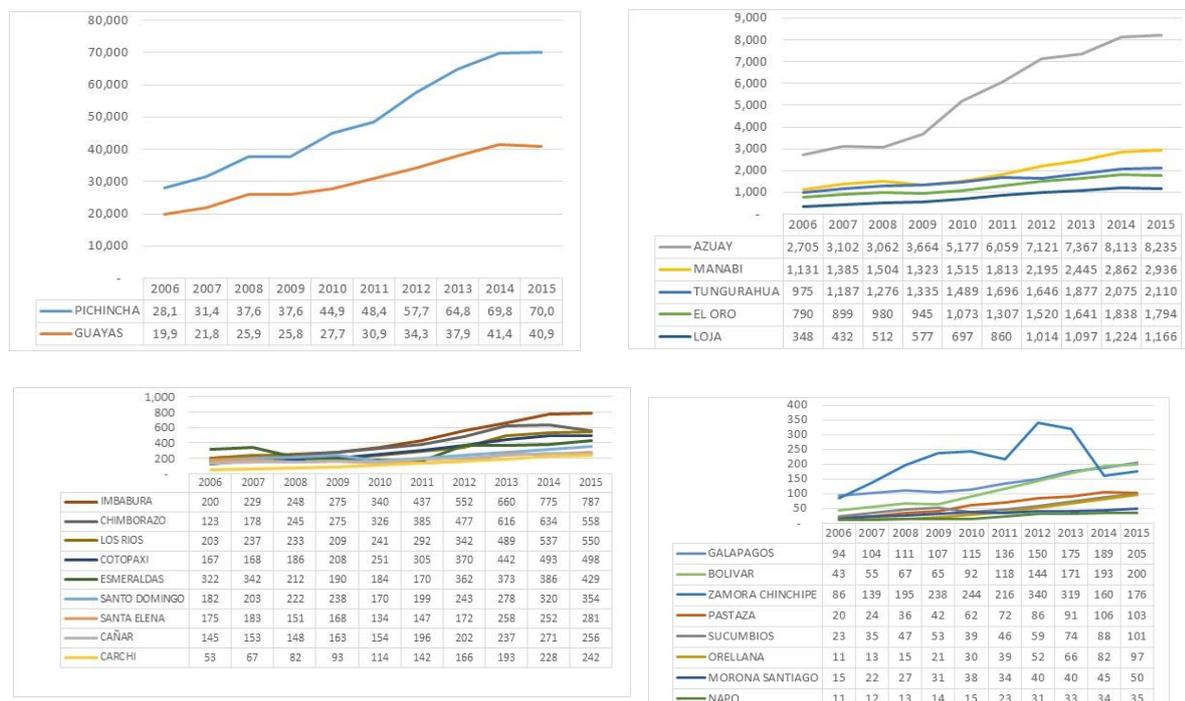
En el tercer grupo de provincias se encuentran las que tienen pasivos que fluctúan entre 100 y 800, millones de dólares anuales. La provincia de Esmeraldas es la de menor crecimiento porcentual acumulado (33,02%) y la de mayor crecimiento Pastaza (422,07%).

El grupo cuatro, tiene pasivos que no superan los 100 millones de dólares anuales. La provincia de Orellana registra un alto porcentaje de incremento acumulado (771,63%).

⁵³ En el 2015, dos sociedades anónimas, declaran activos por 469,15 y 372,2, millones de dólares, aunque todavía no tienen ingresos declarados. Fuente: Superintendencia de Compañías.

⁵⁴ En el año 2007, se crean las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Gráfico N° 12 Ecuador: Total de Pasivos de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

III.3 Total Patrimonio

El patrimonio refleja los recursos que proceden de los accionistas, que conjuntamente con los pasivos, financian los activos de las sociedades. La relación patrimonio con activos totales, indica el porcentaje de los activos que son financiados con recursos propios. De otra parte, el patrimonio puede incrementarse por nuevos aportes de los socios, o en el caso consolidado, por la incorporación de nuevas sociedades a la actividad empresarial y adicionalmente por las utilidades obtenidas y que han sido reinvertidas o que no se han distribuido entre los accionistas⁵⁵.

El patrimonio de las sociedades de la provincia de Pichincha crece de manera anual, considerando el período 2006 al 2015, con una disminución en el 2011 (37.462 millones de dólares) en relación al 2010 (38.232 millones de dólares). En el caso de la provincia de Guayas se incrementa todos los años. El patrimonio promedio para Pichincha es de 37.701 y para Guayas 17.731 millones de dólares. La tasa de crecimiento anual para el período analizado, para Pichincha es de 13,07% y para Guayas 15%.

En el segundo grupo, se encuentran las provincias que tienen un patrimonio superior a 500 millones de dólares anuales y menor a 15 mil millones de dólares. La provincia de Azuay, es la que consigna un mayor crecimiento, en valores absolutos, al pasar de 1.708 a 13.646 millones de dólares, entre el 2006 y 2015, con decrecimiento en el 2011, en relación al 2010. La tasa de variación anual es de 25,98%.

⁵⁵ La Ley de Compañías, establece una reserva legal del 10% en el caso de sociedades anónimas y 5% para las compañías anónimas, lo que constituye una de las razones del incremento patrimonial.

Manabí presenta un crecimiento anual, con excepción del 2009, se incrementa desde 369 a 3.154 millones de dólares, del 2006 al 2015, lo que significa una tasa anual de 26,92%.

Las sociedades de Tungurahua incrementan su patrimonio, con excepción de los años 2007, 2010 y 2012, en relación a los inmediatos anteriores. El patrimonio varía de 703 a 1.177 millones de dólares, siendo la tasa de crecimiento anual del 5,82%.

Chimborazo registra un crecimiento del 2006 (474 millones de dólares) al 2009 (609 millones de dólares), con decrecimiento significativo en el 2010. Los años siguientes nuevamente existe un incremento anual, con excepción del año 2014. La tasa anual de crecimiento es de 7,46%, entre 2015 y 2006.

La provincia de Zamora tiene un gran crecimiento, desde el 2006 con un patrimonio de apenas 22 millones de dólares, hasta 884 millones en el 2015. Los cuatro primeros años de la década se mantiene entre 22 y 28 millones de dólares. Es la provincia que registra la mayor tasa de crecimiento anual, entre 2006 y 2015, del orden del 50,67%.

La provincia de El Oro, tiene una fuerte disminución en el patrimonio de las sociedades en el 2010, que disminuye a 374, habiendo registrado el año inmediato anterior 521, millones de dólares. Los siguientes años se incrementan hasta llegar a 883 millones de dólares, en el 2015. La tasa de variación anual es de 20,25%.

Las provincias de Imbabura y Loja, registran incrementos anuales en el patrimonio de las sociedades. La situación de Esmeraldas es diferente, destaca la fuerte caída a 163 millones de dólares en el 2011 y la disminución del 2015, en comparación a los años inmediatos anteriores. La tasa de crecimiento anual es de 4,3% negativa, el patrimonio disminuye de 803 (2006) a 541 (2015), millones de dólares.

En el tercer grupo, se encuentran las provincias, que tienen un patrimonio inferior a 500 millones de dólares y terminan la década con un patrimonio superior a los 100 millones de dólares. Está liderado por Cañar, que presenta un crecimiento anual del 2006 hasta el 2015, año en el cual disminuye a 369 millones de dólares. En el período la tasa de crecimiento anual es del 13,13%.

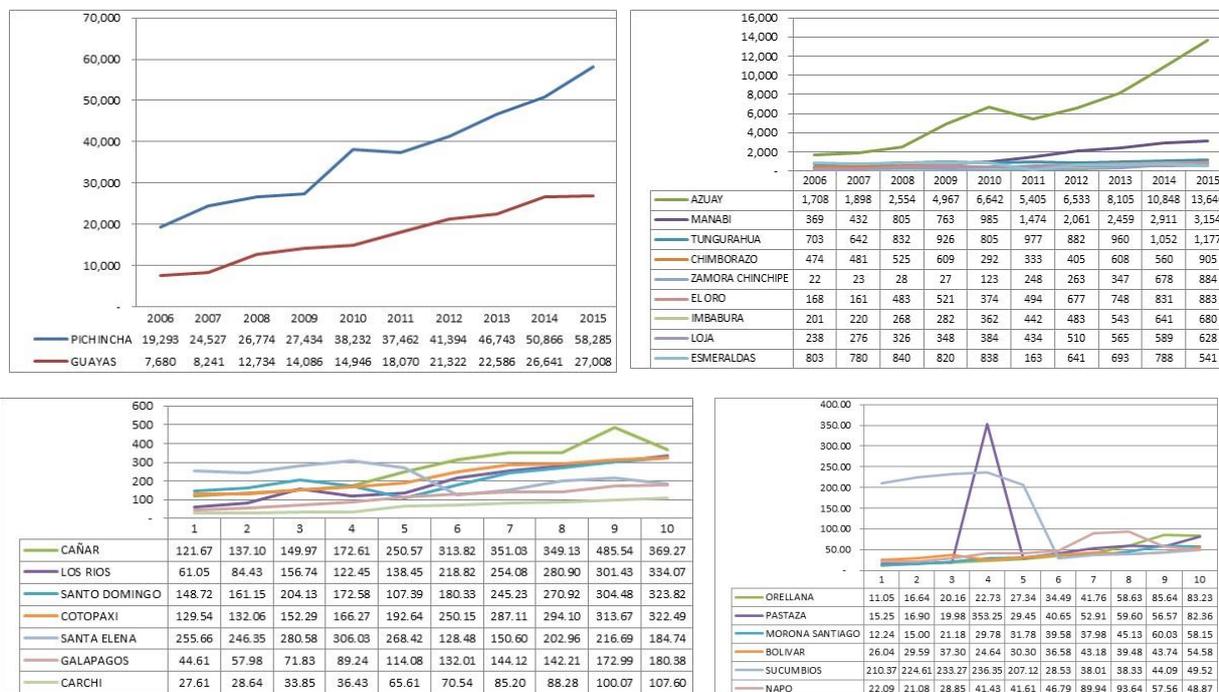
La provincia de Los Ríos, crece anualmente, desde 61 hasta 334 millones de dólares en el 2015. Tiene el más alto porcentaje de crecimiento en este grupo, con el 20,78%.

Santo Domingo de los Tsáchilas crece anualmente, excepto en el 2009 y 2010, que tiene una baja substancial de 172 a 107 millones de dólares. Los años siguientes se incrementa hasta llegar a 323 millones de dólares. Cotopaxi crece anualmente desde el 2006 hasta el 2015, de 129 a 322 millones de dólares. Santa Elena, es una de las dos provincias que decrecen en el patrimonio de las sociedades, registrando una tasa negativa de 3,55%. Galápagos y Carchi, constituyen dos provincias que crecen desde el año 2006 hasta el 2015, las tasas de crecimiento anual, son del 18,79% y 16,32%, en el orden citado.

En el grupo de menor patrimonio, se encuentran aquellas provincias que terminan el período considerado, con un patrimonio que no superan los cien millones de dólares: Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Bolívar, Sucumbíos y Napo. Se debe señalar que, en el caso de Sucumbíos, las sociedades registran durante los cinco primeros años, un patrimonio que promedia los 220 millones de dólares, no obstante se registra un descenso brusco a 28 millones de dólares en el 2009 y luego existe una ligera recuperación, pero apenas alcanza a 49 millones de dólares en el 2015. Ésta es la provincia que registra la

tasa más alta de decrecimiento en el período, de 14,85%. En el caso de Pastaza se observa un crecimiento importante en los cuatro primeros años, al pasar de 15 a 353 millones de dólares, disminuyendo a 29 en el 2010 y luego pequeños incrementos hasta llegar a 56 en el 2015.

Gráfico N° 13 Ecuador: Total de Patrimonio de las sociedades, por grupos de provincias (US \$ millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Servicio de Rentas Internas – Estadísticas Multidimensionales. Fecha de consulta: 25 de abril 2017

IV. Limitaciones y estudios futuros

El estudio realizado, al utilizar datos consolidados, refleja en gran medida el impacto de las grandes empresas y no permite visualizar lo que sucede a nivel de cada uno de los grupos de empresas clasificados por tamaño. Se sugiere realizar un estudio similar, pero con información clasificada de las sociedades según su tamaño.

La información tributaria, refleja el domicilio fiscal declarado por los contribuyentes y adicionalmente, las declaraciones consolidan las cifras a nivel nacional, sin desglosar lo que corresponde a cada provincia. En el caso de una gran empresa o institución, que tenga su domicilio fiscal en una provincia y sucursales en las restantes provincias, la información queda registrada en la provincia de domicilio fiscal de la principal. Estos aspectos constituyen limitantes en el estudio.

Conclusiones

El análisis se inicia con una demostración de que las cuatro principales industrias representan más del 40% del valor agregado bruto de Ecuador, siendo la industria de extracción de petróleo crudo y gas, la de mayor importancia, excepto en los años 2009 y 2015, de disminución del precio del petróleo. La industria de la construcción incrementa

su participación anualmente y se constituye en el 2015 en la principal. Las industrias de Comercio al por mayor y al por menor; y, Servicios a los hogares, tienen una representación cercana a las anteriores en el vab nacional. Es evidente el impacto del comportamiento de estas cuatro industrias, en las variables contables de las sociedades relacionadas con estas industrias.

Los ingresos obtenidos por las sociedades son crecientes, excepto el 2009 y 2015, originado especialmente por la fuerte disminución del valor de las exportaciones de petróleo, como consecuencia de la considerable baja del precio por barril de petróleo. Este comportamiento de las exportaciones en el 2015, afecta de manera considerable a la economía de Ecuador, especialmente a las sociedades vinculadas a esta industria, así como a la balanza comercial y al financiamiento del presupuesto del estado.

En lo referente a los activos totales, se observa un crecimiento consecutivo en todos los años, aunque una parte se debe a que antes no se incluía la información de las empresas públicas, otra parte, es una consecuencia de la aplicación de las normas internacionales de información financiera, una tercera razón es la creación de nuevas empresas, una cuarta el incremento del patrimonio como consecuencia del incremento de las utilidades, una quinta por el incremento del capital social por aportaciones nuevas de los socios; y, una sexta por el incremento del endeudamiento. Estas cuatro últimas tienen su compartida en las cuentas del activo.

Los pasivos totales de las sociedades de Ecuador se incrementan en la década analizada, este mayor endeudamiento, permite financiar el incremento de los activos totales.

El patrimonio total se incrementa, como consecuencia del incremento de las utilidades no distribuidas, que se mantienen como reservas legales o voluntarias, así como por las razones indicadas para el caso de los activos.

Las utilidades de las sociedades crecen de manera importante a lo largo de la década, excepto en el 2015. También las pérdidas declaradas por otras sociedades son elevadas, representan aproximadamente la tercera parte de las utilidades declaradas en la década.

La participación de los trabajadores en las utilidades se incrementa, a lo largo de los años, como consecuencia del incremento de las utilidades, con excepción del año 2015.

El impuesto a la renta de las sociedades se incrementa, desde el 2006 hasta el 2014, como consecuencia del comportamiento de las variables, explicadas en párrafos anteriores y de las mejoras introducidas por la administración tributaria, para el control y declaración de impuestos.

Se conserva la situación de dominancia de las sociedades localizadas en las provincias de Pichincha y Guayas, en las diferentes variables contables, la brecha con las restantes provincias se mantiene con ligeras variaciones, que no son significativas. Si observamos el comportamiento de las utilidades, la participación porcentual de cada una de estas provincias en las utilidades generadas cada año, tiene una estructura diferente: años con alto porcentaje de Pichincha alrededor del 70-72% (2006, 2011, 2012, 2013); dos años con cambios ligeros, 2007 (62,46%) y 2014 (66,21%) y años con participación entre 53-57% (2008, 2009, 2010 y 2014). Sucede lo contrario con Guayas, años de mayor participación que superan el 31% (2008, 2009, 2010 y 2015); años de menor participación, en la banda del 26-29% (2007 y 2014); y, años de menor participación,

entre el 20-22% (2006, 2011, 2012, 2013). De manera conjunta, la participación fluctúa entre el 88-94%.

Referencias

Aluja, T. "La Minería de Datos, entre la Estadística y la Inteligencia Artificial". *QUESTIIO*, 25(3), 2001, 479–498.

Belda, R. "Análisis Económico-Financiero de las empresas concesionarias de automóviles en España". *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, (20), 2015, 95–111.

Blázquez y Otros. "Concepto, Perspectivas y Medida de Crecimiento Empresarial". *Cuadernos de Administración*, 19(31), 2006, 165–195.

Burneo, S. "Aproximación a los determinantes del crecimiento regional en el Ecuador durante el período 1990 - 2010". Universidad de Alcalá. 2014

Congreso Nacional. "Ley de Transformación Económica del Ecuador". Suplemento Registro Oficial N° 34 de 13 de marzo 2000. Ecuador.

Cruces, P., Haro, J. De, & Sarrión. (n.d.). "Análisis estadístico de la realidad socioeconómica en Andalucía. Una aproximación a escala municipal". *Investigaciones Regionales*, 107–138.

Cuervo, L. "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación". Santiago de Chile: ILPES - CEPAL. 2003.

Herrero, L., Figueroa, V., & Sanz, J. "Disparidades económicas sobre unidades territoriales menores: análisis de convergencia". *Investigaciones Regionales*, 2010, 93–122.

Luz, G., Sánchez, A., & Zurita, J. "La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México". *Contaduría y Administración*, 60, 2015, 128–146.

Marzo C., & M. "El desplome 2014 - 2015 de los precios del crudo: causas y previsiones a corto plazo". Barcelona. 2015

Méndez, V., Méndez, P., & Pérez, C. "El impuesto a la renta en el Ecuador 2000 – 2015". *Revista Electrónica Iberoamericana*, 9(1), 2015, 116-140.

Nacional, A. "Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador". Quito: Registro Oficial 242, 29-XII-2007.

Nacional, A. "Ley Orgánica de Empresas Públicas". Suplemento Registro Oficial N° 48 de 16 octubre 2009.

Nacional, A. "Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI". Suplemento Registro Oficial N° 351 de 29 diciembre 2010. Ecuador.

Nacional, A. "Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno - LORTI". Registro Oficial Suplemento N° 463. 17 noviembre 2014.

Nacional, A. "Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera" Suplemento Registro Oficial N° 652. 18 diciembre, 2015. Ecuador.

Nacional, A. "Reglamento para Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno". Decreto Ejecutivo N° 374. Registro Oficial Suplemento N° 209 de 8 junio 2010.

Nacional, A. "Codificación del Código del Trabajo". Registro Oficial Suplemento 167 Última Modificación mayo 2016.

Ocampo, J. A. "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina". Revista Cepal, (97). 2009.

Perez, C., Lara G., Gómez, D. "Evolución de la capacidad tecnológica en México". Contaduría y Administración. 62 (2017), 505 -527.

Pérez, & Otros, Y. Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador: Proceso de Convergencia y Adopción de las NIIF. Revista de Economía Y Política, No 21, 2015, 83–97.

Ramón, M. y Quintana, L. "Convergencia y divergencia Regional en Ecuador. Regiones y Economía en Ecuador" (p. 262). 2014

Rivadeneira, L. América Latina y el Caribe crecimiento económico: sostenido, población y desarrollo. Santiago de Chile: Cepal. 1999.

Valencia, D. Informe de Gestión 2015

CAMPESINADO Y MINORÍAS ÉTNICAS EN COLOMBIA: UNA LECTURA DESDE LAS TEORÍAS DEL RECONOCIMIENTO DE NANCY FRASER Y AXEL HONNETH¹

*PEASANTRY AND ETHNIC MINORITIES IN COLOMBIA: A READING FROM THE
THEORIES OF RECOGNITION OF NANCY FRASE AND AXEL HONNETH*

Cristina Del Prado Higuera²
Universidad Rey Juan Carlos (España)

Guillermo Andrés Duque Silva³
Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas en la Universidad Rey
Juan Carlos.
Escuela Superior de Administración Pública

Onasis Rafael Ortega Narvárez⁴
Universidad Cooperativa de Colombia

Karen Jiset Saavedra Escobar⁵
Universidad Cooperativa de Colombia

RESUMEN

Uno de los debates más fascinantes que vive la filosofía política contemporánea es desarrollado por el sociólogo alemán Axel Honneth y la pensadora y activista norteamericana Nancy Fraser, alrededor de las cuestiones: ¿Qué es la injusticia social? y ¿Cómo hacer frente a la injusticia social? El presente texto tiene por objeto presentar, de forma comparada, los rasgos generales de este debate, como estrategia para analizar las

¹ Artículo recibido el 17 de junio de 2017 y aprobado el 11 de noviembre de 2017.

Este artículo es resultado de la investigación “El criterio de legitimidad moral en el enfoque diferencial del “Plan Nacional de Desarrollo” en Colombia”.

² Doctora en Historia Contemporánea, Máster Internacional en Gestión Universitaria y Licenciada en Geografía e Historia. Profesora de Historia Contemporánea de la Universidad Rey Juan Carlos y Miembro del Grupo Regional del Centro Nacional de Memoria Histórica y la Universidad Cooperativa de Colombia.
cristina.delprado@urjc.es

³ Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas en la Universidad Rey Juan Carlos. Magister en Filosofía y Licenciado en Historia, Jefe de investigaciones, Sede Cali, de la Universidad Cooperativa de Colombia, UCC. Miembro del grupo de investigación Humanitas Iuris de la UCC y miembro del Grupo de investigación Praxis de Filosofía Política y Ética de la Universidad de Valle. Actualmente estudiante de Doctorado en Ciudadanía y Derechos Humanos de la Universitat de Barcelona. Investigador Escuela Superior de Administración Pública
guillermo.duque@ucc.edu.co

⁴ Magister en Filosofía y Sociólogo, Coordinador del Centro de Investigaciones socio jurídicas de la Universidad Cooperativa de Colombia, UCC. Miembro del Grupo de investigación Humanitas Iuris de la UCC y miembro del Grupo de investigación Cultura y Política de la Universidad del Cauca.
onasis.ortega@ucc.edu.co

⁵ Magister en Filosofía y Licenciada en Filosofía, investigadora de la Universidad Cooperativa de Colombia, miembro del Grupo de investigación Humanitas Iuris de la UCC y miembro del Grupo de investigación Praxis de Filosofía Política y Ética de la Universidad de Valle.
karen.saavedrae@campusucc.edu.co

políticas de enfoque diferencial implementadas por el gobierno colombiano respecto a los grupos étnicos minoritarios y a las comunidades campesinas. La hipótesis que estructura el examen es que, mientras hay un esfuerzo del gobierno colombiano por brindar reconocimiento moral y respeto a las minorías étnicas, cercano a la perspectiva de Honneth, las políticas dirigidas a los campesinos se basan en una reificación de su identidad y de su lucha, lo que se traduce en acciones de no reconocimiento, que reducen las demandas campesinas de reconocimiento como actor político e interlocutor legítimo al nivel de un actor que lucha por bienes físicos (tierra y agua) y financieros. Se concluye que la lucha campesina debe ser entendida desde el enfoque bidimensional de Nancy Fraser, si asumimos que el campesinado en Colombia es un caso típico de comunidad bivalente, es decir, una comunidad vulnerada en la pobreza y no valorada ni reivindicada en su identidad.

PALABRAS CLAVE: Campesinado, exclusión, injusticia, reconocimiento, Honneth, Fraser.

ABSTRACT

One of the most fascinating debates living contemporary political philosophy is developed by the German sociologist Axel Honneth and American thinker and activist Nancy Fraser, about the questions: What is the social injustice? And, How to deal with social injustice? This paper aims to present the main features of this debate, as a strategy to analyze the policies of the Colombian government differential approach regarding ethnic minority groups and rural communities, in a comparative way. The hypothesis of this paper is that while there is an effort by the Colombian government to provide moral recognition and respect for ethnic minorities, close to Honneth's perspective, policies to farmers are based on a reification of their identity and their struggle, resulting in shares of non-recognition; reducing farmers' demands for recognition as a legitimate political actor and partner, at the level of a struggling actor by physical (land and water) and financial assets. It is concluded that the peasant struggle must be understood from the bifocal perspective of Nancy Fraser, if we assume that the peasantry in Colombia is a typical case of bivalent community: is at the same time violated in poverty and ignored in your identity.

KEYWORDS: Peasantry, exclusion, injustice, recognition.

Sumario: Introducción I. Debate Honneth-Fraser: dos maneras de asumir la justicia como reconocimiento II. Luchas, demandas e identidades étnicas y campesinas III. Grupos étnicos y campesinado en el PND ¿Redistribución o reconocimiento?. Conclusiones. Bibliografía.

* * *

Introducción

Nancy Fraser y Axel Honneth, dos figuras destacadas de la filosofía moral y política reciente, se han ocupado ampliamente del problema del reconocimiento, Fraser siguiendo un enfoque dialógico y Honneth apuntando un enfoque monista. Ambos

publicaron en 2003 el libro titulado *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, en el que se recoge la discusión que sostienen en torno al reconocimiento de cara al concepto de justicia. Nos proponemos en este artículo examinar ambas posturas para mostrar sus convergencias y divergencias en torno a ciertos aspectos que resultan de mayor relevancia para la comprensión del problema del reconocimiento en las sociedades democráticas. Las categorías resultantes de esta comparación teórica nos permitirán analizar las políticas diferenciales en Colombia, diseñadas para hacer justicia a los grupos sociales vulnerables.

Intentaremos identificar el enfoque de redistribución o de reconocimiento predominante en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), del gobierno de Juan Manuel Santos, denominado “Prosperidad para todos”. Desde esta perspectiva, la hipótesis que este trabajo pretende demostrar sugiere que el tratamiento aplicado por el gobierno nacional a las demandas campesinas presenta un déficit de reconocimiento para este sector de la población, mientras que los grupos étnicos minoritarios del país se encuentran amparados por diferentes políticas de inclusión.

En un primer momento se analizarán los argumentos que tanto Axel Honneth como Nancy Fraser arguyen en el debate sobre los daños morales y lo que supone una injusticia social. En un segundo apartado se presentará una caracterización del modo en el que estas patologías, en la situación de las minorías étnicas y las poblaciones campesinas, son interpretadas por el gobierno nacional, de acuerdo al PND 2010-2014. También se realizará un análisis de lo que significa el término ‘reconocimiento’ en la política de ‘enfoque diferencial’, para concluir analizando el modo en que se proyecta la atención a los grupos étnicos y a los grupos campesinos.

I. Debate Honneth-Fraser: dos maneras de asumir la justicia como reconocimiento

La justicia ha sido un tema recurrente de la filosofía moral y política a lo largo de su historia, desde Aristóteles, quien en el libro V de la *Ética Nicomáquea* la considera la única virtud que involucra a los otros: “(...) la justicia es la única, entre las virtudes, que parece referirse al bien ajeno, porque afecta a los otros; hace lo que conviene a otro, sea gobernante o compañero”⁶. Desde entonces hasta nuestros días, la justicia es uno de esos conceptos o problemas inagotables sobre los que los filósofos vuelven una y otra vez con la intención de resolver lo que consideran insuficientemente tratado en teorías anteriores. El mismo Aristóteles tropezó con el problema de la igualdad en la repartición justa y quizás por eso ideó el justo medio y la equidad para contar con un criterio claro de justicia. La tradición filosófica ha elaborado distintas versiones desde entonces, en especial para resolver el problema de cómo justificar la distribución justa entre los iguales si existe desigualdad, es decir, si los sujetos de la distribución no son iguales.

Una vez inaugurada esta perspectiva de justicia, los filósofos y políticos han venido asociando los problemas de injusticia con una incorrecta distribución de los recursos. Pero las recientes luchas por el reconocimiento de estatus de los grupos emergentes han llevado a los pensadores contemporáneos a considerar el reconocimiento de la especificidad cultural como una condición más del trato justo en una sociedad plural. Pero ¿Qué tipo

⁶ ARISTÓTELES, *Ética Nicomáquea, Ética Eudemia*, Gredos, Madrid, 2003, p.45.

de daño se le infringe a algún grupo cuando se le invisibiliza?, ¿Se trata de un perjuicio que debe incluirse en las reflexiones sobre justicia?

El alemán Axel Honneth y la norteamericana Nancy Fraser sostienen un intenso debate donde desarrollan lo que cada uno considera “condiciones de validez” para determinar objetivamente a las víctimas sociales partiendo del establecimiento de las expectativas o necesidades insatisfechas. Ambos autores se inscriben en la denominada “Teoría Crítica”, cuya principal preocupación es la emancipación humana; sin embargo difieren en la visión de legitimidad moral que les aportan sus tradiciones de pensamiento.

La revisión de sus teorías nos será muy útil para ofrecer una interpretación del fundamento –o falta de este- desde el que se piensa la injusticia social hacia los grupos étnicos y el campesinado en Colombia, aportando los elementos meta-filosóficos del análisis social.

Uno de nuestros objetivos será demostrar qué perspectiva teórica podría aplicarse en nuestras políticas de inclusión social, si es coherente con las estrategias que propone el gobierno del presidente Santos y desde qué enfoque debería atenderse la demanda campesina, si es que la perspectiva asumida en el PND es desacertada para esta población. Todo lo expuesto por estos autores se enfrenta a contextos diferentes al nuestro, es por lo que en cierto sentido debemos considerar aspectos particulares de nuestra realidad para brindar un marco de justificación más adecuado en torno a las políticas de reconocimiento de las diferencias que en Colombia se han propuesto implementar.

Lo que Honneth trata de demostrar es que algunos conflictos se explican mejor si se atienden sus motivos morales, como ocurre con las minorías, las identidades o las culturas regionales. En muchos casos, “los motivos de rebelión y de resistencia social se constituyen en un espacio de experiencias morales que brotan de la lesión de expectativas profundas de reconocimiento”⁷. Por eso los individuos en esos casos se ven arrastrados a conflictos cuyo motivo no es la necesidad material de supervivencia o el interés material, sino la negación del reconocimiento, porque las estructuras sociales establecidas no les permiten un desarrollo pleno.

Honneth⁸ establece tres modelos de reconocimiento recíproco: amor, derecho y solidaridad, a los que le corresponden tres dimensiones de la personalidad individual, de modo que, si se da una relación lograda, resultan de allí tres formas de autorrealización práctica del individuo consigo mismo: el amor que tiene por objeto las relaciones de afecto del individuo y conduce a la *autoconfianza*; el derecho corresponde al reconocimiento jurídico y el respeto de la persona, a su autonomía. Tiene por tanto la responsabilidad moral y su resultado es el *autorrespeto*; la solidaridad corresponde a la valoración social, teniendo como eje primordial las capacidades del individuo y lleva a la *autoestima*. A estas tres formas de reconocimiento Honneth le opone tres formas de desprecio que implican falta de *autoconfianza*, *autorrespeto* y *autoestima*, de modo que los malos tratos y la violencia amenazan la integridad, la exclusión de derechos, la integridad social y la humillación, de tal forma que la ofensa amenaza la dignidad de los miembros de la comunidad. Esa relación entre estratos de autoreferencia, tipos de

⁷ HONNETH, A., *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Editorial Crítica, Barcelona, 1997, p. 197.

⁸ HONNETH, A., *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*, Katz Barpal Editores, 2007, p. 67.

menosprecio o formas de injusticia y modos de reconocimiento quedan reflejados en la tabla⁹:

Tabla 1 Formas de reconocimiento y menosprecio según Honneth

Estratos de autorreferencia	Tipos de menosprecio o formas de injusticia	Metáfora	Modos de reconocimiento	Obligaciones morales de cada relación de reconocimiento
“Confianza en sí”, seguridad elemental sobre el valor de las propias necesidades	Humillación física o maltrato físico. Se priva de la autonomía física y destruye parte de la confianza básica en el mundo, la confianza en el valor que merece la propia naturaleza ante los demás. Ejemplo: tortura y violación.	Muerte psíquica	Amor, cuidado. El otro es reconocido como un individuo cuyas necesidades y deseos tienen un valor único.	Deberes de cuidado emocional
“Consideración de sí” o “autorrespeto”, seguridad sobre el valor de la formación del juicio propio	Privación de derechos y exclusión social. La persona no es reconocida en su comunidad como un sujeto jurídico de pleno valor. No se respeta la autoconciencia moral y, por tanto, se altera su autorrespeto. Ejemplo: discriminación jurídica, engaño, fraude.	Muerte social	Respeto moral. El otro es reconocido como persona a quien le corresponde la misma responsabilidad moral por sus acciones que a todos los demás seres humanos.	Obligaciones recíprocas de igualdad universal de trato
“Sentimiento del valor propio”, seguridad sobre el valor de las propias facultades	Desprestigio de las formas de vida o convicciones. Se devalúan ciertas acciones, capacidades o formas de vida al lesionar el sentimiento de poseer significación social en una comunidad concreta. Ejemplo: estigmatización.	Ultraje	Solidaridad, lealtad. El otro es reconocido como persona cuyas capacidades tienen un valor constitutivo para una comunidad concreta.	Deberes recíprocos de interés y simpatía solidaria que se extienden a todos los miembros de la correspondiente comunidad de valores.

En la obra *¿Redistribución o reconocimiento?*, Honneth¹⁰ explica que el reconocimiento es un concepto diferenciado, que incluye el reconocimiento de derechos individuales y la apreciación cultural como las peticiones de amor, y trata de subsumir en él la problemática de la redistribución. Su teoría del reconocimiento apoyada en una gramática moral del conflicto abre el paso a lo prescriptivo porque quienes sienten violadas sus expectativas de reconocimiento, en el estadio del derecho, el amor o la eticidad, según los modelos mencionados más arriba, interpretan esa violación como una injusticia; injusticia que sólo puede ser superada acabando con la humillación y la falta de respeto. Surge entonces una demanda de justicia que pide acabar con la humillación y aunque esa demanda pueda incluir también la redistribución de recursos es, ante todo, una demanda de reconocimiento.

La idea de reconocimiento en Honneth¹¹ y el modo cómo se relaciona con la justicia, se construye a partir de Hegel e intenta ofrecer una explicación alternativa del conflicto y la justicia¹². Separándose de una larga tradición que entiende las luchas por la justicia en clave de distribución, Honneth considera que muchas de esas luchas se fundamentan en motivos morales de reconocimiento, entendiéndolo como un modo de hacer justicia o resolver ciertas injusticias a las que subyace el menosprecio, la discriminación o el no reconocimiento de grupos, culturas o identidades. Más adelante analizaremos cómo un gobierno puede facilitar u obstaculizar el reconocimiento de grupos sociales específicos, en nuestro caso, veremos cómo la imposición de metas para el campesinado en Colombia, la fuerza de la estigmatización al vincularse con la miseria, la violencia y el narcotráfico, pueden ser signos de menosprecio y de no

⁹ MATIJASEVIC, M, RUIZ, A., “Teorías del reconocimiento en la comprensión de la problemática de los campesinos y las campesinas en Colombia”, Revista Colombiana de sociología vol.35, N.2 jul-dic, Colombia, 2012, pp.111-137.

¹⁰ HONNETH, A., *¿Redistribución o reconocimiento?*, Morata, Madrid, 2003, p.123.

¹¹ HONNETH, A., op.cit. p. 56.

¹² TAYLOR, C., Hegel, Cambridge University Press, Londres, 1975, pp.67-90.

reconocimiento de la identidad política campesina, posteriormente examinaremos el enfoque desarrollado por Nancy Fraser sobre redistribución y reconocimiento.

Fraser por su parte, sigue una perspectiva dualista que intenta articular redistribución y reconocimiento. Para ella, lejos de comprender la totalidad de la vida moral, el reconocimiento, es una dimensión crucial pero limitada de la justicia social. Por eso considera que no es suficiente un enfoque centrado de manera exclusiva en el reconocimiento, por el contrario, una teoría crítica debe situar el reconocimiento como un eje categorial en un marco que también recoja la distribución como corrección de injusticia.

En Fraser¹³, el reconocimiento ofrece una explicación a las transgresiones que en el ámbito moral sufren las personas debido a un tratamiento injusto y, por ende, sirve para realizar una adecuada argumentación acerca de lo que significa tratar a una persona con el mismo respeto e igual consideración. Sin embargo, la redistribución hace una justificación más adecuada de las medidas necesarias a la hora de situar a las personas en términos materiales como sujetos en igualdad de condiciones, asegurando la protección de los derechos y la distribución de bienes. Además, Fraser considera la redistribución como una forma de corregir la injusticia social. Busca que la reivindicación de los derechos de igualdad en un sentido material, es decir, de posesión de bienes, le permitan al individuo cumplir (cuando menos) con sus necesidades básicas. A esta visión de justicia se articula el reconocimiento, dado que existen algunos grupos sociales que exigen ciertas garantías para su óptimo desarrollo, esto es, aquellos cuyas demandas de justicia implican tanto el reconocimiento como la redistribución¹⁴.

Para explicar este argumento, Fraser distingue dos concepciones de justicia analíticamente diferentes: la primera de ellas es la socioeconómica que se encuentra arraigada en la estructura político-económica de la sociedad. Las injusticias ligadas a esta primera concepción incluyen la explotación (es decir, la apropiación del usufructo del trabajo propio en beneficio de otros; la marginación económica) esto es, el verse confinado a trabajos mal remunerados o indeseables, o verse negada toda posibilidad de acceder al trabajo remunerado; y la privación de los bienes materiales indispensables para llevar una vida digna. En este sentido, la raíz de la injusticia, así como su núcleo, será una mala distribución socioeconómica y cualquier injusticia cultural perteneciente a ella se deriva finalmente, de la misma. En el fondo, lo que se requiere entonces para corregir la injusticia en este caso, será la redistribución político-económica, no el reconocimiento cultural. Así, por ejemplo, para superar la explotación de clase es necesario reestructurar la economía política de modo que se altere la distribución de las cargas y los beneficios sociales entre las clases. La segunda forma de entender la justicia es la cultural o simbólica. Las injusticias que se asocian a esta segunda concepción tienen que ver con los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Los casos de este tipo de injusticia incluyen la dominación cultural (estar sujeto a patrones de interpretación y comunicación asociados con otra cultura y ser extraños u hostiles a los propios), el no reconocimiento (hacerse invisible a través de prácticas representativas, interpretativas y comunicativas de la propia cultura) y el irrespeto (ser calumniado o menospreciado

¹³ FRASER, N., *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*, University Minnesota, Minneapolis, 1989, p. 170.

¹⁴ FRASER, N., *Justice Interruptus: Critical Reflections on the Postsocialist Condition*, Routledge, New York, 1997, pp.78-86.

habitualmente en las representaciones culturales públicas inmutables o en las interacciones cotidianas).

Las injusticias culturales involucran faltas de respeto social que impactan las condiciones de autorrealización, la construcción de las identidades y los procesos de inclusión social, todo lo cual se constituye en fuente de desmotivación moral y de conflictos sociales. La solución para la injusticia cultural es algún tipo de cambio cultural o simbólico. Esto podría implicar la revaluación cada vez mayor de las identidades irrespetadas y de los productos culturales de grupos menospreciados. Podría implicar reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural, de manera más radical aún, podría implicar la transformación total de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, creando cambios en la autoconsciencia de todos.

Nancy Fraser desdeña las concepciones de autorrealización personal, como externas a una teoría sobre la justicia, y centra su propuesta en las condiciones para la igualdad de participación social y política, tomando la igualdad como valor fundante de la sociedad moderna. Frente a esto, Honneth extrae tales ideales éticos de las dinámicas sociales mismas, de la inmanencia a la trascendencia, lo que le supone una preocupación por la satisfacción de cada uno de los estadios de la realización individual de los sujetos. Consideramos que es esta discrepancia última la que conduce a estos dos autores por vías de teorización social distintas y conceptos de justicia divergentes. Pero se afirma también que, aunque la postura de Honneth es mucho más consciente del hecho de que es imposible salirse de las consideraciones éticas, la propuesta de validación moral que ofrece Fraser goza de un contexto adecuado para las soluciones efectivas a los conflictos por expectativas de reconocimiento. Su modelo bidimensional es analizado por Matijasevic & Ruiz¹⁵:

Tabla 2. Paradigmas populares de la justicia, desde la perspectiva de Nancy Fraser

Coordenadas analíticas	Tipos de injusticia	Colectividades que sufren la injusticia	Tipos de soluciones de la injusticia	Ideas acerca de las diferencias de grupo
Redistribución	Injusticias socioeconómicas: 1) explotación del trabajo propio en beneficio de otros; 2) marginación económica mediante la confinación a trabajos no remunerados, mal remunerados o indeseables; 3) privación de bienes materiales indispensables para llevar una vida digna.	Clases o colectividades similares, definidas por su relación con el mercado o los medios de producción.	Reestructuración político económica: ingresos, división del trabajo, toma de decisiones.	Las diferencias no son propiedades intrínsecas de los grupos, sino el resultado de una política injusta. Por tanto, la política se orienta a luchar por abolir las diferencias de grupo, no por reconocerlas.
Reconocimiento	Injusticias culturales: 1) dominación cultural mediante la sujeción a patrones de interpretación y comunicación asociados con otra cultura; 2) ausencia de reconocimiento, invisibilización de prácticas de la propia cultura; 3) irrespeto, mediante la calumnia o el menosprecio.	Grupos caracterizados por padecer un menor respeto, estima y prestigio en relación con otros grupos sociales.	Cambio cultural o simbólico: revalorización de grupos estigmatizados, reconocimiento de la diversidad cultural.	Existen dos versiones sobre la diferencia: 1) son variaciones culturales benignas y preexistentes, transformadas en una jerarquía de valores por un esquema interpretativo injusto; 2) las diferencias no existen antes de su transvaloración jerárquica, sino que su elaboración es contemporánea. En el primer caso, los objetivos de la política se orientan a reevaluar los rasgos devaluados, al celebrar las diferencias de grupo; en el segundo, a deconstruir los términos que definen esas diferencias, al rechazar el "esencialismo" de la política tradicional de la identidad.

¹⁵ MATIJASEVIC, M., y RUIZ, A., op.cit. p. 124.

Los dos autores coinciden en que, tanto el diagnóstico de la sociedad, como los criterios normativos para establecer las fuentes del descontento social y sus posibles soluciones requieren de un punto de referencia empírico que responda a unas condiciones objetivas de validez. Frente a ello, la renuncia de Fraser a las cuestiones éticas es bastante entendible. Las tendencias relativistas y nihilistas amenazan la adscripción a cualquier idea de bien en las reflexiones sobre justicia. Se supone que, dado el pluralismo de valores en el mundo contemporáneo, las cuestiones de justicia se han de determinar por procedimientos formales y no por contenidos sustantivos particularistas.

Nos enfrentamos así a un dilema de base: se requiere una concepción ética, pero nos vemos tentados a renunciar a ella. Honneth lo resolverá construyendo una teoría sistemática y objetiva de los estadios de un pleno desarrollo personal, Fraser en cambio señala la normatividad que resulta de la consideración de las condiciones formales (objetivas e intersubjetivas, pero jamás subjetivas) de participación social. Así él recaba en las investigaciones psicológicas centradas en el individuo y Fraser en los procesos formales democráticos y de integración social.

En otras palabras, Fraser renuncia a las pretensiones sustantivas que necesariamente deben guiar la teoría crítica, y que de hecho se encuentran en la base de su propuesta, porque cree que la consideración de las condiciones de la dinámica democrática y la integración social plena aportan los elementos necesarios para la crítica; mientras que Honneth opta por una indagación psicológico-moral que determine lo que legítimamente esperan los individuos en sus interacciones sociales, abordando un entramado conceptual que lo lleva a niveles externos a los intereses de emancipación, sistematizando en una teoría del reconocimiento las condiciones universales de la autorrealización humana, de la que surgen las expectativas legítimas que dan lugar a los conflictos reales y posibles. Nancy Fraser supone, según Honneth, la autoridad de los “movimientos sociales” como criterio empírico de las cuestiones relevantes. Un compromiso ciego con los grupos que no permite distinguir las exigencias ilegítimas ni las que aún no se han politizado. Este reproche se responde satisfactoriamente si consideramos el carácter crítico que supone la deliberación acerca de los conflictos sociales, lo que ella misma resalta en el primer capítulo del libro *¿Redistribución o reconocimiento?* Las partes deben demostrar, en debate con otros, que realmente se les obstaculiza su participación social, y este es un criterio suficiente para poder distinguir demandas ilegítimas.

Axel Honneth sí busca un criterio independiente de lo dado y de lo públicamente visible para determinar la legitimidad moral de las luchas por el reconocimiento, pues su horizonte normativo se amplía a la humanidad entera¹⁶. La observación empírica le será útil para reafirmar las tesis sobre psicología moral que encuentra en el joven Hegel y en Mead. Las luchas manifiestan expectativas de reconocimiento que pueden someterse a un test científico que permitiría identificar sentimientos de humillación que no aparecen en la esfera pública. En esta pretensión se supone una crítica más radical a la estructura social

¹⁶ Cuando Honneth propone una alternativa para entender ciertos conflictos en clave de reconocimiento no pretende decir que no existen conflictos motivados en la autoconservación material. Honneth admite que todas las confrontaciones y todos los conflictos podrían remitir a experiencias morales de reconocimiento o menosprecio, pero “(...) no todas las formas de resistencia pueden remitirse a la violación de pretensiones morales, lo muestran ya los múltiples casos históricos en los que el motivo de protesta y rebeliones de masas fue simplemente asegurarse la supervivencia económica.

y política pues, como afirma Honneth¹⁷, la categoría de “movimientos sociales”, incuestionada y mitificada por Fraser, es un beneficio dotado por esa estructura hegemónica burguesa.

Para Honneth, el punto de referencia empírico de una teoría crítica de la sociedad no se encuentra en las condiciones contingentes sino en la insatisfacción de expectativas humanas universales. Mientras que la propuesta de Fraser de comenzar por los paradigmas populares de la justicia solo persigue el objetivo de anclar la teoría en la sociedad actual, mis reflexiones psicológico-morales buscan, en realidad, una justificación cuasitrascendental de la crítica en la estructura de la realidad social¹⁸.

En la labor de considerar tanto la inmanencia como la trascendencia, es decir, lo dado como la norma o lo que debería ser, Honneth acude a la experiencia subjetiva, fuera de la esfera pública. Pero según Fraser, es imposible encontrar allí el lenguaje propio de la moralidad, esto es, la referencia normativa adecuada, al no estar sometida al escrutinio crítico. Para ella, en cambio, es más conveniente descentrar la filosofía del sujeto y “resituarla” en la discusión y deliberación pública.

Una conclusión aproximada al cierre de este debate indica que ambos autores proponen distintas concepciones de justicia para intentar satisfacer las necesidades de realización o participación social. Los dos autores consideran tanto la correcta redistribución de los recursos, como el reconocimiento de la especificidad, como dos caminos hacia la justicia social, aunque con fines sociales diferentes. La concepción bidimensional de Fraser sostiene que no hay una antítesis entre estos peros que deben considerarse como categorías separadas para efectos prácticos de búsqueda de soluciones de igualdad de participación social. La concepción “reduccionista” de Honneth, en cambio, sostiene que todas las injusticias tienen origen y solución en los términos del reconocimiento, y que la correcta distribución es una forma más de reconocimiento, en aras de garantizar la realización ética de los individuos y de la sociedad. Las distinciones fraserianas parecen ofrecer una claridad en los medios y los fines adaptados al contexto de las sociedades democráticas modernas. Nos corresponde, en consecuencia, analizar si las políticas proyectadas en el PND, bajo la denominación de ‘enfoque diferencial’, dirigidas a campesinos y grupos étnicos, se orientan desde la perspectiva del reconocimiento de Axel Honneth, o lo hacen desde la perspectiva bidimensional de Nancy Fraser. Antes es necesario caracterizar ambas poblaciones y sus luchas de forma comparada.

II. Luchas, demandas e identidades étnicas y campesinas

Colombia es uno de los países más ricos en diversidad cultural en el mundo, entre sus 44 millones de habitantes, se reconocen 87 pueblos indígenas, los pueblos afro colombianos, el pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el palenquero de las comunidades de San Basilio de Palenque; y el Rrom (gitano). El reconocimiento de estos pueblos se ha constitucionalizado a través de la lucha que los mismos han ejercido, la mayor parte desde el momento mismo de redacción de la Constitución Política, en 1991, pues serían parte de la Asamblea Nacional Constituyente

¹⁷ HONNETH, A., *Patologías de la razón. Historia y actualidad de la Teoría Crítica*, Katz Barpal editores, Buenos Aires, 2009, p. 199.

¹⁸ HONNETH, A., y FRASER, N., op.cit. p.182.

que le dio origen. Otros, como los Rrom ganarían reconocimiento jurídico, luego de la puesta en marcha de la nueva Constitución.

El total de la población de estos grupos constituye un 13% de la población nacional y a pesar del reconocimiento jurídico, padecen de graves situaciones de injusticia social, donde contamos altas tasas de analfabetismo y ejercicio de actividades económicas informales, que duplican el promedio nacional del índice de necesidades insatisfechas, como lo muestra la tabla 3¹⁹.

Tabla 3
NBI, analfabetismo, asistencia escolar e informalidad según pertenencia étnica

Pertenencia étnica	Porcentaje de NBI	Alfabetismo mayores de 15 años	Asistencia escolar (2005)			Informalidad laboral (2007)*
			3-5 años	6-11 años	12-17 años	
Nacional	27	91,5	50,3	90,9	77,7	57%
Indígenas	57	71,3	30,9	72,6	58,7	67%
Afrocolombianos	66	88,8	51,4	89,9	77,8	65%
Gitanos (Rrom)	n.d.	93,8	64,2	86,8	75,7	50%
Sin pertenencia étnica	n.d.	92,5	51,1	91,8	78,4	56%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

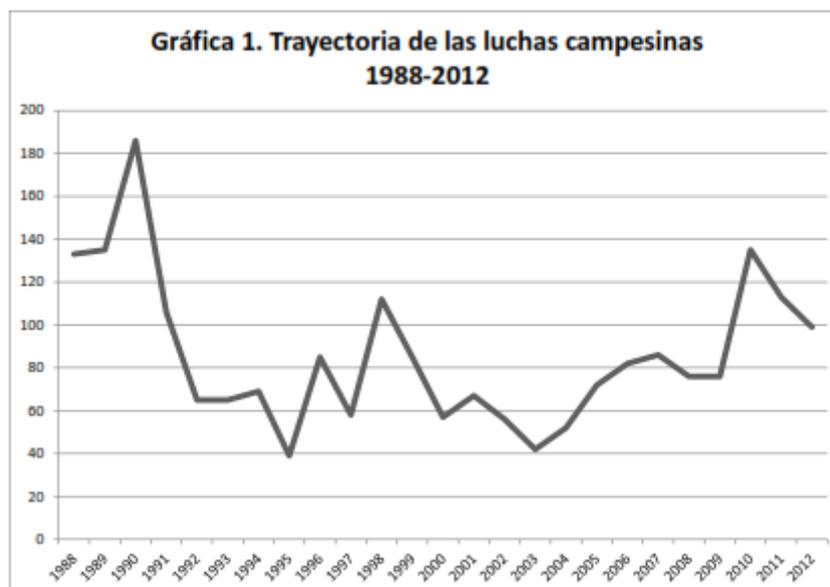
Además de ser reconocido por la diversidad étnica, Colombia ocupa el deshonroso primer lugar como el país más desigual de Latinoamérica, la que es además la región más desigual del mundo. Según datos del PNUD²⁰, el 52% de la propiedad está en manos del 1.1% de la población, lo que significa que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en la tenencia de la tierra en el mundo. Sumado a esto, habría que decir que el 31.6% de la población, lo que representa un estimado de 14 millones de personas, viven en zona rural y se vinculan a labores campesinas de mediana y pequeña escala, en medio del abandono por parte del Estado, a la merced de grupos guerrilleros y paramilitares, y padeciendo el rigor de la miseria.

Esta importante cantidad de colombianos, no es reconocida jurídicamente como un grupo que requiere atención prioritaria por parte del Estado, tal como lo han logrado los grupos étnicos, aun cuando en los últimos años han demostrado niveles altos de organización y de presión política a nivel nacional. De hecho, la participación en luchas sociales registradas por observatorios y centros de investigación como el CINEP, demuestran que el campesinado es una fuerza política organizada en crecimiento. Así lo demuestra el gráfico 1²¹.

¹⁹ Gobierno de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, p.469.

²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). *Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.

²¹ CINEP-PPP. *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*. Informe especial CINEP 2013. Bogotá, Colombia.



Ubicados frente a frente, grupos étnicos y campesinos, demuestran dos realidades distintas y paradójicas, los primeros cuentan con un reconocimiento político, los segundos no lo tienen, aun cuando padecen de situaciones de injusticia social y constituyen un mayor número que los primeros. Además, sería importante resaltar un porcentaje significativo de individuos de los grupos étnicos, cumple con la condición de ser campesinos y pequeños productores, concretamente: el 79% de la población indígena es campesina, como lo es el 27% de la población negra, raizal y palenquera y como lo es el 6% de la población gitana, lo que significa que un 43% de esta población, 2.420.300 de miembros de estos grupos étnicos, son campesinos o pequeños productores pobres radicados en zona rural.²² Este dato no solo sugiere que la categoría de campesinado es abarcadora y significativa como objeto de injusticias, sino que además implica que hay una población de 10,7 millones de campesinos y pequeños productores pobres que no se identifican políticamente con los grupos étnicos reconocidos constitucionalmente y que aun así encarnan demandas justificadas de reconocimiento y redistribución. Una cifra significativamente mayor que los 5.4 millones de indígenas, raizales, afrocolombianos y gitanos.

En adelante, mostraremos de qué manera se asume en el plan de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, 2010-2014, estos dos tipos de demandas. Lo que abre la reflexión en torno al modo en que debe asumirse la atención con una política diferenciada de reconocimiento y redistribución a la comunidad bivalente campesina en Colombia.

III. Grupos étnicos y campesinado en el PND ¿Redistribución o reconocimiento?

Iniciaremos presentando la definición de reconocimiento subyacente en el PND, y los puentes que se tejen entre las teorías de Honneth y de Fraser. En una segunda instancia profundizaremos en lo relativo a los grupos que en el plan se definen como merecedores de una atención diferenciada, para analizar si en las acciones que allí se proponen predomina el enfoque de la psicología social de Honneth o el del socialismo

²² DANE. Censo general para el año 2010. Nivel Nacional. Bogotá. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

deconstruccionista de Fraser. Finalmente analizaremos lo correspondiente a la atención que se presta al campesinado y sus demandas, para definir si estas son atendidas en clave de reconocimiento honnethiano o en el sentido bifocal económico-simbólico de Fraser.

Las acciones propuestas para atender esta población bivalente en el PND se relacionan más con el sentido del reconocimiento de Axel Honneth que con la interpretación de justicia distributiva de Nancy Fraser. De modo explícito, el gobierno nacional afirma que “la calidad de vida de un individuo no sólo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso”. Pretende superar el paradigma de la distribución de bienes materiales para acceder al ámbito individual y psicológico moral, afirmando que la calidad de vida “el desempeño educativo o el desarrollo personal y profesional” aunque reconoce que tales aspectos son incuantificables. No obstante, el gobierno nacional afirma en el PND que “el Estado promoverá la creación de redes sociales de tal forma que permita fomentar la corresponsabilidad de la familia y la comunidad²³”. Desde esa perspectiva, al menos en la comprensión de la noción de reconocimiento podríamos decir que el PND otorga una importancia al plano individual, familiar y comunitario en aras de identificar calidad de vida con la autorrealización y en eso existe cierta similitud con lo propuesto por Honneth.

En el Capítulo IV del PND titulado *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, encontramos que el criterio de legitimidad moral para la atención a grupos vulnerables, está enfocado en la atención a los cuatro grupos étnicos reconocidos constitucionalmente como minorías: la población afro descendiente, palanquera y raizal, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom-gitano, de manera marginal se mencionan las agrupaciones identificadas por el género y los grupos en situación de discapacidad.

Parece que al menos en las definiciones tácitas que el plan de gobierno de Santos ofrece para el término reconocimiento, se sigue un enfoque monológico del reconocimiento, a la manera de Honneth. Recordemos que Honneth, trata de demostrar que la dependencia característicamente humana del reconocimiento intersubjetivo, está configurada siempre por el modo particular en que se institucionaliza la mutua concesión del reconocimiento en una sociedad. El gobierno colombiano considera que en la concesión del rol de ‘interlocutor legítimo’ para los grupos étnicos, se estaría contribuyendo a tal institucionalización. La redistribución sería un efecto secundario del diálogo o negociación entre el gobierno nacional y las autoridades afrodescendientes, raizales, palanquera, gitanas e indígenas.

En relación con otros planes de gobierno como los de Belisario Betancourt, Virgilio Barco, Ernesto Samper, César Gaviria y Andrés Pastrana, analizados en clave de reconocimiento por Salgado²⁴, en el actual plan de gobierno hay un desplazamiento de la búsqueda del bloqueo o la eliminación de injusticias sociales y económicas hacia la prevención de la humillación y el menosprecio, por vía de la institucionalización de las redes subjetivas de las que se deriva el reconocimiento en estos grupos llamados vulnerables. El plan del presidente Juan Manuel Santos se enfoca en acciones como el “reconocimiento de sistemas propios de protección y derecho especial”²⁵ como la guardia cimarrona en San Basilio de Palenque²⁶ la guardia indígena, semaneros y alguaciles entre

²³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2011, op.cit. p. 326.

²⁴ SALGADO, C., *Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010, p. 123.

²⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2011, op.cit. p.472.

²⁶ *Ibidem*, p. 474.

otras formas que sugieren un reconocimiento de autoridades policivas no estatales, que operan como fábricas de *autoestima* individual y solidaridad en las agrupaciones en que aplican.

La población campesina en Colombia, que padece las peores situaciones de injusticia, es ignorada en el PND como una población demandante de reconocimiento. Los cerca de 14 millones de campesinos han padecido por décadas la estigmatización, la vinculación en el conflicto como víctimas de todos los actores armados, en ocasiones del mismo Estado, de la insatisfacción de necesidades básicas, del hambre y la miseria; sin embargo, las acciones contempladas en el programa del gobierno del presidente Santos para los campesinos tienen un enfoque tímidamente redistributivo y adolecen de atender la esfera del reconocimiento, en el sentido en que lo resaltan tanto Nancy Fraser como Axel Honneth.

En el PND se destaca un lenguaje que otorga reconocimiento a las autoridades indígenas, afrocolombianas, gitanas, palenqueras y raizales, como interlocutores legítimos ante el Estado colombiano, por ejemplo, cuando se asume como reto fortalecer institucionalmente a los kumpaño, que es la forma organizativa del pueblo gitano, para que haga parte de Comisión Nacional de Diálogo con el gobierno nacional. Sin embargo, no hay una sola mención a las miles de organizaciones campesinas del país frente a los 10 kumpaño que hay en Colombia representando al pueblo gitano, que en su totalidad no supera las 5.000 personas²⁷.

Contrario a las acciones del orden del reconocimiento que se identifican para los grupos étnicos, en el PND los campesinos son equiparados con la denominación de ‘población más pobre’ y en adelante su definición, como las acciones que hacia ellos se proponen son de corte, fundamentalmente, económico. Inclusive se llega a anunciar lo que podría calificarse con una reificación del campesino, al culparle tácitamente de su pobreza, al no ser capaz de articularse a las dinámicas del mercado:

“(El gobierno reconoce) que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la *baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza)*²⁸.”

Con anterioridad habíamos propuesto una relación no muy clara con la violencia y el narcotráfico cuando se afirma que “es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar dichas trampas y *contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico*”²⁹.

Es evidente que esta comprensión del problema del campesino colombiano no plantea un concepto de “lo campesino”, se fundamentan en interpretaciones estigmatizadoras relacionadas con la participación en el conflicto armado y con el tráfico de drogas, por un lado, y con la pobreza y el atraso por el otro. Como lo demostró Salgado y Matijasevic & Ruiz, para los seis gobiernos anteriores, en el caso de Santos se sigue imponiendo la modernización como propósito principal del campesinado. Sólo desde esa perspectiva se entiende que para el gobierno de Colombia la política dirigida al campesino

²⁷ DANAE. Censo General 2005. Nivel Nacional. Bogotá. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, p.185.

²⁹ Ibidem, p.184.

se deba “orientar a garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos”³⁰. El enfoque distributivo monofocal, es evidente.

El PND propuso siete grandes líneas estratégicas, para organizar la política campesina en Colombia:

- (1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad³¹.

Se puede notar que no hay ningún elemento relacionado con la búsqueda de la *autoconfianza*, el *autorespeto* y la *autoestima*, en el sentido de Honneth, tampoco encontramos rastros de una política de paridad participativa en el sentido de Fraser, aun cuando el campesino sea, no solo en Colombia sino en Latinoamérica, un caso paradigmático de comunidad bivalente, pues representa, por un lado, una buena porción de la población más afectada por la pobreza y por otro lado, a un porcentaje alto de la población menos valorada y respetada en su status.

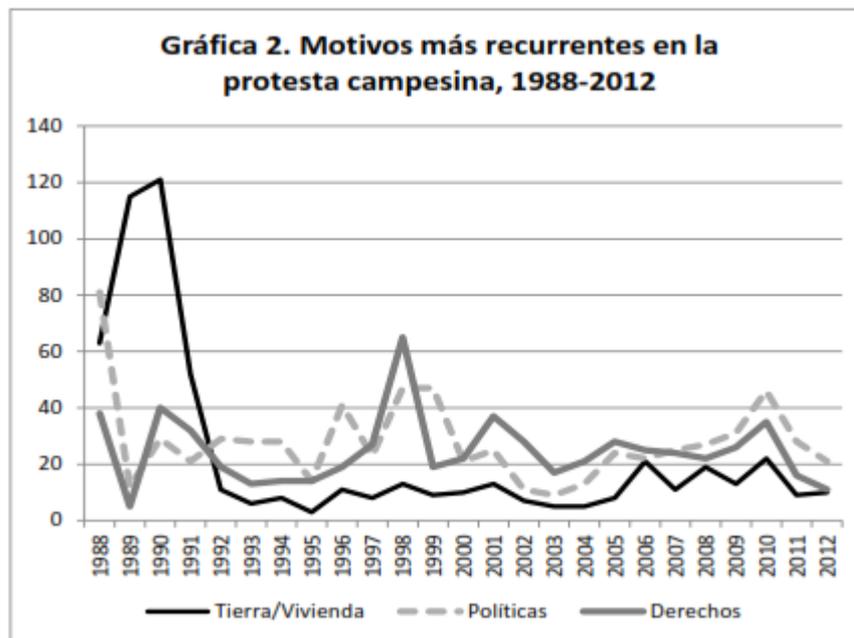
En el plan de gobierno de Santos, se privilegió el asunto de la tierra como centro de las demandas del campesino colombiano, cuando de hecho, hay estudios como los de Salgado, Forero, y Matijasevic & Ruiz, que explican que “el eje del problema del campesinado colombiano es menos la tierra que la falta de reconocimiento”³². El CINEP³³, corrobora esta información al clasificar los motivos de las protestas campesinas entre 1988 y 2012 en luchas por la tierra, políticas públicas y derechos. Nótese la evolución que existe hacia demandas relacionadas con políticas y derechos en los últimos veinte años.

³⁰ SALGADO, C., *Los campesinos imaginados*, Cuadernos Tierra y Justicia N°6, ILSA, Bogotá, 2002, p.56.

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 op.cit. p.185.

³² FORERO, J., *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010, p. 45.

³³ CINEP-PPP. Op.cit. p.34.



Fuente: CINEP/PPP Base de datos de luchas sociales en Colombia

Tiene razón Alexander Salgado al afirmar que hoy “el centro del problema no es la tierra, sin que ella deje de ser crucial. El centro del problema es el reconocimiento del sujeto”³⁴. En consecuencia, “si este reconocimiento no se hace efectivo, cualquier política redistributiva será marginal”³⁵.

V. Conclusiones

El reconocimiento con relación a las injusticias, se enfrenta a un complejo espectro de demandas, luchas y exigencias, ligadas a distintos ámbitos como: la identidad, la cultura o la economía, de modo tal que la tarea de examinar un plan de gobierno para definir a qué tipo de demandas y luchas se le presta especial atención, resulta extremadamente difícil. Sin embargo, lo que sí es posible es comparar la manera en que se atienden dos tipos de demandas y de luchas sustancialmente distintas, para identificar qué enfoque predomina en cada una de ellas. En este caso se consideró la lucha por la reivindicación de grupos étnicos y las demandas campesinas, y el modo en que esas demandas pretendieron ser atendidas en el gobierno de Juan Manuel Santos para el periodo 2010-2014. Para ello se tomaron en cuenta aspectos fundamentales de la teoría que tanto Fraser como Honneth aplican en su discusión y en las que se evidencian las diferencias de las corrientes teóricas que cada uno defiende, con la finalidad de llegar a las conclusiones generales del tema en cuestión.

Por un lado, podemos concluir que, en razón de las luchas ganadas por parte de los cuatro grupos étnicos reconocidos constitucionalmente, el PND se enfoca en buscar el reconocimiento moral de las poblaciones étnicas más vulnerables. Aunque hay acciones de orden redistributivo orientadas para estos grupos, la definición misma de reconocimiento en el plan se orienta a la adopción de compromisos institucionales basados en el respeto, la inclusión y la igualdad de derechos y libertades de las comunidades y sus dinámicas propias de gobierno y representación. El gobierno

³⁴ SALGADO, C., op.cit. p. 22.

³⁵ MATIJASEVIC, M y RUIZ, A., op.cit. p. 135.

colombiano se enfocó en fomentar redes familiares y comunitarias que favorecieran el reconocimiento de individuos que el Estado ha definido como población vulnerable.

Por otro lado, encontramos que el campesino no forma parte de los grupos que el gobierno nacional ha definido como objetivo para sus *Políticas diferenciadas para la Inclusión Social*. Las acciones dirigidas a los campesinos están fundadas en teorías convencionales del progreso, al mismo se le define en función de la tierra, aun cuando la experiencia misma del gobierno de Santos demostró que el campesinado es una fuerza política capaz de paralizar al país en busca de un status político³⁶, más allá de las hectáreas de tierra que, a través de los medios televisivos, se les ha impuesto como demanda reificada, en gran medida para caricaturizar su lucha.

Es importante hacer notar que la comparación entre los enfoques de política diferencial empleados por el gobierno nacional para los grupos étnicos, por un lado y para los campesinos, por otro lado, dan cuenta de un desbalance que únicamente se soluciona con la inclusión de categorías de reconocimiento político por parte para el campesino. Este sería, sin lugar a dudas, uno de los principales retos del gobierno colombiano en la prometida etapa del posconflicto. Si este cambio de enfoque no se realiza, las inversiones en políticas de redistribución, no generarán, como lo no han hecho hasta ahora, ningún efecto.

Bibliografía

ACNUR. *Desplazamiento interno en Colombia*. Extraído el 15 mayo de 2015 de <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/2011>

ARISTÓTELES *Ética Nicomáquea*, Madrid: Gredos, 2003.

CINEP-PPP. *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*. Informe especial CINEP 2013. Bogotá, Colombia, 2013.

DANE. *Censo general 2005: nivel nacional*. Bogotá: Departamento administrativo nacional de estadística, 2005.

Grueso, D. "Tres modos de involucrar el reconocimiento en la justicia". *Revista Praxis filosófica*, número 27, Cali, Colombia, 2008.

Grueso, D. *Apuntes de clase, seminario: justicia y reconocimiento en la teoría crítica*. Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2013.

Fraser, N. *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: U. Minnesota, 1989.

Fraser, N. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. New York: Routledge, 1997.

Forero, J. (ed.). *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

Honneth, A. *The Critique of Power: Reflective Stages in a Critical Social Theory (Studies in Contemporary German Social Thought)*. Massachusetts: Katz Editores, 1993.

³⁶ Nos referimos al paro nacional agrario vivido en 2014 a pocos meses de que el PND llegara a su etapa final de ejecución.

Honneth, A. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts (Studies in Contemporary German Social Thought)*. Massachussets: Katz Editores, 1996.

Honneth, A. *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Editorial Crítica, 1997.

Honneth, A. *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires y Madrid: Katz Barpal Editores, 2007.

Honneth, A. *Crítica del agravio moral: patologías de la sociedad contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica, 2009.

Honneth, A. *Patologías de la razón. Historia y actualidad de la Teoría Crítica*. Buenos Aires y Madrid: Katz Barpal Editores, 2009.

Honneth, A. y Fraser, N. *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata, 2003.

Horkheimer, M. *Teoría crítica*. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.

Jokisch, R. *La escuela de Frankfurt y la 'teoría crítica'*. Apuntes metodológicos. Acta sociológica. México: UNAM, 2001.

Gobierno de Colombia. *Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2011.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: PNUD, 2011.

Roith, C. *La historia de la Teoría crítica*. Almería: Universidad de Almería, 2011.

Salgado, C. *Los campesinos imaginados*. Bogotá: Cuadernos Tierra y Justicia n.º 6, ILSA, 2002.

Salgado, C. *Economías campesinas*. En Machado, A. (coord.) *La academia y el sector rural 1 (105-150)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Salgado, C. "Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano". En: Forero, J. (ed.). *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

Taylor, C. *Hegel*. Londres: Cambridge University Press, 1975.

Taylor, C. *Multiculturalismo y Reconocimiento*. Revista Internacional de Filosofía política. N. 7. Madrid, 1996.

Matijasevic, M. y Ruiz, A. *Teorías del reconocimiento en la comprensión de la problemática de los campesinos y las campesinas en Colombia*. Revista Colombiana de sociología vol. 35, N. 2 jul.-dic. 2012, Colombia. pp. 111-137, 2012.

4. RECENSIONES:

VACAS FERNANDEZ, F., El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria, ed. Tirant Lo Blanch, col. Derechos Humanos, Valencia, 2017

Cristina Isacura

Si bien es cierto que desde tiempos inmemoriales el ser humano se ha desplazado para procurar una mejor vida, y que, además, este desplazamiento habitual forma parte de un fenómeno social y global, no menos cierto resulta el hecho de que, en la actualidad parece que ese “deseo” se ha transformado, en la inmensa mayoría de los casos, en querer simplemente “sobrevivir”. Estos desplazados, como humanos al fin, buscan escapar, pero también buscan seguir siendo humanos, provistos de dignidad y de los derechos que les asisten por su condición de tal. La obra que se nos presenta, nos habla de ello, es un compendio de investigaciones que nos hacen abordar temas tan complejos y actuales como los movimientos migratorios, la discrecionalidad de los Estados a la hora de establecer sus políticas migratorias y los derechos humanos como límites a la misma.

El autor de la presente obra es Félix Vacas Fernández, Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid, quien además es experto en Paz y Seguridad, Organizaciones Internacionales, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, con más de once libros, y numerosos artículos científicos escritos, todos ellos producto de su larga y exhaustiva carrera de investigación. Para dar muestra de su reputada trayectoria académica tenemos como referencia que el Profesor Félix Vacas es, entre otros, Premio Extraordinario de Doctorado y Premio Defensa 2004, y la presente obra fue galardonada con el IX Premio San Raimundo de Peñafort de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

La monografía, además, ha sido publicada por una de las editoriales jurídicas más prestigiosa de España, Tirant lo Blanch, en su reputada colección de Derechos Humanos. Se trata de una recopilación de años de investigación del autor, de sus ideas y conclusiones en materia de migración, derechos humanos y soberanía de los Estados. Su argumento principal es la absoluta necesidad de contraponer el Derecho Migratorio al de Extranjería, por ser el primero más holístico, tendiente a la defensa de los derechos humanos por encima de la soberanía de los Estados; y es aquí donde surge, en mi opinión, el primer planteamiento del problema: ¿Realmente los Estados son tendentes a fortalecer los derechos humanos por encima de sus intereses, del llamado *interés de Estado*? ¿Realmente existe la voluntad política, social y jurídica para gestar un cambio a favor de todos aquellos que se vean obligados a desplazarse y que además están desprovistos de mucho, especialmente de derechos?

Las respuestas podríamos encontrarlas en esta ambiciosa obra que, a lo largo de ocho capítulos y 365 páginas, hace un recorrido extenso, completo, minucioso y muy bien

estructurado del marco jurídico, internacional y de la Unión Europea, en materia migratoria. Quizás su gran aporte jurídico, social, filosófico e incluso filantrópico en el área sea la causa principal de que el prólogo lo escriba el insigne profesor Javier de Lucas, cuya trayectoria profesional sería imposible resumir en pocas líneas sin un arduo reconocimiento a su destacada labor; pero que, en pequeña síntesis, diremos que su campo de trabajo se ha dedicado a problemas de Filosofía y Teoría del Derecho, especialmente del estudio de políticas migratorias, minorías, ciudadanía, racismo y xenofobia y otros problemas en el ámbito de los Derechos Humanos. Es autor de gran cantidad de obras científicas y en esta monografía el profesor Félix Vacas hace referencia a varios de su trabajo en distintas oportunidades, denotando además su gran admiración por él. El profesor Javier de Lucas responde en el Prólogo con una crítica más que favorable sobre la calidad de la presente monografía.

Esta obra consta de tres partes, y ocho capítulos. La Primera Parte analiza la tensión entre el Derecho de Extranjería y el Derecho Internacional Migratorio consecuencia del paso del Derecho Internacional clásico al contemporáneo; nos señala los estatutos jurídicos de los migrantes en Derecho Internacional, tanto el estatuto general como los regímenes específicos (pp. 35-142). En el Capítulo 1 nos detalla cómo hablar de Derecho de Extranjería es hablar del Derecho interno elaborado por los Estados soberanos aplicable a los extranjeros, propio del Derecho Internacional clásico, donde estos son tratados como meros objetos, y no como sujetos de derechos. Aborda los conceptos de nacional, ciudadano y extranjero; donde, además, nos infiere cómo el concepto de nacional y ciudadano es un concepto positivo, donde la persona es poseedora de todos los derechos, mientras que el concepto de extranjero resulta negativo y limitante en cuanto a estos. El profesor Félix Vacas está de acuerdo con FERRAJOLI en intentar sustituir la noción de ciudadanía, referida únicamente al nacional, por la de persona, sujeto de todos los derechos (pag. 41); sin embargo, como bien nos dice el profesor DE LUCAS, “La construcción de un derecho que permita abrir a los extranjeros la condición de ciudadanos está aún lejos” (pag.42).

En el Capítulo 2 se refiere, primero, a las instituciones propias del Derecho Internacional clásico en materia de extranjería, tales como las cláusulas de nación más favorecida o trato nacional y al principio de reciprocidad; para inmediatamente adentrarse en el contenido del Derecho Migratorio, propio del Derecho Internacional contemporáneo, en primer lugar, explicando el *estándar mínimo internacional* y el estatuto jurídico general de los migrantes en el Derecho Internacional (pp. 76 y ss.). Todo ello parte de la igual dignidad de todos los seres humanos y, con ello, de los principios de igualdad y no discriminación, así como de las disposiciones de derechos humanos básicos y universales, para recordarnos que los derechos humanos deben ser disfrutados por todos, así como aseverar que los Estados han aceptado voluntariamente ser parte en la aplicación de estos derechos y que solo esto basta para que estén obligados a cumplirlos y hacerlos cumplir. En segundo lugar, y ya en el Capítulo 3, hace una incursión en los regímenes jurídicos específicos del Derecho Internacional Migratorio, entre ellos y como uno de los más importantes, señala el de los trabajadores migratorios, así como los de los más vulnerables: los menores y las mujeres.

La Segunda Parte del libro –que se corresponde a los Capítulos 4, 5 y 6- se centra en el Derecho Migratorio Europeo, tanto en lo que a la protección de derechos humanos se refiere –básicamente en el marco del Consejo de Europa, a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos-, como a los intentos de elaborar en el seno de la Unión Europea políticas comunes en materia migratoria y de protección internacional de personas –tema, este último, que analizará más en profundidad en la Tercera Parte, destinada específicamente a ello, como vamos a ver-.

Defiende además la elaboración de un Derecho Migratorio Europeo sobre la base de los derechos humanos y que, por tanto, sea un Derecho menos excesivo y tendiente a garantizar, defender y proteger los derechos de los migrantes, erigiéndose así como un verdadero límite a la discrecionalidad de los Estados en la materia, tanto en los casos de acceso al territorio europeo, libre circulación, permanencia, salida, expulsiones y detenciones; como, en relación a la integración de los migrantes y la importancia de desarrollar un conjunto de medidas contra el racismo y la xenofobia, aprender a gestionar los flujos migratorios para ocuparse tanto de la migración legal como de la irregular, a fin de evitar hechos ilícitos como la trata y el tráfico de personas. Incide a su vez en que, la llamada crisis migratoria europea no es una “crisis”, al no ser ni “inesperada” ni “temporal”, sino que más bien denota el fracaso en las políticas migratorias a nivel Europeo que han derivado en la tragedia del Mediterráneo, una tragedia ya conocida por todos y que la Unión Europea veía venir y como prueba esto tenemos la creación de FRONTEX, tema que por supuesto no obvia el autor en la obra.

La Tercera Parte de la monografía está dedicada al análisis de la protección internacional de personas, asilo y refugio, en Derecho Internacional y Europeo. En esta fase el profesor Félix Vacas muestra la ausencia de políticas asertivas, así como, la falta de cooperación y voluntad por parte de los Estados (pp. 277 – 328). Llegados a este punto me permito nombrar otra monografía de especial interés que guarda estrecha relación con el Capítulo en cuestión, “Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una situación real” de NAIR, Sami (2016), donde el profesor francés explica muy bien las causas, y el posible desenlace, del drama por el cual millones de personas están pasando. Alguno de los trabajos del referido autor se mencionan también en la presente obra.

La monografía posee una línea de investigación y una metodología impecable, y muy sinceramente creo que es parte de un legado de soñadores, de hombres llenos de ideales, que pasan sus días investigando, y creando teorías para construir un mundo mejor, un mundo que bajo ningún motivo puede gestarse en la individualidad, ya que, debe ser la tarea de todos aquellos conscientes de que se puede incidir en la vida de los demás de forma positiva o negativa, solo con percatarse de la realidad y actuar. La historia nos ha mostrado que podemos ser muy crueles como especie, capaces de arrasar con la vida de muchos solo por no tener claro donde están los límites morales ni establecer los jurídicos en proporción a ellos. Resulta claro entonces que nosotros “hombres conscientes” debemos responder por esta sociedad, la que nos ha tocado vivir y de la que otros escribirán. Asumiéndolo, deberíamos incidir en la articulación de nuevos parámetros sociales, económicos, laborales, pero sobre todo jurídicos que se sumen al cambio

estructural internacional que estamos viviendo con la configuración de un mundo global del que los movimientos migratorios son parte estructural.

Como abogada especialista en migración y extranjería, no puedo más que ser crítica con el sistema, cuya práctica, por lo menos española, en muchos casos llega a ser arbitraria, discriminatoria y poco ajustada a la normativa y a los propios valores que promulgan la Comunidad Internacional y la Unión Europea, causando el desdén y la desesperanza de muchos de los que a diario palpamos la realidad migratoria. Por ello, las políticas establecidas y las del porvenir deben ser lo más ajustadas a esta realidad y lo más cercanas a los derechos que nos asisten como personas solo por el hecho de serlo. Uno de los puntos de referencia para mí, en este libro, es la exigencia que hace el profesor Félix Vacas a que se reconozcan los derechos de los migrantes y se respeten los convenios y tratados internacionales en la materia, tendientes a custodiar el constructo de los Derechos Humanos existentes.

Por todo lo mencionado anteriormente, por su estructura, por el contenido tan completo, por su calidad e indiscutible rigurosidad, la presente monografía debe ser lectura obligatoria no sólo para académicos, juristas o especialistas en la materia; sino, además, y de manera especialmente relevante, creo que puede ser una herramienta práctica muy útil así como un instrumento clave para todos aquellos que trabajen en el área, ya sea como operadores jurídicos –abogados, funcionarios de extranjería o jueces– o como partes integrantes de ONGs o de cualquier otra organización o institución centrada en migración. Conocer bien los mecanismos y tener claras las rutas de defensa de los migrantes por parte de los auxiliares de la justicia puede marcar diferencia en la vida de muchos, tal y como afortunadamente he podido comprobar en mi día a día profesional.

No puedo cerrar esta reseña sin agradecer profundamente el trabajo hecho por el autor, el libro tiene para mí una connotación especial, quizás porque antes de ser abogada y ciudadana he sido inmigrante, pues este libro es una bandera a nuestra dignidad y a la de los nuestros. Finalmente debo decir que la presente monografía me hace evocar una frase del gran Martin Luther King: *“Tengo un sueño, un solo sueño, seguir soñando. Soñar con la libertad, soñar con la justicia, soñar con la igualdad y ojalá ya no tuviera necesidad de soñarlas”*.

Cristina Isacura
Abogada especialista en Migración y Extranjería

PADILLA RUBIANO, G. y RODRÍGUEZ MITCHELL, N.J.
Consulta, territorios indios e información. Manual de uso público,
Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2016

J. Daniel Oliva Martínez

El estatuto internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas integra a un conjunto de derechos colectivos que han sido incorporados en los principales instrumentos jurídicos de referencia de ámbito internacional y regional y han sido consolidados a partir de los pronunciamientos por parte de la jurisprudencia internacional y los órganos de control de los grandes tratados de derechos humanos.

A su vez, paulatinamente bien en un marco constitucional o a través de legislaciones secundarias y desarrollos reglamentarios, muchos de estos derechos se han venido incorporando en mayor o menor medida -en cuanto a su contenido material y garantías de protección- a los ordenamientos internos de muchos Estados de América Latina.

Entre estos derechos destacan muy especialmente los de consulta y de consentimiento previo, libre e informado, derechos ambos que en diferentes estadios de protección, constituyen dimensiones específicas de la libre determinación relacionadas con el aseguramiento de la participación activa y capacidad autónoma de decisión colectiva de los pueblos indígenas sobre todos aquellos asuntos que les afecten.

A día de hoy, especialmente, pero no solo, en América Latina la cuestión de la consulta y el derecho al consentimiento previo, libre e informado centran la agenda pública de los gobiernos y los pueblos indígenas y tiene una clara proyección en asuntos que implican a otros importantes actores como las empresas transnacionales, los organismos internacionales o las organizaciones no gubernamentales, muy especialmente las primeras.

Faltan materiales, documentos y reflexiones críticas bien desarrolladas sobre el contenido real, el alcance y sobre todo los mecanismos prácticos de articulación y efectiva protección del derecho a la consulta y el derecho al consentimiento, previo, libre e informado. Por eso es de agradecer la edición del libro elaborado por los profesores mexicanos Guillermo Padilla y Nemesio J. Rodríguez, que bajo el título *Consulta, territorios indios e información: Manual de uso múltiple* nos presentan un riguroso trabajo en el que abordan los fundamentos jurídicos, filosóficos y antropológicos del derecho a la consulta y al consentimiento, previo, libre e informado al tiempo que nos proporcionan herramientas prácticas tendentes a facilitar su aplicación y protección real.

Ambos autores se han formado en el campo del Derecho y de la Antropología, combinación interdisciplinaria especialmente útil a la hora de desentrañar los fundamentos

y explicaciones socioculturales de las manifestaciones jurídicas y que en el caso del estudio de los derechos de los pueblos indígenas se vuelve determinante cuando se tiene el objetivo clarificar la complejidad de sus contenidos materiales y las dificultades reales a las que se enfrenta su efectiva protección y aseguramiento. No es nada frecuente encontrar investigadores que en España aúnen esa formación combinada en el campo del Derecho y de la Antropología. Más común empieza a ser, sin que por ello sea una opción todavía muy extendida, en el contexto universitario latinoamericano, en varios de cuyos centros académicos de referencia han surgido y se han consolidado escuelas de Antropología Jurídica o centradas en los Estudios Culturales del Derecho. Muchas de ellas han abordado, como en el caso de los autores que nos ocupan, la realización de investigaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El libro al que aquí nos referimos es de lectura imprescindible para todos aquellos que desde diferentes disciplinas (la propia Antropología o el Derecho, pero también la Sociología Cultural, la Politología o la Psicología Social) o distintos ámbitos de decisión política, responsabilidad técnica o actividad profesional (políticas públicas, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, agencias de cooperación, empresas...) se interesan o están llamados a toparse con la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas.

La publicación es producto de una investigación desarrollada en el marco del Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad de la Universidad Nacional Autónoma de México, al interior del cual se identificó como uno de los temas focales referidos a los pueblos indígenas en América Latina el de la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado. En un contexto extendido en el que las empresas extractivas ocupan un protagonismo económico indiscutible, se refuerza la presión sobre los territorios indígenas ricos en recursos naturales y se generalizan los procesos de homogenización cultural que los pueblos indígenas identifican como una amenaza real, el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y especialmente el derecho a la consulta y el consentimiento, previo, libre e informado se ha situado como parapeto normativo y su protección se vislumbra como condición de posibilidad real para el ejercicio de una auténtica libre determinación de estos pueblos originarios siempre en el marco de sus Estados nacionales de referencia. De ahí el interés por parte del Programa de Investigación de la UNAM al que nos hemos referido por abordar este estudio.

Varios han sido los gobiernos iberoamericanos que se han preocupado y ocupado de la cuestión, pero bien por falta de voluntad política o por incapacidad técnica real a la hora de implementar procesos reales de consulta, no se ha conseguido de manera eficaz asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas. Ciertamente empiezan a desarrollarse normas internas sobre la cuestión y también al interior de los órganos políticos o unidades administrativas encargadas de diseñar y desarrollar las políticas públicas sobre pueblos indígenas se han configurado en diferentes países de la región, mecanismos concretos para la aplicación de procesos de consulta, sin que hasta la fecha se hayan generalizado de manera efectiva. No cuentan con el apoyo del movimiento indígena de referencia.

Por ello se requería de un trabajo como el aquí significado que está dividido en dos partes claramente diferenciadas a la que vez que complementarias e interrelacionadas.

En la primera de ellas se nos proporciona una aproximación jurídica, filosófica y en gran medida antropológica sobre las implicaciones de la consulta y su necesaria utilización en la teoría y la práctica de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas en contextos nacionales sobre la base de los estándares internacionales. La consulta es situada en esta primera parte como uno de los elementos nucleares del nuevo paradigma que debe inspirar la relación de los gobiernos y especialmente las empresas con los pueblos indígenas y como elemento clave para la profundización de los procesos democráticos desde un enfoque intercultural en los países de la región iberoamericana. Tomando como referencia la experiencia llevada a cabo en países como Colombia, Ecuador, Belice, Guatemala, Chile, México, Paraguay y otros países -y haciéndolo de manera crítica- se aborda la base legal del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, acudiendo a la normativa internacional de referencia y al estudio de los ordenamientos internos. Todo ello de manera exhaustiva y clarificadora.

En esta primera parte referida también se fundamenta convenientemente la afirmación de que los pueblos indígenas son sujetos activos y no meros objetos de las políticas públicas y los procesos de relacionamiento con los Estados, atendiendo a los significados históricos y sociales todo ello en lo que constituye una aproximación a la dimensión subjetiva de los derechos referidos. Para completar el análisis se abordan criterios objetivos que tienen que ver con la afectación directa, como condición para el ejercicio de este derecho y también se analizan los principios que deben orientar la protección efectiva del mismo.

El enfoque operativo del libro está presente también en esta primera parte en la que se analiza el proceso concreto de implementación, clarificando desde una perspectiva práctica a partir de qué momento se debe proteger este derecho, a quién corresponde la obligación de propiciar y monitorear la consulta previa y cuándo la consulta no es suficiente y se requiere entonces del consentimiento previo, libre e informado de la comunidad afectada.

Para concluir esta primera parte se abordan elementos de análisis que tienen que ver con las evaluaciones de impacto ambiental y desde una perspectiva comparada y crítica se trabaja sobre las diferentes modalidades en la implementación del derecho a la consulta en diferentes países de América Latina. Pero quizás la aportación más interesante es aquella que se centra en la identificación de los diferentes pasos concretos que deben orientar la consulta y el consentimiento (hasta siete pasos). Al tiempo se especifican una serie de preguntas de las que se ofrecen respuestas que deberían ser las convenientes a la hora de guiar el proceso. Todo ello también con un objetivo orientador.

La segunda parte –más concentrada y menos extensa que la primera- da continuidad a ese enfoque práctico y operativo con el que concluía la primera y está

centrada en qué información (básica y temática: minería, recursos hídricos, turismo, forestal) es relevante para tomar decisiones sobre la consulta por parte de los pueblos indígenas, partiendo de la premisa de que el derecho a contar con toda la información posible es clave en todo el proceso.

Todo ello se relaciona directamente con las obligaciones de aportar datos, documentos e informes relevantes por parte de las autoridades estatales y con las responsabilidades de las empresas. De esa información dependerá la decisión de la comunidad y de esa decisión en definitiva el futuro de la generación concernida pero también de generaciones futuras.

Se proporciona así una guía a modo de ejemplo de clara utilidad para los pueblos indígenas a la hora de contrastar información sobre aspectos básicos y ámbitos concretos. Esa guía que integra como hemos avanzado diferentes preguntas orientativas puede servir de referente a los pueblos indígenas de América Latina que en muchas ocasiones, pese al empoderamiento político que muestran sus organizaciones representativas no cuentan con elementos prácticos efectivos a la hora de encarar las negociaciones sobre consulta con gobiernos, empresas u otros actores que intervienen o pretenden intervenir con diferentes fines y objetivos en sus territorios.

Con todo ello un hipotético lector por ejemplo un funcionario judicial, funcionario público, legislador, activista de derechos humanos, abogado de comunidades indígenas o representante político o legal de estos pueblos, encontraría información, análisis y elementos prácticos que le permitirían constituirse como un actor con capacidad para acompañar y monitorear críticamente el desarrollo de este derecho de consulta en favor de los pueblos indígenas.

El libro constituye en definitiva un manual práctico, muy bien fundamentado teórica y doctrinalmente, enfocado a la contribución de la resolución de casos que se presenten en este campo de la consulta. En definitiva recomendamos vivamente la lectura de este libro que interesará a juristas, antropólogos, sociólogos de la cultura, defensores de los derechos humanos, miembros de organizaciones no gubernamentales, integrantes de departamentos de responsabilidad social de las empresas, americanistas y en general a todos aquellos interesados en los pueblos indígenas, muy especialmente aquellos que están interesados en el conocimiento fundamentado de sus derechos diferenciados y específicamente en la aplicación práctica y efectiva protección del derecho a la consulta y el derecho al consentimiento, previo, libre e informado.

Dr. J. Daniel Oliva Martínez
Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Codirector del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y
Cooperación Internacional
Universidad Carlos III de Madrid

ALIJA, A.M. (Coord.), Territorio y conflicto en América Latina, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, España, 2017, 359 pp.

Jorge Urbaneja Cillán

En la actualidad, la Comunidad Internacional sigue manteniendo como objetivo fundamental el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En desarrollo de este objetivo se suceden un amplio conjunto de normas y de mecanismos institucionales que tienen como principal finalidad garantizar que los posibles conflictos que surjan entre los Estados y demás actores internacionales sean resueltos acudiendo a medios pacíficos de solución de controversias. Al igual que sucede en un amplio número de sectores, en la Sociedad Internacional del tiempo presente en materia de paz y seguridad debe resaltarse la relevancia que juegan las asociaciones regionales. De esta forma, las aportaciones regionales y sub-regionales representan un elemento esencial en la solución pacífica de las controversias internacionales y forman parte del concepto de seguridad colectiva sobre el que se estructura el conjunto de la Comunidad Internacional.

En esta línea, resulta de gran interés la obra coordinada por la Profesora ALIJA, ya que se toma como punto de partida el análisis de los conflictos territoriales que afectan al conjunto de una región, como es América Latina. Ciertamente, los conflictos existentes en la región latinoamericana presentan unas particularidades que los hacen merecedores de análisis rigurosos, como el efectuado en la presente obra. De este modo, un análisis de la realidad de América Latina evidencia como las disputas territoriales han sido la principal fuente de conflictos entre los Estados de la región, adquiriendo una especial relevancia tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Así lo demuestra que de los casos iniciados ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en torno al 20% responden a disputas territoriales entre Estados latinoamericanos. Asimismo, de los procedimientos abiertos en la actualidad ante la CIJ, sobre el 50% encuentran su origen en conflictos territoriales entre los Estados de América Latina.

Expuesto en estos términos queda acreditada la relevancia trascendental de la realidad abordada en la obra analizada. Aunque existe una amplia bibliografía destinada a analizar esta problemática, esta circunstancia no resta valor a la presente obra; ya que tiene el mérito de abordar el fenómeno en un solo trabajo y realizarlo desde una sistémica adecuada y profundamente clarificadora.

De esta forma, la obra comienza con una primera parte, integrada por tres capítulos, en la que se realiza una presentación de los conflictos territoriales en América Latina, analizando el marco teórico y conceptual de la realidad estudiada. En el Capítulo 1 (A.M. ALIJA), se realiza un repaso histórico de los problemas territoriales en América Latina, situando sus orígenes remotos en la época colonial, pero tomando como antecedentes inmediatos los siglos XIX y XX, continuando con una exposición de algunas de las principales controversias. Se concluye este Capítulo, con unas reflexiones especialmente adecuadas sobre las repercusiones y consecuencias de tales disputas

territoriales sobre las relaciones entre el conjunto de los Estados de la región. En el Capítulo 2 (G. ABAD QUINTANAL), se realiza un análisis teórico sobre los conflictos en las relaciones internacionales. Se toma como punto de partida el concepto, orígenes y posibles tipologías de conflictos; centrándose en los conflictos de carácter territorial, como conflicto más característico de las relaciones internacionales. El Capítulo 3 (C. GARAY VERA) aborda los problemas fronterizos en América Latina. Así, se constata como las delimitaciones fronterizas han sido una problemática constante en la formación y consolidación de los Estados latinoamericanos y cómo los orígenes de las fronteras presentan importantes particularismos, que dificultan un tratamiento uniforme para el conjunto de los Estados latinoamericanos.

La segunda parte de la monografía analizada, que comprende tres capítulos, aborda los orígenes históricos de los conflictos territoriales en América Latina, analizando sus casusas y elementos esenciales. El Capítulo 4 (F. Miralles) realiza un análisis de los conflictos territoriales desde el punto de vista psicológico, llegando a la conclusión de que los conflictos territoriales aparecen originados por una doble causa: por un lado, una defensa los intereses individuales y colectivos; por otro lado, por la “necesidad de defender los sistemas de identidad individual y colectiva”, apareciendo el territorio estrechamente ligado con estas identidades individuales y colectivas. El Capítulo 5 (J.J. DELGADO MORÁN y G. CALLEJA LEAL) analiza la presencia colonial española y su posible incidencia en los conflictos territoriales de América Latina. Los autores consideran que, excepcionalmente, tales conflictos tienen su origen en el colonialismo español y que, en numerosos de los casos, estos conflictos aparecen por primera vez en el último cuarto del Siglo XX. Por el contrario, sí pueden encontrarse antecedentes más directos de los conflictos territoriales en los procesos de independentistas de América Latina, descritos en el Capítulo 6 (C. PAYÁ SANTOS y J.J. DELGADO MORÁN). El desarrollo de estos procesos se ha efectuado, en ocasiones, con importantes limitaciones de los Estados para establecer sus demarcaciones y con severas dificultades para delimitar físicamente las fronteras o para mantener su jurisdicción sobre el territorio. Igualmente, las diferencias en el desarrollo económico y social, así como las disputas por determinados recursos naturales son elementos que han potenciado los conflictos territoriales entre los Estados latinoamericanos.

En la tercera parte del libro, formada por tres capítulos, se estudian los diferentes medios de solución de controversias más habituales que, conforme al Derecho Internacional, los Estados latinoamericanos han utilizado para resolver sus controversias territoriales. Así, en el Capítulo 7 (J. REGÍ RODRÍGUEZ), se estudian aquellos supuestos en los que los Estados latinoamericanos han acordado someter la resolución de sus disputas territoriales a la Corte Internacional de Justicia. En este capítulo, el autor comienza realizando un análisis de la función de la CIJ, como medio de solución de controversias en el Derecho Internacional, para a continuación analizar su papel en algunos de los conflictos territoriales más relevantes que afectan a Estados latinoamericanos. El autor concluye resaltando la relevancia de la posición de la CIJ en estos conflictos y su aportación fundamental para garantizar la paz y estabilidad en la región, en tanto en cuanto mecanismo pacífico de solución de las disputas. No obstante, se resaltan algunas de las limitaciones que tienen los pronunciamientos de la Corte, principalmente las dificultades para garantizar una ejecución efectiva de los mismos. Con

esta finalidad, se propone un reforzamiento de los poderes de la Corte destinados a garantizar la ejecución de sus fallos y un mayor protagonismo del Consejo de Seguridad. En el Capítulo 8 (S. BOULOS), el autor centra el análisis desde una perspectiva institucional regional, abordando el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) en las disputas territoriales entre los Estados latinoamericanos. Como se ha señalado previamente, las Organizaciones Internacionales de carácter regional representan un elemento consustancial al sistema de seguridad colectiva de la Comunidad Internacional, de ahí la relevancia de la OEA en esta materia. En este ámbito, sobresale la importancia del Pacto Bogotá como instrumento normativo regional que consagra la resolución de conflictos por medios pacíficos, acordes con el Derecho Internacional. Por último, se estudia la participación de la OEA en algunos de los supuestos más relevantes de disputas territoriales, con especial atención de los medios empleados y a las limitaciones de sus actuaciones. En el Capítulo 9 (S. SAN CRISTOBAL REALES), se realiza un examen de la mediación como mecanismo de solución de controversias internacionales, en especial, las de carácter territorial. La autora defiende el papel de la mediación en este tipo de controversias internacionales frente a los medios de solución jurisdiccionales. La mediación debido a su carácter autocompositivo, permite a “los Estados, defender su soberanía y tener el control sobre el resultado de la gestión de la controversia de forma directa e inmediata, porque, aunque el mediador haga propuestas de solución, éstas no obligan a las partes, quienes pueden no aceptarlas”. A juicio de la autora, esta característica, unida a la flexibilidad del proceso, permiten garantizar un mayor éxito y efectividad en las posibles soluciones a los conflictos territoriales.

En los capítulos que integran la cuarta parte de la monografía se realizan estudios de caso detallados sobre algunos de los conflictos territoriales más destacados. Así, se aborda el Conflicto de las Malvinas (Capítulo 10, J.M. AZCONA), el Conflicto Chileno-Mapuche (Capítulo 11, D.G. MIRANDA), los problemas territoriales entre Ecuador y Perú entre 1740 y 1999 (Capítulo 12, E. FERNÁNDEZ REDONDO) y el conflicto entre Estados Unidos y Cuba por la Base Naval de Guantánamo (Capítulo 13, G. CALLEJA LEAL Y J.J. DELGADO MORÁN). En todos estos capítulos, se ofrece un análisis detallado del conflicto, analizando sus orígenes, examinando las posturas de las partes y los diferentes intentos de solución, concluyendo con análisis sobre la situación actual de cada uno de estos conflictos territoriales.

En definitiva, la obra reseñada, desde una perspectiva multidisciplinar, aborda con rigor y de una forma bien estructurada la problemática de los conflictos territoriales entre los Estados de América Latina, permitiendo al lector un conocimiento en profundidad de una compleja realidad. Asimismo, sería aconsejable continuar con la línea de este tipo de trabajos, con la finalidad de conocer cuáles son las soluciones que se van sucediendo a los conflictos territoriales que aún están abiertos entre Estados de América Latina

Dr. Jorge Urbaneja Cillán
Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Universidad de Alicante

5. DOCUMENTACIÓN:

1. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOUR.
2. Declaración de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, Sra. Fatou Bensouda, sobre la apertura de exámenes preliminares en Filipinas y Venezuela.
3. Declaración de La Antigua (Guatemala), de los Ministros Iberoamericanos de Relaciones Exteriores.