

GOBERNANZA GLOBAL

AÑO 3 N° 7

ENERO - ABRIL 2016

ISSN 2225 - 007

ILADIR

SAMUEL ASHCALLAY

**El poder de los EEUU en la
post crisis mundial**

ANDREA NARANJO

Los derechos emergentes

ANDRÉS GARRIDO

**La Reforma Financiera del
Presidente Obama**

ALEJANDRO NEYRA

**Perú: diplomacia digital y
política exterior**



Director:
Manuel Rodríguez Cuadros

Jefa de Edición:
Luciana Cumpa García Naranjo

Contenido

Samuel Ashcallay Samaniego

El poder de Estados Unidos en la sociedad internacional de la post crisis mundial
pp. 5 - 25

Andrés Martín Garrido Sánchez

La Reforma Financiera del Gobierno del Presidente Barack Obama:
¿Un Nuevo Paradigma sobre la Relación entre Estado y Mercado en los Estados Unidos
de América?
pp. 26 - 40

Andrea Del Pilar Naranjo Morales

Los Derechos Emergentes: ¿Respuesta a la Emergencia de los Derechos?
pp. 41 - 52

Alejandro Neyra Sánchez

Diplomacia Digital: Oportunidades para la Política Exterior del Perú
pp. 53 - 62

ILADIR - Instituto Latinoamericano de Derecho
Internacional y Relaciones Internacionales
Revista Cuatrimestral *Gobernanza Global*. ISSN: 2225-007
Año 3. N° 7. Enero - abril de 2016. Pp. 5-25.

El poder de Estados Unidos en la sociedad internacional de la post crisis mundial

Samuel Ashcallay Samaniego ()*

El contexto global está marcado en la actualidad por la crisis económica de 2007-2008, que ha significado la pérdida de las capacidades e influencia de muchos Estados, así como importantes desequilibrios en la forma del ejercicio del poder entre los Estados y otros actores internacionales. La crisis ha develado de manera dramática la acción de las dinámicas de la globalización y la interdependencia respecto a la difusión del poder en un vasto mercado global. A inicios de la segunda década del siglo XXI, ha quedado demostrado que ningún actor puede concentrar el poder en el sistema ni ejercerlo sin el consentimiento de los demás.

Desde el inicio de la Posguerra Fría, el destino de la sociedad internacional ha estado íntimamente ligado, con mayor claridad, a la política exterior de Estados Unidos. En la actualidad, a pesar de la heterogeneidad y multiplicidad de actores en el contexto mundial, las decisiones y proyecciones de poder del gobierno estadounidense continúan siendo fundamentales para la supervivencia y desarrollo de los demás actores que conforman el sistema. Sin embargo, la crisis y la respuesta a la misma han cuestionado seriamente la hegemonía de la superpotencia y, con ello, su rol de único conductor de la sociedad internacional.

Las investigaciones realizadas hasta la fecha postulan tres tesis acerca del futuro del poder de Estados Unidos. La primera de ellas afirma que la superpotencia no se encuentra en absoluto declive y que, en términos relativos, existe una razonable probabilidad de que permanezca más poderosa que ningún Estado en las décadas venideras. Según esta perspectiva, sostenida por autores como Joseph Nye, el problema del poder estadounidense en el siglo XXI no será su declive sino qué hacer frente a la realidad de que incluso el país más poderoso no puede conseguir sus objetivos sin la ayuda de otros.

Una segunda tesis identifica el final del dominio de la superpotencia y el inicio de una era multipolar, cuya materialización se habría concretado con el reemplazo del G-8 por el G-20 para afrontar la crisis mundial y coordinar un programa global de estímulo económico. La tercera perspectiva coincide en identificar el declive del poder estadounidense, empero, postula la emergencia de un mundo apolar o no-polar en el cual el poder se presentaría ampliamente difuso entre numerosos Estados y actores no estatales. En este nuevo sistema, no existiría un actor capaz de reemplazar a Estados Unidos en su rol de conductor de las relaciones internacionales. La “silla” del hegemón estaría vacía.

I. La Política Exterior de los Estados Unidos a partir de la Crisis Económica

Desde el año 2008, la afirmación del liderazgo estadounidense en el contexto global ha pasado por el diseño y la aplicación de medidas para contrarrestar los devastadores efectos de la crisis económica.

Esto coincide con lo afirmado por Janine Davidson y Michele Flournoy, para quienes “preservar la posición de Estados Unidos y el liderazgo único requerirá la revitalización de la economía estadounidense, la base del poder de la nación”¹.

En este sentido, el gobierno de Barack Obama ha convocado a recuperar la preponderancia de su país en el ámbito internacional a través de un proceso de reordenamiento interno basado en “reformas, innovación y responsabilidad”². Al respecto, ha reconocido en repetidas oportunidades el peligro de que Estados Unidos pierda su supremacía mundial frente a Estados que adquieren un rol cada vez más protagónico en términos económicos, como China e India.

Daniel Drezner identifica dos grandes estrategias de política exterior en el gobierno de Obama³: la primera, la “reducción multilateral”, diseñada para aminorar los compromisos de Estados Unidos en el extranjero, recuperar su posición en el mundo, y desplazar las cargas a los socios globales; la segunda, centrada en un “gran contragolpe”, en hacer valer la influencia de Estados Unidos y sus ideales en todo el mundo cuando es desafiado por otros países, o en su relación con aliados y rivales⁴. Para el autor, la primera estrategia, no obstante su clara articulación, ha determinado decepcionantes resultados políticos; mientras que la segunda ha tenido una mejor performance a pesar de estar pobremente articulada.

Al inicio de su gobierno, Obama no solo asignó un rol fundamental a la solución de la crisis en la política exterior estadounidense, sino que también planteó el cambio hacia una “reducción multilateral”, en contraste con la estrategia unilateral adoptada por George Bush después de los acontecimientos del 11-S. La propuesta del actual presidente se basó al comienzo en un trabajo conjunto “con viejos amigos y antiguos enemigos para disminuir la amenaza nuclear y hacer retroceder el espectro del calentamiento del planeta”⁵.

La administración Obama se había planteado como objetivos: renovar la imagen de Estados Unidos en el extranjero, especialmente en el mundo musulmán; finalizar las guerras en Irak y Afganistán; ofrecer una mano tendida a Irán; “restablecer” las relaciones con Rusia como un paso hacia la liberación del mundo de las armas nucleares; recabar la cooperación de China en asuntos regionales y globales (el

(*) Diplomático y periodista. Es Representante Alterno del Perú ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú y la Escuela Diplomática de Madrid, además de Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

¹ DAVIDSON, J. y FLOURNOY, M. (2012), “Obama’s new global posture: the logic of U.S. foreign deployments”, *Foreign Affairs*, N° 4, Jul.-Ago., p. 54.

² OBAMA, B. (2011), “Declaraciones del Presidente en discurso sobre el Estado de la Nación”, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/declaraciones-del-presidente-en-discurso-sobre-el-estado-de-la-nacion>, sitio web de la Casa Blanca, extraído el 15 abr. 2011.

³ Existe un debate respecto a afirmar, en primer lugar, si las acciones del gobierno de Barack Obama han respondido en estos años a la ejecución de una gran estrategia y, de ser la afirmativa la respuesta, si ésta ha sido la más adecuada. Para Niall Ferguson, la administración Obama adolece de una gran estrategia coherente, “un déficit respecto del cual más de unos pocos veteranos de la política exterior de Estados Unidos se vienen preocupando desde hace mucho tiempo”.

FERGUSON, N. (2011), “Wanted: A Grand Strategy for America”, en: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/02/13/wanted-a-grand-strategy-for-america.html>, sitio web de la revista *Newsweek*, extraído el 5 set. 2011.

En la perspectiva de John Mearsheimer, esta falencia se habría gestado en los últimos años del siglo XX. En este sentido, afirma que “la raíz de los problemas que enfrenta Estados Unidos es que se adoptó una estrategia global defectuosa después de la Guerra Fría”.

MEARSHEIMER, J. (2011), “Imperial by Design”, en: <http://nationalinterest.org/article/imperial-by-design-4576?page=1>, sitio web de la revista *National Interest*, extraído el 6 set. 2011.

⁴ DREZNER, D. (2011), “Does Obama Have a Grand Strategy?”, *Foreign Affairs*, N° 4, Jul.-Ago., p. 58.

⁵ *Ibidem*.

establecimiento del llamado G-2); e instaurar la paz en el Medio Oriente⁶. Asimismo, en atención a la cada vez mayor importancia de las economías emergentes, el gobierno estadounidense apoyó la creación de un G-20 para reemplazar el G-8 como el principal foro económico internacional, en la creencia de que la inclusión de socios como Brasil, India, China, Corea del Sur, entre otros, determinaría una asociación más eficaz.

Los resultados, sin embargo, no alcanzaron las expectativas del gobierno de Obama. En 2010, China protagonizó con Estados Unidos una “guerra de divisas”, las conversaciones con Rusia no habían logrado superar su punto más bajo desde el colapso de la Unión Soviética, los aliados tradicionales se resistían a hacer una mayor contribución en Afganistán, mientras que el G-20 no había alcanzado sus aspiraciones respecto a la solución de la crisis⁷.

En los primeros 18 meses de la administración Obama, los públicos extranjeros y las elites habían cambiado su perspectiva sobre Estados Unidos, en comparación con el anterior gobierno. No obstante, ello no se había traducido en un aumento apreciable de su llamado poder blando o *soft power*, pues como afirma Drezner “el poder blando no puede lograr mucho en la ausencia de una voluntad de utilizar el poder duro”⁸.

A ello se sumó, además, que China y Rusia, así como otros países emergentes no se consideraban a sí mismos como socios de Estados Unidos. En este sentido, la gran estrategia del gobierno de Obama comenzó a ser percibida como promotora de los intereses de la superpotencia antes que de los bienes públicos globales⁹. Los ataques a la misma en términos discursivos se comenzaron a materializar en acciones concretas, sobre todo, en el ámbito económico.

Estos resultados adversos obligaron a la administración Obama a plantear una nueva gran estrategia mucho más asertiva, de contragolpe. Ejemplo de ello es el reforzamiento que realizó Estados Unidos de sus relaciones económicas y de seguridad con la mayoría de los vecinos de China en la región Asia-Pacífico, lo que obligó a Pekín a modificar la estrategia ofensiva en términos económico-monetarios que había emprendido. Con ello, la superpotencia aseguraba a sus aliados que el aislamiento no era una opción en el corto plazo.

El diseño de la política exterior del gobierno de Obama, desde mediados de 2010, se basa en promover la paz y la estabilidad en las regiones de interés vital; crear empleos en el país a través de la apertura de mercados en el extranjero; ayudar a los países en desarrollo a establecer oportunidades de inversión y exportación; además de reunir a las naciones y crear asociaciones para hacer frente a problemas globales como el terrorismo, la propagación de enfermedades transmisibles, la contaminación transfronteriza, las crisis humanitarias, el contrabando nuclear y el tráfico de drogas¹⁰. El cúmulo de desafíos que amenazan el poder de Estados Unidos es planteado como una problemática que debe ser resuelta en el ámbito internacional como en el interno. Se trata, por tanto, de restaurar el poder de la

⁶ INDYK, M.; LIEBERTHAL, K.; y O'HANLON, M. (2012), “Scoring Obama’s foreign policy: a progressive pragmatist tries to bend history”, *Foreign Affairs*, N° 3, May.-Jun., p. 29.

⁷ DREZNER, D. (2011), *Op. Cit.*, p. 65.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE & USAID (2011), “Joint summary of performance and financial information”, en: <http://www.state.gov/documents/organization/157293.pdf>, sitio web del Departamento de Estado, extraído el 19 may. 2011.

Asimismo, en la actualidad, la política exterior del Gobierno estadounidense se basa en la premisa de que “el mundo de hoy es un crisol de desafíos que prueban el liderazgo norteamericano”, lo que determina que el objetivo primordial sea “proteger y promover la seguridad de Estados Unidos, los intereses y valores” en este crisol de retos globales.

CLINTON, H. (2009a), “Nomination Hearing To Be Secretary of State”, en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>, sitio web del Departamento de Estado, extraído el 16 abr. 2011.

superpotencia en el plano doméstico, sin dejar de considerar el surgimiento de actores internacionales que concentran cada vez más poder en el sistema¹¹.

Asimismo, tal como se deja entrever en la última edición de su Estrategia Nacional de Seguridad¹², Estados Unidos parte del supuesto de que “las instituciones multilaterales no funcionan eficazmente como debieran y que deben reforzarse para servir al interés global”¹³. Al respecto, se plantea reforzar el orden internacional y comprometerse con sus aliados tradicionales, con las potencias emergentes e incluso con los adversarios potenciales para explorar oportunidades de solución y mostrar a su población que existe la voluntad de cooperar.

De igual manera, el gobierno estadounidense revalora el papel de los actores no estatales, las potencias emergentes, el G-20, la sociedad civil, el sector privado y los individuos como sujetos activos de la seguridad global. En este sentido, la diversificación de actores ofrece la posibilidad de nuevas agrupaciones (*partnerships*) para hacer frente a nuevos problemas de seguridad, aunque para los problemas de naturaleza militar continúen siendo necesarias las alianzas intergubernamentales¹⁴.

En correspondencia con las prioridades establecidas en la segunda mitad de su mandato, el presidente Obama puede mostrar como logros: la significativa debilitación de Al Qaeda, la gestión eficaz de las relaciones con China, la reconstrucción de la reputación internacional de Estados Unidos, el restablecimiento de las relaciones con Rusia y la ratificación del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (New START), además de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU para la imposición de duras sanciones contra Irán, la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio, y la retirada de las tropas estadounidenses de Irak¹⁵. Sin embargo, los reveses notables de la política exterior de Obama son la ausencia de progreso en la solución del conflicto palestino-israelí, muy pocos avances en la lucha contra el cambio climático, un perfil bajo y poco apreciado de Estados Unidos en el mundo musulmán, la profundización de fricciones en las relaciones Estados Unidos-Pakistán, México inundado de drogas y violencia, Irán empeñado en adquirir los medios para producir armas nucleares, y Corea del Norte con el continuo desarrollo de su arsenal nuclear¹⁶.

En su reciente discurso del Estado de la Unión, Barack Obama ha sido claro en señalar que a pesar de haber acabado con la guerra de Irak y capturado y matado al terrorista más buscado del mundo, Osama Bin Laden, el gran desafío de su presidencia es lograr una economía construida para perdurar, edificada sobre la manufactura, la energía, la capacitación de los trabajadores estadounidenses y una renovación de los valores de la superpotencia¹⁷. A pesar de la relevancia que cobran siempre los asuntos

¹¹ En el ámbito externo se han priorizado acciones concretas como: el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los países en todos los continentes, en especial, con los aliados de Estados Unidos de más confianza en Europa y el Pacífico; la profundización de las relaciones con los centros emergentes de influencia y otros socios clave; la firma con Rusia del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START, por sus siglas en inglés); el fuerte apoyo a la OTAN para asegurar un nuevo Concepto Estratégico que modernice la Alianza para afrontar los retos del siglo XXI; la búsqueda de un acuerdo con las otras grandes economías para reducir emisiones de carbono; y el trabajo con los demás miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre ellos Rusia y China, para poner en marcha el conjunto de sanciones más fuerte y más completo contra Irán.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE & USAID (2011), *Op. Cit.*

¹² “National Security Strategy 2010” (2010), en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rssviewer/national_security_strategy.pdf, sitio web de la Casa Blanca, extraído el 16 abr. 2011.

¹³ ARTEAGA, F. (2010), “La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama”, ARI 104/2010, Madrid, Real Instituto Elcano, p. 3.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ INDYK, M.; LIEBERTHAL, K.; y O’HANLON, M. (2012), *Op. Cit.*, p. 29.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ OBAMA, B. (2012), “Remarks by the President in State of the Union Address”, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>, sitio web de la Casa Blanca, extraído el 15 feb. 2012.

de seguridad para Estados Unidos, es la crisis económica el gran desafío que afecta y cuestiona su poder. La aplicación de medidas efectivas para superarla determinará el rol que jugará la superpotencia en la nueva sociedad internacional.

II. Análisis del poder de los Estados Unidos y el futuro de la Sociedad Internacional

En las perspectivas clásicas del estudio de las relaciones internacionales, la cualidad de potencia estaba determinada por las capacidades de un Estado en cuanto a recursos “tangibles” (cantidad y calidad de armamento, PIB, etc.) en relación a las capacidades de otro Estado. En este sentido, el objetivo de todo actor dentro de la sociedad internacional estaba encaminado a la adquisición de un mayor “poder relacional”, o “poder duro”, que le permitiera conseguir y defender sus intereses.

No obstante, la crisis económica de 2007-2008 ha develado de manera dramática la acción de las dinámicas de la globalización y la interdependencia respecto a la difusión del poder en un vasto mercado global. El resultado es un sistema multicéntrico, aún en transición, con serias carencias de gobernanza para la que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces¹⁸.

En la actualidad, un adecuado análisis del poder de Estados Unidos debe, en principio, superar la visión estatocéntrica del mismo, a través de la revalorización de la importancia creciente de los actores no estatales, pero, además, debe considerar el carácter multidimensional del poder. En este sentido, para Joseph Nye, el poder en la sociedad internacional está distribuido en un modelo que se asemeja a un complejo tablero tridimensional. En el primer tablero, el poder militar se presenta unipolar, con una primacía estadounidense que se prolongaría por mucho tiempo. En el tablero ubicado en el medio, el poder económico se describe como multipolar desde la última década, con Estados Unidos, Europa, Japón y China como los mayores jugadores, además de otros Estados que empiezan a ganar relevancia. El último tablero se define como el ámbito de las relaciones transnacionales. En él se incluye actores no estatales tan diversos como banqueros, terroristas y piratas informáticos, además de desafíos como las pandemias y el cambio climático¹⁹.

Nye amplía notablemente la visión estatocéntrica del poder al considerar la importancia creciente de los actores no estatales y las relaciones transnacionales. Empero, en el contexto internacional actual, donde el reordenamiento de fuerzas se da en gran medida por acción de una crisis mundial, parece necesario enriquecer el estudio de las relaciones internacionales con algunos planteamientos teóricos provenientes de otras disciplinas.

En esta perspectiva, destacan autores como Susan Strange con su “teoría del poder estructural”. El poder, desde la óptica de Strange, se desagrega en cuatro estructuras primarias (seguridad, producción, finanzas y crédito, y conocimiento), además de cuatro estructuras secundarias (redes de comercio, transporte, energía, bienestar social o *welfare*), las mismas que son determinadas por las primeras²⁰. Strange explica la interacción de las cuatro estructuras primarias como una pirámide de cuatro lados. Con ello, se intenta enfatizar que dichas estructuras son diferentes, que cada una de ellas se apoya en las tres restantes, y que ninguna tiene, de antemano, primacía sobre las otras²¹.

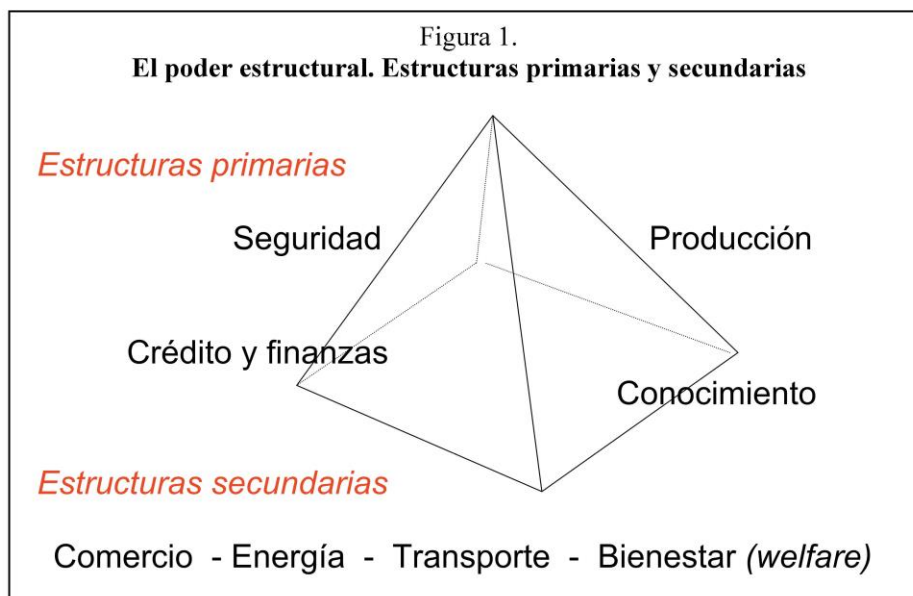
¹⁸ SANAHUJA, J. A. (2009), “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid, CEIPAZ, pp. 56-59.

¹⁹ NYE, J. (2010), “The future of American Power: Dominance and Decline in Perspective”, *Foreign Affairs*, N° 6, Nov.-Dic., p. 3.

²⁰ SANAHUJA, J. A. (2007), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, p. 326.

²¹ STRANGE, S. (2004), *States and Markets*, New York, Continuum, p. 27.

No obstante, si bien este marco teórico-analítico intenta trascender una visión estatocéntrica de las relaciones internacionales, es necesario reconocer que a inicios de la segunda década del siglo XXI el Estado continúa siendo el actor fundamental del sistema. En este sentido, una perspectiva omnicomprendensiva que sitúe al Estado en un lugar esencial del análisis, pero que también incluya a los diferentes actores que cobran cada vez más importancia en la dinámica internacional, será indispensable para determinar las capacidades reales con que cuenta Estados Unidos para continuar manteniendo el poder que lo ha destacado desde inicios del siglo XX (ver Figura 1).



Fuente: SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 326.

2.1. El poder de Estados Unidos en la Estructura de la Producción

“El PBI ahora importa más que la Fuerza” titula Leslie H. Gelb un artículo con el que intenta señalar que la mayoría de naciones en la actualidad definen su política exterior, sus intereses nacionales y su seguridad nacional en términos económicos²². No obstante, el autor advierte que Estados Unidos aún piensa su estrategia de seguridad desde una perspectiva militar y que el reto para Washington es recomponer su política exterior en términos económicos, a través del enfrentamiento de las amenazas de una manera nueva y creativa²³. Empero, a pesar de que Gelb reconoce que Estados Unidos necesita preservar su rol básico de garante político y militar del balance en el sistema; afirma también que la superpotencia debe considerar el aspecto económico como el más importante conductor de su acción externa, en la medida en que “las naciones calculan el poder más en términos del PBI que en poder militar”²⁴.

El efecto de las dinámicas de la globalización y la interdependencia ha provocado que entre 1970 y 2010 el PIB mundial –en dólares estadounidenses corrientes– se incremente en más de 21 veces, de US\$ 2.891 billones a US\$ 63.123 billones²⁵. En estos cuarenta años, la década más “productiva” ha sido

²² GELB, L. (2010), “GDP Now Matters More Than Force: A U.S. Foreign Policy for the Age of economic Power”, *Foreign Affairs*, N° 6, Nov.-Dic., p. 35.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 43.

²⁵ THE WORLD BANK GROUP (2011a), “World’s GDP (current US\$)”, en: <http://databank.worldbank.org>, sitio web del Banco Mundial, extraído el 12 oct. 2011.

la primera del nuevo milenio, de la mano del vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información: en este período, se duplicaron los US\$ 31.231 billones con que se terminó el siglo pasado. Asimismo, el comercio ha alcanzado a representar el 56% del PIB mundial, cuando en 1970 apenas significaba el 27%²⁶; mientras que las exportaciones de bienes y servicios han crecido en el mismo período desde el 14% al 28% respecto del PIB mundial²⁷. Este amplio nivel de productividad global no solo ha determinado el empoderamiento de los Estados sino de otros actores como las empresas transnacionales.

En la perspectiva de José Antonio Sanahuja, son tres los hechos fundamentales que han ocurrido en los últimos cuarenta años en la Estructura de la Producción y que determinan un desplazamiento del poder entre los Estados y desde éstos a otros actores internacionales: a) los flujos del comercio internacional, que confieren ahora un mayor peso a las manufacturas, los servicios y el llamado “comercio intrafirma”; b) la revolución tecnológica, en la medida en que las actividades de mayor valor se relacionan con el sector del conocimiento, y porque ha abaratado el coste del transporte y las comunicaciones; y c) la transición de un modelo productivo “fordista” –caracterizado por la estandarización y la integración vertical de la planta productiva, así como las economías de escala– a un nuevo modelo manufacturero “postfordista”, que se basa en la segmentación productiva y el desarrollo de la “cadena de valor”²⁸. En suma, los factores clave para la transformación en la Estructura de la Producción han sido la tecnología, el desarrollo de las instituciones y la promoción del libre comercio, a través de cambios normativos para facilitar el acceso a los mercados y proteger la inversión extranjera directa²⁹.

La conjunción de estos tres grandes factores ha determinado otros fenómenos que explican el desplazamiento del poder de los Estados desarrollados a los llamados *países emergentes* –o *países recientemente industrializados* (NIC)³⁰– y desde los Estados en general a otros actores del sistema, como las empresas transnacionales. Hace diez años, los países ricos como los Estados Unidos contribuían con alrededor de dos tercios del PIB mundial. Hoy la cuota se ha reducido a alrededor de la mitad. En una década, se estima que la mayor parte de la producción mundial provendrá de las potencias emergentes y solo el 40% de los países ricos³¹.

²⁶ THE WORLD BANK GROUP (2011b), “World’s Trade (% of GDP)”, en: <http://databank.worldbank.org>, sitio web del Banco Mundial, extraído el 12 oct. 2011.

²⁷ THE WORLD BANK GROUP (2011c), “World’s Exports of goods and services (% of GDP)”, en: <http://databank.worldbank.org>, sitio web del Banco Mundial, extraído el 12 oct. 2011.

²⁸ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, pp. 347-348.

²⁹ Precisamente, estos cambios han sido promovidos por países como Estados Unidos e instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

³⁰ La categoría de países emergentes, economías emergentes o países recientemente industrializados (del inglés Newly Industrialized Country -NIC) la integran Estados cuyas economías aún no alcanzan el estatus de aquellas desarrolladas, pero que registran un rápido crecimiento económico orientado, sobre todo, a la exportación de bienes, además de un proceso de industrialización casi completo o en marcha. La primera generación de países emergentes, que iniciaron su desarrollo en los 70’, es integrada por Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Asimismo, la mayoría de autores coincide en agrupar en el siguiente grupo de NIC a Brasil, China, Filipinas, India, Malasia, México, Sudáfrica, Tailandia y Turquía.

Se distinguen de estas economías el llamado G-5 –conformado por China e India, junto a Brasil, México y Sudáfrica–, un bloque que involucra un gran porcentaje del mercado global actual y que surgió en 2005 tras la invitación del Reino Unido a los líderes de estas cinco economías al “diálogo ampliado” de la Cumbre del G8, realizado ese mismo año en Gleneagles, Escocia. En la actualidad, cumple el objetivo de promover el diálogo entre los países en desarrollo y los países desarrollados que integran el G-8, con el fin de fijar posiciones e iniciativas en temas relevantes a escala mundial, tales como la economía mundial, el desarrollo sustentable y el cambio climático.

Otra de las clasificaciones más comunes en los países emergentes es el llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China), propuesta por el grupo Goldman Sachs. En esta perspectiva, el potencial económico de estos países determinaría que se conviertan hacia el año 2050 en las cuatro economías dominantes del sistema, en la medida en que tendrían más del 40% de la población mundial, un PIB combinado de alrededor de 135.000 billones de dólares, además de un enorme territorio (casi 38.5 millones km²), lo que les proporcionaría dimensiones estratégicas continentales y una gigantesca cantidad de recursos naturales.

³¹ “How to grow” (2010), *The Economist*, 9 oct., p. 3.

La explicación para el vertiginoso cambio en el centro de gravedad económico mundial tiene dos explicaciones básicas. La primera es el “surgimiento del resto” gracias a su adaptación a la nueva sociedad del conocimiento y a la revolución tecnológica; la segunda se refiere a la falta de crecimiento en las grandes economías ricas como la de Estados Unidos, Europa occidental y Japón³².

En este sentido, tres son las razones principales que en los próximos años explicarán el estancamiento de Occidente y el “surgimiento del resto”, dos de ellas están directamente relacionadas con la crisis mundial de 2007-2008. La primera es la magnitud de la recesión provocada por la crisis y la debilidad de la recuperación posterior. La segunda es la desaceleración de la oferta de las economías, cuya tendencia al crecimiento se basa en la oferta de los trabajadores y su productividad, que a su vez depende de la tasa de inversión de capital y el ritmo de la innovación. La tercera es el grado de afectación de la resaca de la crisis y la debilidad de la recuperación en el potencial de las economías³³.

El análisis de las principales economías emergentes es concluyente. De 2007 a 2011, el PIB de China ha crecido a un promedio de 10.6%, a pesar de la crisis mundial, al igual que el de India (8.0%), Brasil (4.5%), Sudáfrica (2.8%), México (1.4%) y Rusia (2.8%). Durante el mismo período, el PIB de Estados Unidos apenas ha registrado un crecimiento promedio de 0.9%, del mismo modo que Reino Unido (0.3%), Francia (0.6%), Alemania (0.9%), Japón (0.1%), e Italia (-0.6%). La Zona Euro, asimismo, ha crecido apenas en un promedio de 0.9%³⁴.

En esta misma perspectiva, el Centro de Investigaciones en Economía y Negocios (CEBR, por sus siglas en inglés) ha confirmado que, en 2011, Brasil –con US\$ 2,51 billones– se ha convertido en la sexta economía más grande del mundo al desplazar al séptimo lugar al Reino Unido –con US\$ 2,48 billones. Sin embargo, Estados Unidos se sitúa aún en un sólido primer lugar con US\$ 15,07 billones³⁵.

De otro lado, el CEBR ha afirmado que, en 2020, Francia pasará del quinto al noveno puesto en el ranking mundial, mientras que la India se trasladará del décimo al quinto lugar³⁶. Empero, aún con las condiciones más adversas producto de la crisis, la economía estadounidense seguirá ubicándose en el primer puesto, con US\$ 21, 28 billones, aunque seguida muy de cerca por la economía china, que representará US\$ 17,89 billones³⁷.

Asimismo, como lo destaca el “Informe sobre las inversiones en el mundo 2010” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), está previsto que en 2011 y 2012 siga aumentando el peso relativo de las economías en desarrollo y en transición, como países de destino y de origen de la inversión extranjera directa (IED) mundial. En este sentido, la UNCTAD afirma que las economías en desarrollo –que en 2009 absorbieron casi la mitad de las entradas de IED e invirtieron una cuarta parte de las salidas mundiales de IED– “son las que impulsan más activamente la recuperación de las inversiones”³⁸. Ésta es una tendencia que precedió a la crisis y que ha sido intensificada por la misma en el corto plazo, al igual que el descenso de la IED destinada al sector manufacturero, en comparación con el dirigido al sector de los servicios y al sector primario³⁹.

³² *Ibidem*, pp. 3-6.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Según datos del Fondo Monetario Internacional. En: <http://www.imf.org>, sitio Web del Fondo Monetario Internacional, extraído el 08 de enero de 2012.

³⁵ CENTRE FOR ECONOMICS AND BUSINESS RESEARCH (2011), “Brazil has overtaken the UK’s GDP”, en: <http://www.cebr.com/wp-content/uploads/Cebr-World-Economic-League-Table-press-release-26-December-2011.pdf> , sitio Web del Centre for Economics and Business Research, extraído el 08 ene. 2012.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ UNCTAD (2010a), “Informe sobre las inversiones en el mundo 2010”, Nueva York, p. 7.

³⁹ *Ibidem*.

El aumento de la IED de manera sostenida desde los últimos treinta años, a pesar de los efectos producidos por las crisis que han aquejado a la economía mundial, guarda relación directa con el incremento del número, tamaño y alcance de las empresas transnacionales (ETN). En 2008, las cincuenta ETN no financieras más importantes, alcanzaron, en conjunto, activos en el extranjero por un total de US\$ 4,6 billones⁴⁰. Asimismo, en 2009, las cincuenta ETN financieras con mayor índice de propagación geográfica⁴¹ representaron, en total, activos por US\$ 52,2 billones⁴².

Sin duda, las ETN han sido impulsoras del proceso de globalización, aunque también se hayan visto transformadas por el mismo. Con la liberalización de los flujos de comercio e inversión, las ETN han optado por concentrar la producción de determinados bienes y/o componentes en plantas verdaderamente “globales”, además de afirmar su competitividad en los costes relativos existentes en el lugar en el que operan, y en las economías de escala derivadas de su alcance global⁴³.

La crisis mundial de 2007-2008 ha venido a develar la incapacidad de los Estados de interferir y alterar de manera efectiva la actividad productiva y los flujos de comercio. Se les reconoce la intención de adoptar medidas contracíclicas, en contraste con su acostumbrada opción de adaptar las políticas estatales a los requerimientos de los mercados globales y de las ETN, aunque los resultados no hayan tenido el éxito esperado. Esto, sin embargo, tampoco significa que las ETN ni esas entidades informes que son los mercados hayan alcanzado el poder necesario para dar solución a la crisis sin el concurso de los Estados.

Precisamente, desde la perspectiva de Ian Bremmer, en los últimos años se ha presenciado en la sociedad internacional el desarrollo de lo que puede denominarse “capitalismo de Estado”, con China, Rusia y las monarquías arábigas del Golfo Pérsico como sus principales exponentes. Se trata de un sistema en el cual el Estado domina los mercados, principalmente, para obtener beneficios políticos⁴⁴.

Asimismo, para Bremmer, la crisis económica de 2007-2008 ha determinado el viraje de docenas de gobiernos de un capitalismo de libre mercado a un modelo económico en el que el Estado cumple un rol fundamental para adoptar medidas contracíclicas. En este sentido, el autor señala que “los líderes políticos y los legisladores de Europa y los Estados Unidos se han embarcado en la mayor intervención económica del Estado desde 1930”, lo que ha determinado el desplazamiento de sus respectivas economías hacia tipos de capitalismo de Estado⁴⁵.

A cuatro años de iniciada la crisis mundial, la intervención estatal sigue teniendo un peso fundamental en el proceso de reactivación económica. No obstante, como lo menciona Bremmer, existe el claro consenso político entre los legisladores estadounidenses, demócratas y republicanos, de que “una vez que la banca, la industria automotriz y otros sectores y compañías sean removidos con seguridad de la lista de especies en peligro de extinción, el Gobierno debería restaurarles su independencia y permitirles competir”⁴⁶.

El tiempo que demore la reactivación de la economía mundial y la efectividad de los esfuerzos que vienen realizando los gobiernos para este objetivo, serán dos variables cruciales para que cada Estado

⁴⁰ UNCTAD (2010b), “The world's top 100 non-financial TNCs, ranked by foreign assets, 2008”. En: <http://www.unctad.org/templates/page.asp?intItemID=2443&lang=1>, página web de la UNCTAD, extraído el 08 ene. 2012.

⁴¹ El “índice de propagación geográfica”, empleado por la UNCTAD, se calcula como la raíz cuadrada del índice de internacionalización (el promedio de: activos en el extranjero y activos totales, ventas en el extranjero y ventas totales, y empleo en el extranjero y empleo total), multiplicado por el número de los países en el que está presente la ETN.

⁴² UNCTAD (2010b), *Op. Cit.*

⁴³ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 354.

⁴⁴ BREMMER, I. (2010), *The end of the Free Market. Who wins the war between States and Corporations?*, New York, Portfolio, p. 43.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 44-47.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 48.

opte en el futuro por un modelo económico que se incline hacia un capitalismo de Estado o hacia un capitalismo de libre mercado. Esta elección dependerá de las posibilidades que le ofrezcan dichos esquemas a cada Estado para alcanzar un lugar expectante en la nueva sociedad internacional.

2.2. El poder de Estados Unidos en la Estructura del Crédito y las Finanzas

Paul Krugman ha señalado que lo importante para encarar la crisis económica de 2007-2008 es tomar el más amplio espectro de medidas necesarias, dejando de lado las ideologías. De esta manera, ha justificado, incluso, la nacionalización temporal de una parte importante del sistema financiero hasta que el crédito empiece a fluir y la economía real comience a recuperarse; y cuando esto se haya logrado, será necesario reformar el sistema financiero para que la crisis no vuelva a estallar⁴⁷.

El sistema financiero internacional no es el mismo que conocíamos hace tan solo quince años. Éste ha experimentado dos grandes transformaciones desde las crisis financieras de 1997 y 1998: el crecimiento del sistema bancario en la sombra y el auge de la globalización financiera –con sus componentes de innovación de las tecnologías, de productos financieros y estructuras de mercado–, que permitió a inversores de cada país hacerse con grandes cantidades de acciones en otros países. Según Krugman, en 1996, en vísperas de la crisis asiática, los activos que Estados Unidos poseía en el extranjero alcanzaban el 52% de su Producto Nacional Bruto (PNB), mientras que sus obligaciones equivalían al 57% de este valor. En 2007, las cifras habían crecido hasta el 128% y el 145% de su PNB, respectivamente⁴⁸.

A estas grandes transformaciones del sistema financiero se suma el mayor peso de los operadores privados y de los mercados en la creación de crédito, un hecho que según José Antonio Sanahuja deriva de las decisiones de la clase política de Estados Unidos, sobre todo, por consideraciones electorales de corto plazo y por intereses corporativos del capital estadounidense. El autor advierte que, al igual que en la Estructura de la Producción, “Estados Unidos utilizó su poder estructural para financiar, de manera abusiva, tanto el *welfare* como el *warfare*, dando origen al ‘déficit gemelo’ y a desequilibrios estructurales que alentaron la actividad especulativa, de la misma manera que logró abrir las economías de otros países a los capitales de Wall Street”⁴⁹.

Para Sanahuja, todo ello demolió los mecanismos creados en Bretton Woods para asegurar la estabilidad de la economía y las finanzas internacionales, y facilitó la irrupción y fortalecimiento de actores privados que, a la larga, han significado un aumento del poder de los mercados respecto al Estado, y la aparición de un “capitalismo de casino” dominado por la incertidumbre, la volatilidad, y el desgobierno⁵⁰. En la misma dirección sumó un creciente proceso de desregulación del mercado financiero, que desde los años ochenta determinó la liberalización de los mercados de capitales domésticos y de la cuenta de capital.

Prestar atención a la innovación tecnológica, la desregulación financiera, y el aumento de los mercados, durante los años anteriores a la crisis, nos habría ahorrado la catástrofe económica de la cual el sistema no se ha recuperado todavía. En 2007, se estimaba que el volumen de los activos que se intercambiaban en los mercados financieros de todo el mundo alcanzaba US\$ 165 billones, lo que suponía más del triple del PIB mundial anual. El volumen determinaba la incapacidad del Fondo Monetario Internacional, incluso contando con los mecanismos ya dispuestos de cooperación del Fondo con los bancos centrales, para poder cumplir con la función de estabilización que se le había atribuido.

⁴⁷ KRUGMAN, P. (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Crítica, pp. 198-201.

⁴⁸ Cabe recordar que el crecimiento de las obligaciones financieras de los Estados Unidos tiene correspondencia con su apuesta por el llamado “unilateralismo hegemónico” en el ámbito internacional, a partir de los sucesos del 11-S. La consecuencia directa fue el incremento de su gasto militar, que en 2007 registró US\$ 557,000 millones, cuando en 2001 apenas alcanzaba los US\$ 313,000 millones.

⁴⁹ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 364.

⁵⁰ *Ibidem*.

En este sentido, procesos como la globalización financiera siguieron su curso. Las inversiones de instituciones financieras muy apalancadas, que se dedicaban a hacer todo tipo de peligrosas aventuras transnacionales, alcanzaron cifras descomunales. Cuando estalló la crisis, fueron estas inversiones transnacionales las que actuaron como una “correa de transmisión”, e hicieron posible que una crisis que había empezado en el mercado inmobiliario estadounidense provocara réplicas devastadoras en el extranjero⁵¹.

El peso del dólar en el sistema financiero mundial es también un elemento fundamental para el análisis del poder de Estados Unidos en la Estructura del Crédito y las Finanzas. Es preciso señalar, al respecto, que el dólar sigue siendo la moneda principal en el mercado global, pero ello no se debe a la confianza mundial en la formalidad económica estadounidense sino a la falta de un sustituto viable. El euro, que comenzaba a adquirir un papel fundamental como moneda de reserva, hoy se ve casi devastado a consecuencia de la crisis mundial.

En opinión de Michael Mandelbaum, “la continuación de la condición especial de la moneda estadounidense en los mercados mundiales está lejos de ser segura”⁵². El país poseedor de la moneda de reserva internacional, antaño el mayor acreedor del mundo, es en la actualidad el mayor deudor, lo que ha determinado graves desequilibrios en la economía y las finanzas globales. Como lo afirma Sanahuja, en 1970 sólo el 5% de la deuda del tesoro de Estados Unidos estaba en manos de acreedores extranjeros. Entre 1975 y 1990, ese porcentaje se situó en torno al 20%, pero en 2005 había alcanzado el 55%, mientras que el monto total de los pasivos estadounidenses con el resto del mundo era superior al 30% de su PIB⁵³.

El déficit estadounidense para el año fiscal 2009 fue de US\$ 1.4 billones, el 10% de una economía con un valor anual total de alrededor de US\$ 14 billones. Asimismo, según la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, el déficit anual podría alcanzar un promedio de más de US\$ 1 billón, cada año, por toda una década después de 2009⁵⁴. Estos déficits se añadirán a la deuda –el acumulado nacional total de los déficits anuales– de alrededor de US\$ 9 billones de dólares, gran parte de ellos compilados entre 2001 (cuando se situó en US\$ 5,6 billones) y 2007, a través de recortes generosos de impuestos, la ampliación de los programas federales, y la guerra en Irak, cuyo costo final puede estar cerca de los US\$ 3 billones⁵⁵.

Se calcula que, en 2011, solo el costo de los intereses de la deuda estadounidense ascendía al 10% del total del presupuesto federal y, para 2019, este indicador alcanzará el 17%, en estimaciones conservadoras. Esto, sin duda, determina restricciones importantes para los Estados Unidos respecto a su interés de continuar siendo una potencia hegemónica. Como lo afirma Mandelbaum, “lo que un país gasta en intereses de la deuda nacional, no puede ser invertido en nada más, incluida su política exterior”⁵⁶.

En paralelo, las reservas de divisas acumuladas en todo el mundo aumentaron entre 2000 y 2007 de US\$ 1,5 billones a US\$ 5,7 billones. En 2007, China, Japón e India representaban dos terceras partes de esas reservas, y tan sólo China ha acumulado US\$ 1,4 billones. Se ha producido una mutua dependencia económica entre el gran deudor que es Estados Unidos y sus principales acreedores. En este sentido, los países asiáticos no pueden dejar de financiar el déficit de la superpotencia para evitar la caída del dólar, que significaría pérdidas multimillonarias en sus reservas, además de menores exportaciones⁵⁷.

⁵¹ KRUGMAN, P. (2009), *Op. Cit.*, p. 188.

⁵² MANDELBAUM, M. (2010), *The Frugal Superpower. America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, New York, Public Affairs, p. 183.

⁵³ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 362.

⁵⁴ MANDELBAUM, M. (2010), *Op. Cit.*, p. 13.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁷ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 362.

Conforme crecen los pasivos estadounidenses en el exterior, la confianza en el dólar se deteriora aún más. Empero, antes que otra moneda usurpe el lugar preponderante del dólar, es más lógico que, ante la pérdida de su posición dominante –como ocurrió con la libra esterlina–, se conforme una estructura de las finanzas basada en zonas monetarias en la que Estados Unidos “no dispondría de la misma capacidad de extraer derechos de señoreaje, o de financiarse al margen de la realidad de su comercio exterior o de los límites políticos domésticos”⁵⁸. Para Sanahuja, en términos del poder estructural, éste sería un cambio de gran trascendencia.

La deuda en sí misma no determina el debilitamiento directo de una economía. No obstante, en el caso de Estados Unidos, existen tres diferencias que convierten a su deuda nacional en un peligro para sus pretensiones en el ámbito exterior. En primer lugar, gran parte de lo solicitado como préstamo por la superpotencia en los últimos años ha sido destinado al consumo, no a la inversión. Segundo, el gobierno estadounidense se ha visto obligado a prestarse una gran cantidad de dinero en el extranjero, lo que a su vez ha ayudado a sostener el consumo global y una impresionante tasa de crecimiento económico a nivel mundial durante la primera década del siglo XXI. En tercer lugar, un país altamente endeudado está inevitablemente tentado a imprimir el dinero que necesita para pagar sus deudas –como sucedió en 2008, cuando la Reserva Federal imprimió varios billones de dólares para financiar las medidas que impidieron un colapso financiero mayor–, lo que podría conducir a una devastadora patología económica: la inflación. En este sentido un país aquejado por la inflación, la deuda y la recesión será menos vigoroso en sus actividades colectivas, sobre todo, en aspectos como su política exterior⁵⁹.

Al respecto, autores como Altman y Haas, no dudan en afirmar que la crisis financiera de 2008 significará para los Estados Unidos no solo un perjuicio para sus recursos financieros, sino que ello determinará un declive de su influencia global, al afectar directamente sus capacidades económicas. En este sentido, no dudan en afirmar que “la posición relativa de Estados Unidos declinará inevitablemente así como su habilidad para conducir y determinar las relaciones internacionales”, aunque “nadie parece estar dispuesto ni capacitado para asumir este rol”⁶⁰.

En la perspectiva de Bremmer y Roubini, este tiempo ha llegado. Para ambos autores, “estamos viviendo en la actualidad en un mundo G-Cero, en el que ningún país o bloque de países tiene la influencia política y económica –ni la voluntad– para dirigir una verdadera agenda internacional”⁶¹. La “silla” del conductor del sistema internacional está vacía y lo que se avizora en el mediano plazo es una tendencia hacia el la búsqueda individual y egoísta de cada actor internacional de la consecución de sus objetivos y la satisfacción de sus intereses⁶².

2.3. El poder de Estados Unidos en la Estructura de Seguridad

En su discurso del Estado de la Unión de enero de 2012, el presidente estadounidense Barack Obama negó que los recortes militares que había anunciado en las semanas previas abrierían la vía a la decadencia militar norteamericana. En este sentido, aclaró que ha propuesto una nueva estrategia de defensa junto con los líderes militares, “que asegura el mantenimiento del ejército más sobresaliente del mundo, al mismo tiempo que reducirá su presupuesto en casi US\$ 500.000 millones”⁶³. Asimismo, añadió

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 363-364.

⁵⁹ MANDELBAUM, M. (2010), *Op. Cit.*, pp. 15-17.

⁶⁰ ALTMAN, R. y HAASS, R. (2010), “American Profligacy and American Power: The Consequences of Fiscal Irresponsibility”, *Foreign Affairs*, N° 6, Nov.-Dic., pp. 32-33.

⁶¹ BREMMER, I. y ROUBINI, N. (2011), “A G-Zero World”, *Foreign Affairs*, N° 2, Mar.-Abr., p. 2.

⁶² *Ibidem*, p. 7.

⁶³ OBAMA, B. (2012), *Op. Cit.*

que con la finalidad de llevar la delantera a los adversarios de Estados Unidos, ha propuesto al Congreso “una legislación que protegerá al país del peligro cada vez mayor de las amenazas cibernéticas”⁶⁴.

Sin embargo, en la actualidad, el concepto propio de *seguridad* ha variado sustantivamente y ya no es posible circunscribirlo a una esfera militar ni tampoco abordarlo desde una óptica netamente nacional. Las amenazas –desde el terrorismo hasta el cambio climático– son identificadas como globales, multidimensionales, multidireccionales y comunes⁶⁵, y frente a ello es necesaria la conjunción de políticas y estrategias en materia de seguridad y defensa entre los diversos actores de la sociedad internacional.

Si se emplean las categorías de Susan Strange para el análisis de la sociedad internacional, se puede apreciar al interior de la Estructura de Seguridad un desplazamiento de poder en dos direcciones: entre los Estados, y de los Estados a otros actores internacionales. En el primer caso, la transferencia del poder parece ser menor, por lo que reafirmaría la preponderancia de los Estados Unidos en materia de posesión de los medios para ejercer el control de la seguridad. Esto parece corroborarse al observar el ranking elaborado por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) en 2010, respecto a los 10 Estados con el mayor gasto militar en el mundo. Según el estudio, el gasto militar de los Estados Unidos alcanzó en ese año US\$ 698.000 millones, muy por encima del segundo, tercer y cuarto lugar: China (US\$ 119.000 millones), Gran Bretaña (59.600 millones) y Francia (US\$ 59.300 millones), respectivamente⁶⁶.

No obstante, el mismo estudio revela que el gasto chino durante el período 2001-2010 aumentó en 189%. El incremento parece excesivo en la medida en que dicho Estado no ha estado involucrado durante los últimos años en algún conflicto comparable al ocurrido en Irak o Afganistán. En el caso de Estados Unidos, los conflictos mencionados y la orientación del gobierno neoconservador de inicios de siglo determinó que el gasto militar aumentara en 81,3% durante el mismo período.

Asimismo, el portavoz del Parlamento chino, Li Zhaoxing, ha reconocido un incremento del presupuesto de defensa de su país en 12,7% durante 2011 (en 2010, el presupuesto de defensa de China se incrementó en 7,5%). La India, por su parte, (actualmente el noveno en el ranking del SIPRI, con US\$ 41.300 millones de gasto militar) ha informado sobre un aumento del 11,6% del presupuesto dedicado a este ámbito⁶⁷.

Sin duda, China tiene ambiciosos planes de modernización militar. Tiene el ejército más grande del mundo, el Ejército Popular de Liberación (EPL), compuesto por 2,3 millones de soldados. Pero no solo eso: ha invertido cantidades considerables de esfuerzo y dinero en la tecnología de la guerra cibernética.

No obstante, su presupuesto militar total apenas representó en 2010 el 17% de lo que la armada estadounidense gastó ese mismo año. Asimismo, Estados Unidos mantiene su ventaja respecto a los demás países en materia de grupos aeronavales y submarinos nucleares. El ejército estadounidense, además, cuenta con once grupos de portaaviones, el arma más valiosa para la proyección del poder en todo el mundo. China no tiene ninguno. Por esta razón, Ian Bremmer no duda en afirmar que “la brecha entre Estados Unidos y los militares chinos es considerable y creciente en favor de Estados Unidos”⁶⁸.

De otro lado, en su último informe de 2010, el SIPRI registra una caída o aumento más lento del gasto militar en el mundo, lo que representa una reacción retardada a la crisis económica y financiera

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A., (2011), “Las nuevas realidades internacionales”, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-Escuela Diplomática, p. 23.

⁶⁶ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI (2011), “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2010”, en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>, sitio web del SIPRI, extraído el 15 feb. 2012.

⁶⁷ “La expansión del gasto militar chino no se detiene”, en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110304_china_aumenta_presupuesto_defensa_en.shtml, sitio web de BBC Mundo, extraído el 05 mar. 2011.

⁶⁸ BREMMER, I. (2010), *Op. Cit.*, p. 149.

global que estalló en 2008. Al respecto, se indica que en Europa los gobiernos comenzaron a presentar crecientes déficits presupuestarios, como consecuencia de los paquetes de estímulo económico aprobados en 2009. Los cortes fueron particularmente importantes en las economías más pequeñas y vulnerables de la Europa Central y Oriental, así como aquellas con dificultades presupuestarias específicas, tales como Grecia. En Asia se presenta una realidad diferente: la mayoría de las economías no sufrieron recesión en 2009, aunque el crecimiento económico se desaceleró, mientras que los gastos militares han continuado aumentando con bastante rapidez.

En términos de poder “tangible”, aliados de Estados Unidos como la Unión Europea han demostrado una pérdida en su peso estratégico. Según lo anotado por el secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert Gates, en febrero de 2010, ante una reunión de representantes de la OTAN, “la desmilitarización de Europa –donde gran parte de la ciudadanía y la clase política siente aversión hacia la fuerza militar y los riesgos que la acompañan– ha dejado de ser una bendición en el siglo XX y se ha convertido en un impedimento para lograr una seguridad real y una paz duradera en el siglo XXI”⁶⁹. Asimismo, a esta aparente reducción del gasto militar en Europa, se añade la ineficiencia en el mismo, lo que se traduce en una brecha entre la inversión y el rendimiento⁷⁰. En la opinión de Mark Leonard e Ivan Krastev, dado que la influencia política se desplaza del Atlántico al Pacífico, por la adquisición de poder de las potencias emergentes, “Europa corre el riesgo de dejar de ser un centro geopolítico para convertirse en una periferia”⁷¹.

Por su parte, el gobierno estadounidense ha optado por un uso prudente del poder y una concepción de la seguridad nacional ligada a valores como la “justicia”. Se proclama un regreso a los instrumentos diplomáticos antes que la preeminencia de la seguridad y defensa en términos de eficacia. Como lo menciona Davidson y Flournoy, “con la guerra en Irak finalizada y la transición en Afganistán en marcha, Estados Unidos debe concentrar su liderazgo en la lucha contra las amenazas emergentes y prevención de conflictos y en asegurar un mejor futuro a través de la asociación y el compromiso”⁷².

No obstante, aunque el desplazamiento vertical del poder en la Estructura de Seguridad puede ser todavía una interrogante, lo que sí resulta evidente es la transferencia del mismo desde los Estados hacia otros actores internacionales. Ejemplo de ello son los grupos terroristas o las bandas que se agrupan en una delincuencia internacional organizada. En este punto, la hegemonía estadounidense es mucho más cuestionable debido a su incapacidad de ganar las llamadas “guerras asimétricas”, así como de controlar el arsenal cada vez más sofisticado del terrorismo transnacional.

Es importante anotar, además, la reformulación del concepto de *seguridad* cada vez más difuso y diluido en la confrontación entre el espacio y el tiempo⁷³. Ello es consecuencia de las dinámicas de globalización e interdependencia en la sociedad internacional, así como de la confluencia de tres factores fundamentales: a) el proceso de individualización creciente de la sociedad; b) el debilitamiento de las solidaridades colectivas como garantía frente a los riesgos que ahora presentan consecuencias más agudas; y c) la desmitificación de la ciencia y la técnica como ahuyentadoras de riesgos, ofreciendo ellas mismas otros nuevos, como la amenaza ecológica⁷⁴.

⁶⁹ KUPCHAN, C. (2011), “Solidaridad trasatlántica y declive occidental”, *Política Exterior*, N° 139, p. 78.

⁷⁰ GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UE EN 2030 (2010), “Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades” (Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030), en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/es_web.pdf, sitio web del Consejo Europeo, extraído el 14 oct. 2011.

⁷¹ LEONARD, M. y KRASTEY, I. (2011), “El fantasma de la Europa multipolar”, *Política Exterior*, N° 139, p. 105.

⁷² DAVIDSON, J. y FLOURNOY, M. (2012), *Op. Cit.*, p. 56.

⁷³ *Ibidem*, p. 138.

⁷⁴ MARTÍN, A. y HORMIGOZ, J. (2008) “Riesgo, Seguridad y Globalización”, *Las dimensiones sociales de la globalización*, Madrid, Paraninfo, p. 137.

A partir de los acontecimientos derivados del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington, y de la toma de conciencia de los individuos en temas como la protección del Medio Ambiente, se reconoce con mayor notoriedad el nacimiento de lo que Ulrich Beck denomina la *sociedad del riesgo mundial*. En ella, las amenazas globales obligan a los diversos actores de la sociedad internacional a tomar decisiones arriesgadas que determinarán la situación de la humanidad en el presente y futuro.

En este escenario, las amenazas globales no pueden confrontarse con un aislacionismo nacional, pues la respuesta estaría condenada al fracaso. Como lo señala Beck, en las autoamenazas y amenazas ajenas de la sociedad del riesgo mundial ya no existe la autonomía estatal, que resulta solo del valor añadido cooperativo, derivado a su vez de la unión de las soberanías nacionales⁷⁵. En este sentido, el “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios” (2004) de la Organización de Naciones Unidas menciona tres pilares fundamentales sobre los que se asienta el argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva: a) el hecho de que las amenazas y los riesgos de la actualidad no reconocen fronteras nacionales; b) están interconectadas; y, c) deben abordarse en el ámbito global, regional y nacional⁷⁶.

Asimismo, en los últimos veinte años, se han suscitado diversos cambios en la Estructura de la Seguridad. En primer lugar, se presenta un periodo de reajuste de los alineamientos y las alianzas militares que aún no ha terminado. Ejemplo de ello son los intentos de la OTAN de encontrar una nueva misión más acorde con la nueva perspectiva de la seguridad global.

Otros cambios en la Estructura de Seguridad son la reestructuración de la industria militar y el comercio de armas, que configura una nueva relación entre Estado y sector privado; el acceso de grupos armados no estatales a las armas ligeras; y los cambios en la naturaleza de los conflictos armados y la violencia organizada con la proliferación de las “guerras internas”, “guerras asimétricas” y el “terrorismo transnacional”. Además, es importante mencionar la crisis del régimen de no proliferación y la reducción del “umbral de acceso” a las armas nucleares, así como a otras armas de destrucción masiva, teniendo como ejemplo los casos de Israel, Irán y Corea del Norte, y la proliferación de armas en Pakistán y la India⁷⁷.

El concepto de seguridad reconoce hoy los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad y sus vínculos con el desarrollo. En ese contexto, se plantean conceptos como “seguridad global”; “seguridad compartida”, “seguridad cooperativa”, y “seguridad democrática”, que llegan a ser el fundamento de distintas organizaciones de seguridad regional.

Sanahuja resalta, al respecto, la iniciativa de Naciones Unidas de formular el concepto de “seguridad humana”, que se emparenta con otros conceptos más amplios como “desarrollo humano” y otros más específicos como “seguridad alimentaria”, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este sentido, la seguridad se plantea como la erradicación del flagelo del hambre y la enfermedad, así como desaparición de la violencia directa y la violación del derecho a la vida y otros derechos fundamentales.

En esta nueva sociedad internacional, se avizora una creciente demanda de gobernanza y de suministro de “bienes públicos globales”, entre los que destaca la seguridad. Estados Unidos, en su condición de actor fundamental del sistema, debe diseñar sus políticas de seguridad en una perspectiva interdependiente, omnicomprensiva y global. Las condiciones de la nueva sociedad internacional que aún se encuentra en transición así lo determinan.

⁷⁵ BECK, U. (2008), *La sociedad del riesgo mundial*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, p. 311.

⁷⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (2004), “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, Diciembre, A/59/565, p. 16.

⁷⁷ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, pp. 339-342.

2.4. El poder de Estados Unidos en la Estructura del Conocimiento

La cuarta estructura para el análisis del poder en la sociedad internacional planteada por Susan Strange se refiere al Conocimiento. Esta estructura comprende la provisión y control de los sistemas de información y comunicación; el uso del lenguaje y los canales no verbales de comunicación; además de “las percepciones y valores fundamentales de la condición humana, que influyen en juicios de valor y, a través de ellos, en las decisiones políticas y las políticas económicas”⁷⁸.

Esta estructura concierne a lo que es percibido como algo asumido o dado, así como a las conclusiones, a los principios morales derivados de esas creencias, y los canales a través de los cuales esas creencias, ideas y conocimientos son comunicados para incluir a algunos y excluir a otros⁷⁹. Determina, asimismo, qué conocimiento es “descubierto”, cómo es almacenado y transmitido, quién lo comunica y por qué medios, a quién, y en qué términos⁸⁰. El poder estructural se sitúa, en particular, en el denominado “Estado científico” y en las instituciones públicas –universidades, centros de investigación, revistas científicas– que generan, poseen y distribuyen conocimiento científico y tecnológico; en los medios de comunicación; y en las tecnologías de la información y la comunicación, en particular, Internet⁸¹. Se trata, en suma, de un poder mucho más difuso e intangible que el de las demás estructuras.

En este sentido, es indudable la importancia que tienen los medios de comunicación internacionales para contribuir decisivamente a difundir determinados valores y visiones del mundo; a fijar las agendas internacionales (*agenda setting*); a atraer la opinión pública internacional sobre determinadas cuestiones, y a definir enfoques dominantes al respecto⁸². En el ámbito de la Comunicación Social y la Psicología, es común hablar de la influencia de los medios de comunicación de masas sobre la audiencia. No obstante, las investigaciones han evolucionado desde un enfoque basado en la teoría mecanicista estímulo-respuesta o teoría de la aguja hipodérmica –que supone la generación directa de un efecto ante la exposición de un mensaje–, hacia una concepción basada en las *mediaciones* –que entiende que no existe una generación de efectos directos ya que los mensajes son mediados por los propios individuos, por la situación y el contexto en que son recibidas dichas informaciones.

En numerosas ocasiones los medios, estatales o privados, han mostrado ser una poderosa herramienta de manipulación de la opinión pública, como ilustra el caso de los diarios dirigidos por William Randolph Hearst, magnate de la prensa de Estados Unidos, con motivo de la guerra hispano-cubano-americana; o la propaganda nazi a través de la radio, según la estrategia orquestada por Joseph Goebbels. Asimismo, las dinámicas de la globalización y la interdependencia, con el amplio desarrollo tecnológico que suponen, han determinado que otros medios como la televisión adquirieran un poder político importante e influyente. Al respecto, Karl Popper ha señalado que la televisión entraña un gran poder de persuasión, un poder político colosal que se puede definir como “el más importante de todos, como si fuese Dios mismo el que hablara”⁸³.

El efecto *persuasivo* de la televisión es mucho mayor que, por ejemplo, los medios impresos y la radio porque otorga al televidente la sensación de ser “testigo” del hecho que se comunica, además del estado semi-hipnótico con que se la mira. El carácter persuasivo se potencializa con la fuerza del *vínculo*

⁷⁸ STRANGE, S. (2004), *Op. Cit.*, p. 115.

⁷⁹ SANAHUJA, J. A. (2011), “El poder en las Relaciones Internacionales”, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-Escuela Diplomática, p. 21.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁸¹ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 367.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ POPPER, K. y CONDRY, J. (2000), *La televisión es mala maestra*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, p. 55.

social que genera la televisión entre determinados sectores de la audiencia que comparten la misma *racionalidad comunicativa*, lo que finalmente motiva al telespectador a asimilar el contenido de los mensajes a los que se expone, para luego aceptarlos y reflejarlos en conocimientos, creencias u opiniones⁸⁴. Asimismo, gracias al vínculo social la televisión apela a una mayoría e inserta al espectador dentro de ésta, le da una pertenencia y —luego de considerar diversos factores propios de la experiencia selectiva— ofrece al individuo una aproximación espacial, global y emocional de la realidad que construye.

Un adecuado análisis del poder en la Estructura del Conocimiento, entonces, debería incluir el estudio de la propiedad y la forma en que operan las grandes cadenas de televisión vía satélite, con capacidad de retransmitir noticias *in situ* y en tiempo real a todo el planeta. En este sentido, sería fundamental descubrir los individuos y empresas privadas que están detrás de estos medios y, sobre todo, los intereses que tienen respecto a los contenidos que se emiten.

Es preciso, asimismo, incorporar en el análisis de la Estructura del Conocimiento la dimensión de las ideas, como lo ha planteado Joseph Nye con el desarrollo del concepto de *soft power* o *poder blando*, además de la teoría crítica, el socialconstructivismo, y otras manifestaciones del reflectivismo. Al respecto, Nye señala que Estados Unidos tiene una gran cantidad de recursos que pueden proveer potencialmente de poder blando, al considerar la manera en que los valores económicos contribuyen no solo a generar riqueza sino también reputación y atractivo⁸⁵.

En este sentido, el autor resalta que 62 de las 100 firmas transnacionales más importantes son estadounidenses, al igual que ocho de las diez mejores escuelas de negocios. Asimismo, destaca que de los 1,6 millones de personas que estudian en universidades extranjeras, el 28% están en Estados Unidos, y que este país tiene por lejos el mayor número de películas y programas de televisión exportados —a pesar de que “Bollywood” produzca en la actualidad más filmes por año. De igual manera, Estados Unidos publica más libros al año que ningún otro país; tiene más de trece veces la cantidad de servidores de Internet para sitios web que tiene Japón; tiene más premios Nobel en Física, Química y Economía a nivel mundial; y publica casi cuatro veces más artículos científicos que su más cercano seguidor, Japón⁸⁶.

De otro lado, el avance de la globalización, y sobre todo el auge de Internet, viene transformando la manera en que los individuos consumen información, además de adoptar valores y costumbres de una cultura más estandarizada. Desde el surgimiento de Internet en la década de 1990, la población que integra esta “red mundial” ha crecido de unos pocos millones a los miles de millones. Durante el mismo período, los medios de comunicación se han convertido en una realidad de vida para la sociedad civil en todo el mundo, involucrando la participación de muchos actores como los propios ciudadanos, activistas,

⁸⁴ La interacción del *vínculo social* con la *racionalidad comunicativa* de los telespectadores se produce, además, en el contexto de los actos de habla, generados luego del consumo de los mensajes televisivos. En este ámbito de la acción comunicativa, los televidentes se convierten en actores que buscan entenderse entre sí sobre una situación en la realidad. Es decir, finalizada la recepción de los mensajes y modelos de conducta, el vínculo social persiste y se suma a la acción comunicativa con el objetivo de generar consenso a través de la superación de la subjetividad inicial de los particulares puntos de vista de cada actor.

Las emociones antes generadas, al ser de una condición intensa pero pasajera, se fusionan con la reflexión realizada por los individuos y derivan en un sentimiento individual, entendido como un estado afectivo del ánimo con mayor persistencia que una emoción. El sentimiento particular de cada individuo, entonces, es superado por uno generalizado, menos específico pero respaldado intersubjetivamente.

Para un estudio más exhaustivo sobre los efectos de la televisión y el desarrollo de los conceptos de *vínculo social* y *racionalidad comunicativa*, según Dominique Wolton y Jürgen Habermas, respectivamente; se puede consultar:

ASHCALLAY, S. (2006), *La televisión de señal abierta como generadora de vínculo social en Lima Metropolitana. Análisis de racionalidades comunicativas a partir de la transmisión televisiva del asesinato del alcalde de Ilave, ocurrida el 26 de abril de 2004, hasta el final del mismo año*, Tesis presentada para obtener el título de Licenciado en Comunicación Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

⁸⁵ NYE, J. (2004), *Soft Power. The means to success in World Politics*, New York, Public Affairs, p. 33.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 33-34.

organizaciones no gubernamentales, empresas de telecomunicaciones, proveedores de software y gobiernos.

En la perspectiva de Clay Shirky, la penetración de los medios de comunicación social en la vida cotidiana plantea una pregunta obvia para el gobierno estadounidense: ¿cómo la ubicuidad de los medios de comunicación social afecta los intereses de Estados Unidos, y cómo la política de esta potencia debe responder a ella? El autor advierte, además, que a medida que el panorama de las comunicaciones se hace más denso, más complejo, y más participativo, la población en red está ganando un mayor acceso a la información, más oportunidades de participar en el discurso público, y una mayor capacidad para emprender una acción colectiva⁸⁷.

Prueba de esta capacidad han sido las protestas en Manila (2001), en Madrid (2004) y más recientemente en el mundo árabe (2011). En estos sucesos, los protagonistas reaccionaron de manera inmediata frente a los acontecimientos, fueron convocados, expresaron sus demandas y denunciaron abusos de las autoridades a través de los medios de comunicación, principalmente, Internet. En el primer caso, el envío de más de siete millones de mensajes de texto durante una semana hizo posible que una masa de un millón de personas se asentara en el centro de Manila y lograra que el Congreso de Filipinas revocara la cuestionada decisión que favorecía al ex presidente Joseph Estrada en el juicio al que estaba sometido. En el segundo caso, la protesta de los españoles a través de los medios de comunicación determinó, en última instancia, la caída de José María Aznar, quien había culpado de los atentados del 11-M a la organización terrorista ETA⁸⁸.

En el caso de la primavera árabe, en 2011, Manuel Castells ha sido enfático en señalar que “la conexión entre juventud y la cultura de Internet está en la raíz del nuevo poder popular” y en destacar la afirmación del “poder de los movimientos sociales espontáneos en un entorno de comunicación digital”⁸⁹. Además de las causas de índole histórica, política, económica, climática y social con las que se intenta explicar este “vendaval de libertad” que se desarrolló desde Marruecos a Bahrein, pasando por Túnez, Libia y Egipto; el autor identifica a partir de lo ocurrido en Túnez –en donde el proceso revolucionario hundió en menos de un mes a un régimen sólidamente asentado desde 1987– una pauta común en el devenir de las insurrecciones. Éstas se iniciaron con hechos dramáticos que fueron registrados por los propios pobladores y difundidos a través de las redes sociales. Luego, los medios de comunicación masivos no controlados por los regímenes –como la cadena *Al Jazeera*– replicaron y amplificaron el registro de los hechos. Asimismo, las redes sociales fueron nuevamente utilizadas para coordinar otros actos de protesta⁹⁰.

Como lo afirma Castells, la acción de las redes sociales se habría realizado en combinación con la de otros medios de comunicación masivos, como la televisión. En este sentido, no se puede negar el rol fundamental que ha jugado una cadena como Al Jazeera en la creación de conciencia para la ejecución de las protestas en el mundo árabe. Empero, también es cierto que los aparatos electrónicos como los teléfonos móviles y las redes sociales han permitido a la televisión acceder a información e imágenes de primera mano obtenida por los propios protagonistas, a una velocidad impresionante, a la vez que han sido útiles para la expresión e interconexión de los individuos que participaron en estos hechos, quienes desencadenaron, a través de estas mismas redes, un vertiginoso y pluridireccional flujo informativo.

La revuelta árabe demuestra, de esta manera, que los medios de comunicación han configurado una nueva generación de jóvenes que, a pesar de las distancias geográficas, aspectos culturales y religiosos

⁸⁷ SHIRKY, C. (2011), “The Political Power of Social Media Technology, the Public Sphere, and Political Change”, *Foreign Affairs*, N° 1, Ene.-Feb., pp. 28-29.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ CASTELLS, M. (2011), “La wikirrevolución del jazmín”, en: <http://www.lavanguardia.es/opinion/articulos/20110129/54107291983/la-wikirrevolucion-del-jazmin.html>, sitio web de *La Vanguardia*, extraído el 29 ene. 2011.

⁹⁰ *Ibidem*.

que los separan, tienen en común la capacidad de emplear eficazmente teléfonos móviles, redes sociales y demás recursos de Internet para franquear el “muro del miedo” que representaban las férreas dictaduras en cualquier parte del mundo. Como dice Ramonet: “saber de antemano que decenas de miles de personas van a manifestarse un día D y una hora H es una garantía de que uno no protestará aislado exponiéndose en solitario a la represión del sistema”⁹¹.

Durante la insurrección en Egipto, la cadena de noticias CNN destacó que la población estaba empleando Internet para informarse y organizarse. En este sentido, resaltó que a pesar de los intentos del Gobierno por bloquear los sitios en la red, una página de Facebook dedicada a convocar las protestas aumentó de 20.000 a 80.000 sus seguidores, en un solo día⁹².

La influencia de los medios de comunicación social en las relaciones internacionales y la política exterior es muy amplia, y puede afirmarse que, de manera general, ha debilitado la capacidad de los gobiernos de controlar la información y las agendas. No obstante, a diferencia de lo que ocurría en los 90’, en donde era mucho más claro el poder de las grandes transnacionales de la información, en la actualidad, Internet ha democratizado ampliamente la capacidad de transmitir mensajes y también la posibilidad de seleccionarlos o discriminarlos. Asimismo, ha reducido el tiempo para la propagación de los mensajes, que llegan a los consumidores, a veces, sin ninguna garantía de que contengan información verdadera u objetiva. De igual manera, Internet ha creado un espacio virtual que tiene dimensiones planetarias y que, como medio esencialmente descentralizado, hace difícil el control estatal y el ejercicio de cualquier forma de soberanía nacional, “sea para controlar los contenidos, para impedir actividades ilícitas a través de la red, o imponer gravámenes a las transacciones comerciales que de forma creciente se producen a través de la misma”⁹³.

Estados Unidos ha adoptado la política de promover la libertad de Internet en el extranjero, tal como lo afirmó la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, en enero de 2010. Se plantea, en este sentido, varios tipos de libertad, incluida la libertad para acceder a la información (como la capacidad de utilizar la Wikipedia y Google dentro de Irán), la libertad de los ciudadanos de a pie a producir sus propios medios de comunicación públicos (como los derechos de los activistas birmanos a los blogs) y la libertad de los ciudadanos a conversar unos con otros (como la capacidad del público chino a utilizar la mensajería instantánea sin interferencias)⁹⁴.

En la opinión de Shirky, la forma más prometedora de pensar en los medios sociales es que se conviertan en herramientas de largo plazo para fortalecer la sociedad civil y la esfera pública. De esta manera, los cambios positivos en la vida de un país, incluyendo el cambio de régimen pro-democrático, sería el resultado del desarrollo de una esfera pública fuerte.

Para Shirky, la libertad en Internet se debe concebir y admitir no como una agenda separada ni un fin en sí misma, sino como un insumo importante para la consecución de libertades políticas más fundamentales. Se plantea, entonces, adoptar un enfoque más general, a través de la promoción de la libertad de expresión, la libertad de prensa y la libertad de reunión en todo lugar. Es decir, cambiar el acceso a Internet de un enfoque instrumental a un punto de vista más comprensivo⁹⁵.

III. El Futuro del Poder Estadounidense: Apuntes de una Política Exterior de la Superpotencia

⁹¹ RAMONET, I. (2011), “Cinco causas de la insurrección árabe”, *Le Monde Diplomatique en español*, mar. 2011, p. 2.

⁹² LISTER, T. y SMITH E. (2011), “Social media @ the front line in Egypt”, en: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/01/27/egypt.protests.social.media/>, sitio web de la CNN, extraído el 28 feb. 2011.

⁹³ SANAHUJA, J. A. (2007), *Op. Cit.*, p. 370.

⁹⁴ SHIRKY, C. (2011), *Op. Cit.*, pp. 31-32.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 32-41.

La pregunta que subyace a la actual formulación de la política exterior estadounidense es si ésta podrá contrarrestar las tendencias que apuntan hacia la configuración de un nuevo orden internacional. En este sentido, advertimos que parece inevitable que Estados Unidos pierda su capacidad de regular unilateralmente el contexto externo, sin embargo, ello no significa que en el mediano plazo deje de ser la única superpotencia en materia militar y económica. Al respecto, el presidente Barack Obama es muy enfático en señalar lo siguiente: “...quienes digan que Estados Unidos está en decadencia o que nuestra influencia ha disminuido, no saben de lo que están hablando (...) No, no podemos controlar cada evento. Sin embargo, Estados Unidos sigue siendo la única nación indispensable en los asuntos internacionales”⁹⁶.

No obstante, a inicios de la segunda década del siglo XXI, es preciso reconocer que Estados Unidos ya no es más el hegemón que puede intervenir en el sistema sin el consentimiento de otros actores. A pesar de su indiscutible supremacía militar, e incluso económica, es incapaz de definir por sí mismo el futuro de una sociedad internacional en la cual la distribución del poder es más heterogénea y múltiple, y las condiciones que determinan la cualidad de potencia han cambiado sustantivamente.

El pronóstico más probable para el futuro de la sociedad internacional es que China mejore su posicionamiento estructural en términos de sus capacidades y esté en condiciones de imponer nuevas reglas de juego, en un contexto caracterizado por el desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia las potencias emergentes⁹⁷, sin que ello signifique el paso de la unipolaridad a la multipolaridad. La tendencia hacia la multipolaridad se intensificará con el tiempo, empero, su configuración parece aún lejana.

Para autores como Gideon Rachman, un nuevo orden internacional se podrá establecer a largo plazo, pero será precedido por una renovada conflictividad regional que afectará nuevamente el diseño de la política exterior de Estados Unidos. Desde esta perspectiva, a partir del estallido de la crisis mundial se asiste en la actualidad a “un mundo de suma cero”, que socava los supuestos fundamentales que han conducido la política exterior de la superpotencia desde el fin de la Guerra Fría.

Durante el apogeo de la globalización, desde 1978 hasta 2008, la idea política más influyente en la acción externa estadounidense había sido la “paz democrática”, según la cual el capitalismo, la democracia, y la tecnología avanzaban en simultáneo hacia la paz mundial como un producto final. Las sucesivas administraciones estadounidenses se habían comprometido con la idea de que la globalización era buena para Estados Unidos, buena para China y buena para el mundo en general. Sin embargo, cuando el desempleo estadounidense aumentó considerablemente a raíz de la Gran Recesión, esa creencia empezó a desmoronarse⁹⁸.

El mundo ha cambiado y, según Rachman, en la próxima década habrá tres fuentes principales de pensamiento de suma cero en el sistema internacional. La primera será el crecimiento económico más lento; la segunda estará determinada por la creciente rivalidad entre Estados Unidos y el aumento de poderes –en particular, de China; mientras que la tercera corresponderá al choque de los intereses nacionales durante la búsqueda de soluciones a los grandes problemas globales: el cambio climático, los desequilibrios económicos mundiales, la proliferación nuclear, la escasez de recursos, y los Estados fallidos⁹⁹.

En este sombrío panorama, el objetivo fundamental de la política exterior de Estados Unidos para superar la crisis deberá ser la construcción de estrategias de “poder inteligente”, que combinen recursos de poder duro y poder blando en una era de la información. Se trata de encontrar maneras de

⁹⁶ OBAMA, B. (2012), *Op. Cit.*

⁹⁷ “How to grow” (2010), *Op. Cit.*, p. 3.

⁹⁸ RACHMAN, G. (2011), *Zero-Sum Future.*

American Power in an Age of Anxiety, New York, Simon & Schuster, pp. 4-5.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 262.

combinar recursos en estrategias exitosas en el nuevo contexto de la difusión del poder y del “crecimiento del resto”¹⁰⁰.

No obstante estas afirmaciones, un escenario más positivo es que los principales actores de la sociedad internacional, sobre todo Estados Unidos, concluyan en la necesidad de crear mecanismos eficaces y legítimos para la gobernanza global, a través de un multilateralismo renovado. La legitimidad de las decisiones y la estabilidad en este nuevo sistema dependerá del papel relevante que se asigne a los países emergentes y en desarrollo, así como a otros actores no estatales, cuya preponderancia ha sido develada dramáticamente por la peor de las crisis económicas.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 12.

La Reforma Financiera del Gobierno del Presidente Barack Obama: ¿Un Nuevo Paradigma sobre la Relación entre Estado y Mercado en los Estados Unidos de América?

Andrés Martín Garrido Sánchez (*)

En setiembre de 2008, los Estados Unidos y la economía global enfrentaron la peor crisis financiera desde la Gran Depresión. La crisis en Estados Unidos fue alentada en años de capitalismo de libre mercado sin control. La crisis habría dejado en claro que las instituciones financieras (actores no estatales) no pueden ser dejadas a que se auto regulen y, además, que sin reglas claras, transparencia y responsabilidad, los mercados financieros colapsan, algunas veces catastróficamente.

El gobierno del Presidente George W. Bush tuvo que intervenir para hacerse del control de la situación y evitar otra Gran Depresión mediante millonarios rescates financieros. Salvó a corporaciones fallidas y mercados desregulados que evidenciaron la necesidad de una reforma financiera integral, tanto en los Estados Unidos como a nivel global.

El 11 de julio de 2010, el Presidente Barack Obama refrendó la Ley Dodd-Frank de reforma financiera y de protección de los consumidores. La enorme y compleja ley promovida por el Senador Christopher Dodd y el Representante Barney Frank, ambos del Partido Demócrata, fue el resultado de un arduo enfrentamiento al interior del Ejecutivo y del Congreso que llevo a asumir varios compromisos.

La Ley Dodd-Frank aborda una profunda reforma financiera que abarca casi todos los aspectos de la industria financiera en los Estados Unidos y buscaría reivindicar el rol regulador y supervisor del Estado, con el objetivo de devolver a los inversores la confianza en la integridad del sistema financiero estadounidense.

En ese contexto, el presente artículo pretende demostrar que si bien la política de reforma financiera del gobierno del Presidente Barack Obama conllevaría a la reivindicación del papel regulador y supervisor del Estado en el sistema financiero de los Estados Unidos de América (surgiendo con ello la posibilidad de un nuevo paradigma en la relación entre Estado y Mercado), su implementación no equivaldría a una reforma integral del mismo, en razón a que los mismos responsables de la crisis del 2008 se mantienen en el poder; ello sumado a que se estaría dejando sin resolver otras dificultades importantes, así como las críticas de congresistas republicanos y la oposición de las grandes compañías de la industria financiera..

I. Introducción

Justo antes de las elecciones de 2008, cuando la crisis financiera se hizo más evidente, el candidato a la presidencia Barack Obama señaló que “*la ambición e irresponsabilidad de Wall Street y las fallas de regulación provocaron la crisis*”. Subrayó que “*la falta de supervisión en Washington y en Wall Street es lo que nos metió en este problema*”. Luego de asumir la presidencia en enero de 2009, Barack Obama habló de la necesidad de reformar la industria financiera: “*Necesitamos regular el riesgo sistemático, más requisitos de capital, una protección financiera al consumidor y cambiar la cultura de Wall Street*”.

El 11 de julio de 2010, el Presidente Obama refrendó la Ley Dodd-Frank de reforma financiera y de protección de los consumidores, fecha en la que entró en vigor. Debe su nombre al senador senior Christopher Dodd del Estado de Connecticut y al representante Barney Frank del Estado de Massachusetts. Ambos son miembros del Partido Demócrata.

La ley fue patrocinada por el 111 Congreso de los Estados Unidos, controlado por los Demócratas. Se trata de una enorme y compleja ley que, según se informa, fue resultado de varios compromisos.¹

El objetivo de la ley, de acuerdo con su primera página, es: “[to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end “too big to fail”, to protect American tax payers by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes.”²

En ese sentido, la ley Dodd-Frank aborda una reforma financiera que alcanza casi todos los aspectos de la industria de los servicios financieros, con el objetivo de devolver a los inversores la confianza en la integridad del sistema.

II. La reforma financiera del Presidente Barack Obama

Las reformas más sustanciales de la nueva regulación de valores, exceptuando las medidas sobre mercado hipotecario o las que afectan exclusivamente a legislación bancaria o de seguros, serían las siguientes:

1) Refuerzo de la protección de los inversores: responsabilidad, consistencia y transparencia.

Creación de una agencia independiente, la *Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)*, con la única responsabilidad de velar por la protección del consumidor de productos y servicios financieros (en sustitución de las siete agencias federales que existen actualmente con responsabilidades parciales).³

Esta agencia está dotada de facultades para emitir normas escritas, para hacer cumplir la legislación con amplia jurisdicción sobre distintos tipos de productos y personas –incluyendo por primera vez, compañías financieras no bancarias-, y para responder con rapidez cuando tengan lugar malas prácticas que induzcan a engaño a los inversores.

La nueva Ley establece la utilización de un lenguaje claro y sencillo que facilite a los consumidores la información concisa y necesaria para tomar decisiones financieras, y aboga por la estandarización creciente de productos simples para prevenir posibles discriminaciones y abusos.

La nueva legislación propone otros instrumentos para impulsar la protección de los consumidores: un programa de incentivación de denuncias con recompensas –gestionado por la *Securities*

(*) Andrés Garrido Sánchez. Magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magister en Derecho Internacional de los Tratados por la Academia Diplomática del Perú. Post grado en la United Nations University (Tokio, Japón). Actualmente, Cónsul del Perú en Costa Rica y Profesor de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Latina de Costa Rica.

¹ Ver Binyamin Appelbaum, *Lawmakers At Impasse On Trading*, The New York Times, 23 de junio de 2010: <http://www.nytimes.com/2010/06/24/business/24regulate.html>; y Jim Puzzanghera, *Congressional Negotiators Wrap Up Work On Financial Reform Legislation*, The Los Angeles Times, 26 de junio de 2010: <http://articles.latimes.com/2010/jun/26/business/la-fi-financial-reform-20100626>.

² Texto de la Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: http://docs.house.gov/rules/finserv/111_hr4173_finsrvcr.pdf

³ En enero de 2012, el Presidente Obama nombró a Rich Corday como el primer Director de la CFPB. <http://www.consumerfinance.gov/>

Exchange Commission (SEC)– de hasta un 30% de los fondos recuperados; la creación del *Investment Advisory Committee*, quien asesora a la *SEC* en sus prioridades regulatorias y sus prácticas; la creación de la *Office of Investor Advocate* en la *SEC*, que identifica áreas en las que los consumidores tienen problemas significativos en sus relaciones con la *SEC* y les facilitan asistencia; y el establecimiento del defensor del cliente (*Ombudsman*), quien recibe las reclamaciones de los clientes. La Ley también crea una línea gratuita para todo el territorio y un sitio web para reclamaciones de los consumidores sobre productos y servicios financieros.

2) Riesgo sistémico: fuerte supervisión y regulación de las firmas financieras.

Creación de un Consejo de Supervisión de estabilidad financiera (*Financial Stability Oversight Council - FSOC*) con importantes responsabilidades: a) Identificar y responder *riesgos sistémicos*; b) Asesorar a la Reserva Federal en la identificación de entidades, cuya quiebra podría suponer una amenaza para la estabilidad financiera debido a la combinación de tamaño, nivel de endeudamiento e interconexión); y, c) Facilitar el intercambio de información y coordinación.⁴

La regulación obliga a todas las firmas que suponen un riesgo para el sistema financiero, a sujetarse a requerimientos de capital más fuertes y a otros estándares prudenciales que serán más elevados en el caso de firmas interconectadas.

La reforma financiera requiere, por primera vez, que los asesores de fondos de cobertura (*hedge funds*) y otros fondos de activos se registren en la *SEC* y estén sujetos a la obligación de facilitar información acerca de sus operaciones y carteras en cuanto ésta sea necesaria para evaluar el riesgo sistémico. La nueva Ley también creó la *Office of Financial Research (OFR)* en el Departamento del Tesoro, cuyo personal está formado por expertos con conocimientos altamente sofisticados que apoyan el trabajo del Consejo recopilando datos financieros y llevando a cabo análisis económicos.

3) Supervisión global de los mercados financieros: titulización, derivados y agencias de calificación crediticia.

La nueva Ley tiene como objetivo que los mercados financieros sean lo suficientemente fuertes para soportar tanto problemas que afecten a todo el mercado, así como la quiebra de una o más grandes entidades.

Mercado de titulización de activos: Las compañías que vendan activos titulizados (por ejemplo, hipotecas) deben: retener un porcentaje del riesgo de crédito (a menos que las garantías subyacentes cumplan los estándares que permitan reducir dicho riesgo) y facilitar información acerca de los activos subyacentes y analizar sus cualidades. La *SEC* continúa sus esfuerzos para aumentar la estandarización y el nivel de información facilitada por los emisores.

Mercados de derivados: la *SEC* y la *Commodity Futures Trade Commission (CFTC)* tienen autoridad para regular los derivados *Over The Counter (OTC)*,⁵ armonizar la regulación de los futuros; aumentar la supervisión de las actividades; determinar qué contratos deberán ser liquidados en una cámara central de contrapartida; aprobar previamente los contratos que serán admitidos a liquidar en las cámaras; solicitar

⁴ El Consejo es un cuerpo colaborativo presidido por el Secretario del Tesoro, que congrega las pericias de los reguladores federales, de un experto en seguros designado por el Presidente y los reguladores estatales. <http://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/Pages/default.aspx>

⁵ La negociación OTC, no oficial o extrabursátil negocia instrumentos financieros (acciones, bonos, materias primas, swaps o derivados de crédito) directamente entre dos partes. Este tipo de negociación se realiza fuera del ámbito de los mercados organizados. En los Estados Unidos, la negociación OTC se realiza a través de intermediarios que usan servicios como OTC Bulletin Board (OTCBB) y Pink Sheets. El mercado OTC se monitorea desde el NASD. Ya que no se negocia en ninguna bolsa importante y se hace poca investigación, estas negociaciones se consideran arriesgadas. Ya que la negociación en ese mercado es muy infrecuente, la diferencia entre precios obtenidos y solicitados es muy grande.

datos de las operaciones; difundir información a través de las cámaras o de las centrales de almacenamiento de datos en los *swaps* (para mejorar la transparencia y facilitar a los reguladores importantes herramientas para supervisar y responder a los riesgos); y, finalmente, imponer sanciones. Se ha redactado un código de conducta para negociadores y participantes en los mercados de *swaps*

Agencias de Calificación Crediticia: la reforma creó el *Office of Credit Ratings* en la SEC con poder para multar a las agencias. La SEC, en primer lugar, viene examinando las *Nationally Recognized Statistical Ratings Organizations (NRSRO)* una vez al año y hace público un informe con las conclusiones de dicho examen; segundo, viene fortaleciendo sus medidas para intentar evitar conflictos de intereses (por ejemplo, informando a la SEC cuando un empleado de la NRSRO va a trabajar a una entidad que el NRSRO ha calificado en los doce meses previos o creando nuevos mecanismos para prevenir que los emisores puedan elegir la agencia que –piensen- les va a otorgar el rating más alto); y, tercero, viene fortaleciendo la integridad del proceso de calificación (por ejemplo, la SEC requerirá de la NRSRO la difusión de sus metodologías, del uso de la diligencia debida de terceras partes y de registros existentes de calificaciones). Los inversores pueden ejercitar acciones de responsabilidad frente a las agencias de calificación por fallos deliberados o negligentes en la realización de su actividad. La SEC, por su parte, puede excluir del registro a una agencia que esté emitiendo calificaciones fallidas.

4) Otras herramientas para prevenir crisis financieras: no más “too-big-to-fail” y gobierno corporativo.

El fin de “*too-big-to-fail*” (demasiado grande para caer): si una institución financiera de gran tamaño incumple sus obligaciones, los reguladores ordenarán su cierre y liquidación en forma segura y ordenada sin que se produzcan rescates a costa de los impuestos y sin llevar riesgo al resto del sistema financiero; para prevenir dicha situación, se establecen requisitos más exigentes sobre el capital y nivel de endeudamiento. La llamada *Regla Volcker* pone restricciones a los bancos estadounidenses en la negociación de acciones propias, en inversiones en *hedge funds* o instrumentos de *private equity* que no sean los más beneficiosos para los clientes. Asimismo, la regla es aplicable a instituciones financieras no bancarias.

Gobierno corporativo: la remuneración de directivos y más responsabilidad. La nueva legislación proporciona a los accionistas voz y voto (si bien no vinculante) sobre remuneración y blindaje de contratos de directivos. En las sociedades anónimas, si la remuneración estaba basada en estados financieros inexactos que no cumplen con los estándares financieros, las compañías establecerán mecanismos para la devolución de las remuneraciones. La SEC garantiza a los accionistas el acceso a través de un delegado a la designación de directores. Los estándares para cotizar en un mercado requieren que los comités de remuneración incluyan solamente directores independientes y tengan autoridad para contratar consultores externos con el objeto de reforzar su independencia de los ejecutivos cuya remuneración están evaluando.

5) Aumento de los estándares regulatorios internacionales y mejora de la cooperación internacional.

La Ley pretende reforzar el marco internacional, mejorar la supervisión global de los mercados financieros, aumentar la supervisión de firmas financieras internacionales, reformar la prevención de crisis y su gestión por las autoridades y procedimientos, aumentar el papel del FSB (Financial Stability Board), impulsar las normas de supervisión prudencial, incluir mejores prácticas remuneratorias, promover estándares más elevados en las áreas siguientes: normas prudenciales, impuestos, áreas de intercambio de información, contabilidad y supervisión de las agencias de calificación crediticia (CNVM, 2011).

III. Análisis de la Ley Dodd-Frank

La ley Dodd-Frank fue escrita en el período que siguió a la crisis financiera bajo considerable presión política con dos objetivos muy claros: 1) Reducir los riesgos del sistema bancario paralelo (*shadow banking system*) mediante una regulación más cuidadosa de los instrumentos e instituciones de las actuales finanzas; y, 2) Reducir los daños en caso que grandes instituciones financieras colapsen.

Se podría decir que entre las fortalezas de la ley se incluye su énfasis en pruebas de resistencia del sector financiero, a fin de demostrar su solvencia; la creación de la *Consumer Financial Protection Bureau*, del *Financial Stability Oversight Council*, de la *Office of Credit Ratings* y la *Office of Financial Research*. Asimismo, incluye la llamada *Regla Volcker* y el enfoque en la regulación de las más grandes instituciones financieras no bancarias.

La ley, sin embargo, tendría varias debilidades. La legislación no soluciona ni el problema del arbitraje normativo (*regulatory arbitrage*),⁶ ni simplifica la supervisión con el incremento –y no la reducción– del número de reguladores. Tampoco iría demasiado lejos en términos de requerimientos regulatorios (Acharya y Richardson, 2009).

Puede apreciarse que la ley es compleja e irregular, en términos de regulación. Deja vacíos para algunas actividades (*regulatory arbitrage*) y en otras es excesivamente reguladora (*Consumer Financial Protection Bureau*). También resulta problemática en la calidad de la supervisión y oportunidades de capacitación para supervisores, ni provee suficiente gobernabilidad cuando la aplicación de la regulación se convierte en arbitraria (Ludwig, 2012).

Mientras el Departamento del Tesoro y la *SEC* vienen promoviendo la nueva regulación de los actuales instrumentos financieros, su tratamiento con importantes instituciones financieras estaría creando un problema de sociedad con el Gobierno. Queda claro que el sistema financiero sigue siendo tan proclive a los rescates después de la ley Dodd-Frank como fue en el pasado, y que podría tener más sentido enfocarse en la bancarrota como una solución a escoger para las instituciones financieras en problemas.

David Skeel, en su libro *The New Financial Deal, understanding the Dodd-Frank Act and its (unintended) consequences*, sostiene que basta ver la sustancia de la ley, sino también el clima político y económico que llevó a cabo esta regulación. No obstante reconocer que existen elementos positivos en la nueva ley y creer que los elementos más débiles de ella pueden ser mejorados, Skeel identifica dos temas que considera surgen de la ley y que son muy peligrosos: 1) la asociación entre el gobierno con las más grandes instituciones financieras; y, 2) la especial intervención por parte de los reguladores, en vez de una mayor respuesta basada en reglas predecibles a la crisis (Skeel, 2011).

Skell, igual que Ferguson en su documental *Inside Job*, destaca la tendencia o inclinación corporativista del gobierno del Presidente Obama, en particular de aquellas personas vinculadas a los rescates del año 2008, tales como Tim Geithner, su actual Secretario del Tesoro.

En resumen, desde que se pusieran en práctica a mediados de 2010, y a pesar que mediáticamente el Presidente Obama es su principal promotor, las reformas financieras de su gobierno dan muestra de debilidad. Cuestiones críticas como la creación de un fondo especial financiado por las instituciones financieras que sirva de respaldo para futuras crisis (también como un mecanismo para recuperar el dinero gastado por el gobierno en los rescates), el futuro de las calificadoras de riesgo, del poder de los lobbistas y las compensaciones a los ejecutivos, no han recibido propuestas significativas. Por otro lado, el

⁶ Se conoce como *regulatory arbitrage* a la explotación de vacíos legales en la regulación y quizás hacer de dicha regulación inútil en el proceso de inversión. Esta práctica o conjunto de tácticas que incluye transacciones de restructuración, ingeniería financiera y deslocalización geográfica, es muy utilizada por parte de compañías e inversionistas internacionales para capitalizarse. Por ejemplo, utilizan derivados para encontrar escapes en las regulaciones financieras del país donde tiene interés invertir. La *regulatory arbitrage* es muy difícil de prevenir en su total magnitud, pero su presencia puede ser limitada al cerrar las obvias lagunas legales y además incrementando los costos asociados a prácticas para sortear la regulación. <http://www.investopedia.com/terms/r/regulatory-arbitrage.asp#axzz1uZcXgx00>

Congreso habría fracasado en tratar de resolver una de las principales causas de la crisis financiera: los límites del apalancamiento financiero, lo que constituye una grave falencia en la actual reforma financiera.

Para los más críticos, la política de reforma financiera del gobierno del Presidente Obama ha conseguido muy pocos logros porque estaría siendo influenciado por lobbies de Wall Street y Washington D.C., en especial de la *Financial Services Roundtable*.⁷ Algo interesante que observar, es que el actual Secretario del Tesoro, Timothy Geithner; el principal asesor económico del Obama, Larry Summers; el presidente de la CFTC, Gary Gensler y la Presidenta de la SEC, Mary L. Shapiro, todos asesores económicos del Presidente Obama, son las mismas personas que habrían construido la anterior estructura financiera que condujo a la crisis del 2008, y continúan en el poder (Ferguson, 2010). En 2009 Obama volvió a nombrar a Ben Bernanke.

Por otra parte, llama la atención que desde 2010 no se habría demandado penalmente a ningún ejecutivo, ni corporación financiera, vinculado a la crisis del 2008, por delitos por títulos o fraude en contabilidad. La Administración de Obama tampoco ha hecho nada por recuperar, por ejemplo, las compensaciones que se dieron a los ejecutivos durante la burbuja.

Uno de los políticos más críticos de la Ley Dodd-Frank, el actual Presidente del Comité de Servicios Financieros del Congreso, el representante Republicano Spencer Bachus, señala que la ley es poco práctica e innecesaria para las instituciones financieras del país. Sostiene que sería una pesada carga para las pequeñas empresas al duplicarles los trámites burocráticos, en vez de atraerlas a la realización de actividades que contribuyan al crecimiento de la economía y generación de empleos (incluso la llama *the Burden Tracker bill*). Señala Bachus, que la ley obliga a los reguladores oficiales proponer alrededor de 400 nuevas reglas y requerimientos que deberán ser seguidos e implementados por el sector privado.⁸

En el campo académico, también se aprecia fuertes críticas entre las que destaca la del *Committee on Capital Markets Regulation (CCMR)*, cuyos Vicepresidentes son nada menos que Glenn Hubbard, actual Decano de *Columbia Business School*, y John Thornton, Presidente de la Brookings Institution. *CCMR* dice que el principal problema de la regulación que surgió luego de la crisis, sigue siendo el prevenir el *riesgo sistémico*. En ese marco, considera que la *Regla Volcker* no tiene ningún potencial para reducirlo porque no apuntaría a la deuda que posee las instituciones, ni la posición de sus derivados, ni su ámbito y complejidad de sus relaciones financieras; para la *CCMR*, la reforma no debería enfocarse a la protección del consumidor sino principalmente a reducir el riesgo sistémico mediante la reducción de la interconectividad de las instituciones fallidas en el sistema para que su eventual caída no cause daños mayores (Scott, 2011).

Ante la crítica y presión de políticos y lobbistas, el Secretario del Tesoro Geithner salió al frente a defender los avances de la reforma:

“These reforms are not perfect, and they will not prevent all future financial crises. But if these reforms had been in place a decade ago, then the rise in debt and leverage would have been less dangerous, consumers would not have been nearly as vulnerable to predation and abuse, and the government would have been able to limit the damage that a financial crisis could have on the broader economy. President Obama, along with Sen. Chris Dodd and Rep. Barney Frank, deserves enormous credit for pushing for tough reforms quickly.” (Geithner, 2012).

Conocido es que el debate de la ley Dodd-Frank empezó como una disputa política sobre su efectividad en resolver la crisis financiera o en prevenir una nueva crisis, sin embargo parece que pronto sus opositores se inclinarían a golpear su vulnerabilidad constitucional (Gray, Boyden y Shu, John, 2010).

⁷ Asociación que congrega y representa a todos los sectores de la industria de servicios financieros. http://www.fsround.org/fsr/about/member_companies.asp

⁸ <http://financialservices.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=291036>

Implementación de la Ley Dodd-Frank

Luego de tres años de ocurrida la crisis financiera en los Estados Unidos, según Michael Barr, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan y uno de los arquitectos de la nueva estructura financiera, a partir de julio de 2010 la implementación de la ley Dodd-Frank ha conducido a una reforma integral en diferentes áreas, a través de las siguientes medidas:

- a) Creación de una autoridad que regula a las compañías de Wall Street que constituyan una amenaza para la estabilidad financiera, sin importar su tamaño o tipo corporativo;
- b) Promulgación de una resolución para reducir a estas grandes compañías en caso de una crisis sin generar pánico financiero o poner a los contribuyentes en apuros;
- c) Atacar la evasión regulatoria, restringir actividades de riesgo y fortalecer la supervisión bancaria;
- d) Exigir transparencia en las transacciones e intercambios de capital y derivados estandarizados en todo el mercado; y,
- e) Crear una agencia para la protección financiera del consumidor dedicada a velar los intereses de los hogares estadounidenses

De acuerdo con Barr, no obstante lo avanzado, la reforma financiera y el sistema financiero enfrentan amenazas importantes. La primera y la más importante, es que los reguladores necesitan culminar el trabajo de implementación de la Ley y de sus nuevas reglas. Sin embargo, según Barr, un problema central ha sido el Congreso: un número de Republicanos han tratado de frustrar la reforma al bloquear la dación de fondos necesarios (*para la Commodity Futures Trade Commission –CFTC*), bloquear nominaciones (como con el caso de la *Consumer Financial Protection Bureau*), o presentar medidas adicionales para revocar partes de la ley (como los requerimientos para la venta libre de derivados) (Barr, 2011).

En segundo lugar, para Barr, los fondos de inversión (*money market funds*) fueron una fuente importante del riesgo sistémico en la crisis. Comenta que cuando uno de ellos llegó a caer e indicó que no podía mantener su valor (*net asset value funds*), una corrida masiva en el sector solo terminó cuando el Departamento del Tesoro puso US \$ 3 trillones como garantía. Yendo más allá, la SEC propuso un número de reformas sobre asuntos de liquidez y otras materias, sin embargo, según Barr, el sector no se estabilizará a menos que la SEC de nuevas reglas para exigir fondos de inversión estables para mantener capital suficiente que resista los stress del mercado.

En tercer lugar, Barr manifiesta que hoy el sistema de financiamiento de viviendas se mantiene en un estado altamente fluctuante. Mientras la *Federal Housing Finance Agency* –agencia reguladora de Fannie Mae y Freddie Mac- ha estado asegurándose que estas dos entidades operen con prudencia bajo un criterio conservador, critica que decisiones claves acerca de su futuro han estado retrasadas. Por otra parte, Barr afirma que los reguladores no han puesto en práctica aun las nuevas reglas acerca del riesgo de retención en titulación de hipotecas. Entonces, señala que el factor clave sobre cómo Estados Unidos financiará las hipotecas más adelante se mantiene sin respuesta. Mientras tanto, comenta que los recaudadores de préstamos hipotecarios continúan “*arrastrando los pies*” para refinanciar y modificar las hipotecas existentes de prestatarios atribulados, sumado al gran problema de vivienda.

En cuarto lugar, Barr indica que en tanto que las reformas se vayan implementando, nuevos riesgos aparecerán. Por ejemplo, justo cuando el uso de los derivados y otros productos financieros (*synthetic products*) contribuyeron a la opaca acumulación de riesgos en el sistema paralelo de banca comercial, el cual no está sujeto a regulación bancaria, nuevos usos de estas técnicas están contribuyendo a la opacidad de riesgos en los Fondos Negociables en el Mercado (*Exchange Traded Funds*). Recomienda

que el *Financial Stability Oversight Council* y la *Office of Financial Research* estén preparadas para los nuevos riesgos que se les presentan.⁹

Considerando que la ley de reforma tiene como principal objetivo el evitar una nueva crisis, Paul Krugman ha manifestado que a los Estados Unidos le va a tomar un buen tiempo recuperarse si es que no realiza una reforma profunda del sector financiero (Krugman, 2010). Uno de los factores que obstaculizaría la viabilidad de la reforma, según Krugman, es la indecisión del Gobierno en llevarla a cabo a plenitud, lo que conlleva a una pérdida de impulso para efectuarla.

Está claro que algunos representantes del Partido Republicano, lobbistas y grandes bancos se oponen a realizar una reforma real. Ello implica establecer reglas drásticas a las grandes corporaciones y bancos, al introducir “disciplina al mercado”, básicamente no prometiendo rescatar a los bancos en el futuro. Sin embargo, dice Krugman, a la hora de la verdad los gobiernos siempre terminan rescatando a las instituciones financieras clave durante una crisis.

Al ver sombrío el panorama del sector financiero, Stiglitz también considera que es mil veces mejor no hacer la reforma financiera si es que ésta se va hacer mal, dado que una reforma financiera débil –Stiglitz ya la califica de fallida- no se vería puesta a prueba hasta la siguiente gran crisis (Stiglitz, 2010).

IV. Análisis de la crisis financiera 2008-2010

La crisis no fue un accidente sino fue causada por una industria financiera fuera de control, en la que el Estado no estaba preparado para cumplir su rol. Muestra de ello es que los reguladores, más de una vez, fallaron en entender los riesgos que presentaba cada institución. Ni la FED, ni la Secretaría del Tesoro, ni siquiera las grandes corporaciones, como Lehmann Brothers, planificaron cómo enfrentar la crisis.¹⁰

El modelo de Carlota Pérez es útil para entender la evolución de la crisis. Se registra la irrupción de capital financiero destinado a desarrollar una nueva tecnología, en este caso innovaciones financieras, como las hipotecas *subprime*, las *Mortgage related credit default swaps* y las *Obligaciones de Deuda Colateralizada (CDO)*. Nuevos instrumentos de capital de riesgo generaron una etapa de frenesí por las altas ganancias que se obtenían de sus ventas; a continuación, un período de boom y posteriormente la fase de madurez en la que aparece la crisis financiera causada por la financiarización de la economía –por exceso de capital financiero y falta de alternativas productivas.

La crisis motivó una rápida y fuerte intervención del Estado mediante un millonario rescate financiero. Al final, otros países industrializados, como Reino Unido, Japón, Alemania, afectados por el contagio, aplicaron la misma receta. Aquí se puede observar que los llamados “defensores del libre mercado”

⁹ La SEC ha abierto una investigación preliminar a *JP Morgan Chase & Co.*, que el 10 de mayo de 2012 reportó pérdidas por US\$ 2,000 millones en fallidas operaciones financieras, debido a errores y falta de rigor en operaciones financieras, lo que llevó a que las acciones del banco perdieran un 9.28 por ciento de su valor en Wall Street, a 36.96 dólares. La enorme pérdida genera preguntas sobre las actividades financieras del mayor banco de inversión de Estados Unidos y revive el debate sobre la conveniencia de fortalecer las regulaciones a los bancos de Estados Unidos. El Presidente del banco, Jamie Dimon, aseguró que a esas pérdidas se podrían sumar otros mil millones de dólares antes de finales de junio, debido a la volatilidad del mercado. Agregó que los errores cometidos son “atrocidades” y pidió perdón a los analistas después de informar lo sucedido al regulador. Dimon reconoció que los errores son especialmente vergonzosos a la luz de su abierta crítica a la llamada *Regla Volcker*, que apunta a evitar que se repita la crisis financiera del 2008, limitando la posibilidad de los bancos de tomar riesgos excesivos apostando en el mercado con fondos propios. El anuncio de JP Morgan, que sorprendió a los analistas, ha reanimado con premura el debate sobre si los bancos pueden manejar su propio riesgo de forma responsable en la era en que se les considera “demasiado grandes para quebrar”.

¹⁰ El Gobierno del presidente Bush dejó caer a Lehmann Brothers, según opinión de Paulson y Bernanke “para calmar los mercados”, pero no coordinaron ni consultaron a sus pares internacionales sobre las decisiones que tomarían, Paulson y Bernanke no llegaron a entender las consecuencias de la quiebra de Lehmann Brothers en otros países, especialmente en Reino Unido. Londres fue un caos y contagió a todo el sistema financiero internacional. Singapur, China y otros países fueron afectados. Al final de cuentas la población más pobre fue la más afectada.

en los Estados Unidos traicionaron los principios del pensamiento económico neoliberal. El criterio aplicado fue realista. El objetivo: salvar el sistema financiero estadounidense del desastre.

El Estado norteamericano se convirtió en un Estado capitalista al nacionalizar la banca, las entidades financieras y aseguradoras quebradas. Con tales medidas, tenían la esperanza de recuperar la confianza para reactivar el sistema de crédito en el país, sin embargo, por otro lado, se dio inicio a un tiempo de recesión internacional y de dificultades para el empleo.

En síntesis, tal como sucedió con Islandia, la amplia desregulación y la débil supervisión por parte del Estado permitieron que las finanzas, incluida la corrupción de Wall Street y de Washington D.C., se impusieran a la economía real y provocara su ruina (Ritholtz, 2009). Aunque parezca increíble, los funcionarios públicos y altos ejecutivos, tomadores de decisión, responsables de la crisis que se beneficiaron a costa de la pérdida pública en Estados Unidos, se mantienen en el poder.

Nomi Prins, destacada periodista experta en temas financieros, en su libro *It Takes a Pillage: Behind the Bonuses, Bailouts, and Backroom Deals from Washington to Wall Street*, sostiene que las razones de la crisis de 2008-2010 son básicamente políticas y no económicas. No se permitió la intervención del Estado en el sector financiero por cuestión ideológica (Prins, 2009). De acuerdo con Prins, la FED, años atrás con Alan Greenspan a la cabeza, al reducir las tasas de interés drásticamente, permitió a los bancos ofrecer grandes cantidades de préstamo, lo que generó un exceso de capital, el cual, por su natural ambición, fue aprovechado por el capital financiero en financiar la compra de casas o hipotecas, generando luego una fuerte especulación. Posteriormente, la crisis obligó a la intervención del gobierno norteamericano al efectuar el multimillonario rescate financiero. Prins cuestiona la legitimidad del rescate, al que califica de “*pillaje y extorsión cuasi-legal*” de los banqueros de Wall Street y de las autoridades del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal, miembros del grupo de los llamados en el mundo académico como “*los Amos del Universo*” (Kennedy, 2009).

De acuerdo con Norberto Bobbio, por legitimidad, específicamente se entiende como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal, que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza (Bobbio, 2010). Considerando que todo poder intenta ganar el consenso para que se le reconozca como legítimo al transformar la obediencia en adhesión, surge la pregunta ¿Quién votó para que el Gobierno decida el salvataje financiero? ¿A quién le consultó el Gobierno para llevar a cabo esa dura medida?

Volviendo a Nomi Prins, se cuestiona el rescate financiero por ser antidemocrático y por su falta de legitimidad (Prins, 2009). En tal sentido, es necesario revisar el carácter de la decisión del rescate financiero por parte de los tomadores de decisión (conservadores y neoliberales) que habrían traicionado los principios de su doctrina (aplicaron capitalismo de estado y se habrían convertido en keynesianos) por puro pragmatismo.

En relación al argumento anterior, vale la pena resaltar las declaraciones hechas por Noam Chomsky a pocos días de sucedida la crisis financiera en el año 2008:

“Such interventionism is a regular feature of state capitalism, though the scale is unusual. A study by international economists Winfried Ruigrok and Robvan Tulder fifteen years ago found that at least 20 companies in Fortune 100 would not have survived if they had not been saved by their respective governments, and that the rest gained substantially by demanding that governments “socialize their losses”, as in today’s tax saver financed bail out” (Chomsky, 2008).

Por otra parte, hay que tener muy presente la teoría de inversión de partidos políticos del reconocido politólogo norteamericano Thomas Ferguson. En su clásica obra, *Golden Rule: the investment theory of party competition and the logic of money-driven political systems*, Ferguson enseña que la regla de oro del análisis político es: “*to discover who rules, follow the gold*”. Esta teoría permite conocer cómo funciona el complejo sistema político estadounidense e, incluso, pronosticar la política gubernamental. Está basada en un estudio sobre las relaciones políticas partidarias en Estados Unidos. Afirma que son las élites

económicas y no los votantes los que juegan el papel principal en los sistemas políticos en Estados Unidos:

“The real market for political parties is defined by major investors, who generally have good and clear reasons for investing to control the state. In a two-parties system like that of the United States... blocs of major investor define the core of political parties and are responsible for most of the signals the party sends to the electorate.” (Ferguson, 1995)

Ferguson describe las elecciones presidenciales y congresales, por ejemplo, como el momento en que especialistas en inversión coinciden y compiten para controlar el Estado, conservando, en ausencia de la sociedad civil organizada y de sindicatos, el poder que pasa a manos de la economía y, sostiene, que la candidatura con mayor financiación es siempre la ganadora. Asimismo, afirma que los congresistas de los Estados Unidos defienden los intereses de una élite y arbitran los conflictos de interés de los diferentes grupos inversores en las campañas políticas. De este modo se constituye una oligarquía que va rotando en función de intereses privados (Ferguson, 1995).

En los Estados Unidos, es legal que las corporaciones ejerzan el derecho a apoyar las candidaturas políticas que más se ajuste a sus intereses. Observando la realidad, la actual campaña presidencial en los Estados Unidos nos ilustra el argumento de Ferguson y el objetivo de la industria financiera en ese país. Se ha podido apreciar que al 21 de abril de 2012, la campaña por la reelección del Presidente Obama había logrado reunir de grandes donantes la suma de US \$ 88,618,307,000 millones. Las seis primeras empresas de la lista eran Microsoft Corp., DLA Piper, University of California, Sidley Austin LLP, Google Inc, y Harvard University.¹¹

Por el lado del candidato republicano Mitt Romney, potencial principal rival de Obama, al 21 de abril de 2012, se había recibido la suma de US \$ 74,869,092 millones, siendo los seis primeras compañías las más poderosas de la industria financiera: Goldman Sachs, JPMorgan Chase & Co., Bank of America, Morgan Stanley, Credit Suisse Group y Citigroup Inc.¹²

Bajo el parámetro de la *Golden Rule* de Ferguson, se puede desprender que los actores más importantes de la industria financiera tradicional en los Estados Unidos estarían luchando nuevamente para apoderarse del Estado y lograr que no se lleve a cabo la reforma financiera en lo que afecte a sus intereses (sobre todo que sus ganancias no disminuyan) y, contra todo pronóstico, recuperar el prestigio perdido, ejerciendo su derecho a realizar lobbies sin restricciones en el Congreso.

Indicios del surgimiento de un nuevo paradigma en la relación Estado-Mercado en los Estados Unidos y a nivel global

El Estado sigue siendo el centro de la política y del poder económico mundial, sin embargo, como señala Stiglitz, en los últimos tiempos ha venido siendo restringido, por un lado, por las fuerzas de la economía global, y por otro lado, por las demandas políticas para devolución de poder. La globalización habría logrado una integración mucho más estrecha entre los países —entiéndase Estados— pero frente a ella ha surgido la necesidad de una mayor acción colectiva entre los países y los individuos para resolver sus problemas comunes (Stiglitz, 2006); más ahora que nunca cuando la crisis financiera de Estados Unidos paso a convertirse en una crisis global.

En ese sentido, ideas como la de Stiglitz, Wallerstein, Eatwell y Taylor, entre otros, de que los mercados no se corrigen solos y que la intervención del Estado sí funcionan para controlarlos, habrían sido tomadas en cuenta por el gobierno de Obama luego de la crisis (como por ejemplo, la creación de

¹¹ <http://www.opensecrets.org/pres12/contrib.php?id=N00009638>

¹² <http://www.opensecrets.org/pres12/contrib.php?id=N00000286>

una agencia para la protección financiera del consumidor) porque coadyuvan a que la economía crezca y aseguran que dicho crecimiento sea distribuido más equitativamente (Stiglitz, 2002).

El Presidente Barack Obama ya ha señalado en varias oportunidades, que el Estado debería cumplir un rol más preponderante dentro de la economía en sociedad con el mercado, para combatir el desempleo, la desigualdad, la contaminación. El gobierno, sostiene, debe dejar de lado ideologías e intereses particulares para así implementar políticas públicas que permitan mayor transparencia en la economía, mejorar la calidad de la información sobre qué hacen las instituciones públicas y privadas, permitiendo a aquellas personas afectadas por estas políticas tener mejores sugerencias en su formulación.

No obstante, al igual que muchos intelectuales, Stiglitz advierte de la necesidad de *“reinventar el Estado”* para hacerlo más eficiente y más responsable (Stiglitz, 2006). Se habría abierto paso la necesidad de una nueva relación entre el Estado y el mercado, con adecuada regulación y supervisión a la economía, a fin de evitar que el mercado se deje llevar por su natural tendencia hacia los excesos (Ugarteche, 2010). Para Stiglitz, la *“mano invisible”* de Adam Smith ya no existiría, puesto que los actores privados, en especial los ambiciosos banqueros, persiguen su propio interés que no tiene por qué encajar con los intereses generales de la sociedad.

Sobre el futuro del mercado financiero internacional, Paul Krugman, dio una advertencia preocupante: la *“Gran Depresión”* no ha regresado como tal, pero la *“economía de la depresión”*, es decir, la clase de problemas que caracterizaron a buena parte de la economía mundial en los años treinta: recesión, depresión, devaluaciones astronómicas, desempleo, estanflación, *“ha regresado de forma sensacional”*. Esta posición es contraria a la de los economistas neoliberales del gobierno de George W. Bush que sustentaban que las épocas recesivas eran cosa del pasado.

De las lecciones que se pueden aprender de las crisis en América Latina, Krugman resalta que la crisis fue causada por errores de política económica como lo que sucedió en cedió en México. Krugman señala que aquel *“pudo haber sucedido en cualquier otra parte, que el aparente éxito de una economía, la admiración que los mercados y los medios de comunicación tenían hacia sus administradores, no garantizan que la economía estaría inmunizada contra una crisis financiera repentina”* (Krugman, 2009)

Como dato interesante, al analizar cómo se pudieron resolver las crisis financieras en Asia y en América Latina y evitar que se extendieran (porque eso es lo primero que se debe hacer), Krugman recomienda que sólo un cambio radical –llevar a cabo una reforma profunda en la política económica y financiera- a partir del Estado, reactivaría de nuevo a la región afectada.

Krugman concuerda con Stiglitz, en que los países están mucho más integrados mediante el comercio de bienes y servicios, a través de los flujos de dinero, y mediante las inversiones en las economías de cada uno de lo que lo estuvieron antes, pero agrega que la *economía global* plantea nuevos retos, como la reacción de los Estados contra una serie de crisis financieras sin precedentes (Krugman, 2007).

Krugman, quien ha centrado sus investigaciones en mercados imperfectos, considera que la economía mundial está entrando a una etapa previa a la *Tercera Depresión*, por lo que el Estado debe cumplir a cabalidad su papel de protagonista en la economía para evitar otros colapsos financieros y asegurar el aumento general del bienestar en la población (Krugman, 2010). Sostiene que entre la economía y la política hay una estrecha relación y ha denunciado las *“falacias económicas”* que se esconden detrás de ciertos intereses.

Con relación a la reforma del gobierno del Presidente Obama, Krugman ha sido muy crítico a las políticas condescendientes con los bancos que causaron la crisis financiera. Considera que las medidas del rescate financiero a los grandes instituciones fueron *“dictadas sin condiciones ni contrapartidas por el miedo a dañar la confianza financiera”*, las que acabaron por desatar el enfado populista, en beneficio del grupo de políticos republicanos quienes son todavía más condescendientes con los bancos.

En síntesis, de acuerdo al análisis anterior y al del punto 3.2. de la presente investigación, se puede afirmar que la política de reforma del gobierno del Presidente Obama sí sería favorable a la renovación de la política y del Estado dentro de la economía de mercado, puesto que el modelo que propone sería asimismo similar a lo que se conoce como Estado Administrador.

En el plano internacional, se puede destacar lo manifestado por el reconocido historiador británico Paul Kennedy: “*el Estado ha vuelto...y a lo grande*”, refiriéndose a que el mundo del predominio de los actores no estatales y del capitalismo de libre mercado sin control, se habría encontrado con un final brusco y escalofriante a causa de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis financiera internacional de 2008-2010. Concuera con otros brillantes académicos, que el Estado tuvo que intervenir para hacerse del control de la situación tanto económica como política.¹³ Por supuesto, ni para Kennedy ni para nadie, el Estado nunca se quitó de en medio, pero resulta llamativo el vuelco en las economías desarrolladas que hasta ahora se regían por el mercado, sobre todo en Estados Unidos.

Como se vio en el primer capítulo, en cualquier ámbito de la sociedad, toda política de reforma debidamente autorizada que incentive una mayor presencia del Estado para asegurar el bienestar de la mayor parte de la población, se le considera una acción a favor del protagonismo que le es inherente al Estado (Heller, 2004). Si esta regla se implementa en el sector financiero de los Estados Unidos, es decir de instalarse el modelo de Estado Administrador del cual hace referencia Max Weber, se estaría dando un nuevo escenario de revalorización del Estado en los Estados Unidos y en otras economías desarrolladas.

En ese escenario, los señores del capital privado y sus cooptados burócratas (“Los Amos del Universo”, según Kennedy) serían testigos de la reivindicación de la vieja verdad de que los líderes políticos, elegidos o no, son quienes suelen tener las riendas del poder.

A fin de conocer a ciencia cierta si hay un nuevo paradigma sobre la relación entre el Estado y el mercado en los Estados Unidos, se requiere identificar y utilizar gran diversidad de instrumentos (como el análisis de involucrados) y gestiones que implican un estudio planificado y sofisticado sobre cómo se pueden relacionar economía, política y sociedad, teniendo en cuenta que el cambio tecnológico representa un elemento clave para hablar de modelos de producción y desarrollo (Ugarteche, 2010). Ello incluye: precisar qué agencias y actores tienen influencia en cada tema específico, identificar cuál es la vinculación adecuada con ellos, conocer quiénes conforman los equipos especializados por tema, buscar posibles aliados dentro y fuera de Estados Unidos por tema, e incluso trabajar la relación con los medios de comunicación, controlar lobbies, entre otros.

Como se aprecia en el análisis de involucrados realizado a la política de reforma del presidente Obama, es necesario que su gobierno ejerza un fuerte liderazgo en el tema. Debe hacerlo sin precipitarse, hacerlo con flexibilidad y paciencia, si es que quiere cambiar la imagen ganada de su gobierno y de su política como lo señala Nomi Prins: es un *Government Sachs* con una reforma que está hecha para velar los intereses de *Wall Street* y no de los de *Main Street* (Prins, 2009).

Por su parte, el gobierno del presidente Obama se habría propuesto llevar adelante la reforma, sin embargo vive tiempos complicados al tener que lidiar en el frente externo con dos guerras lejos de su territorio (Irak y Afganistán) y en el frente interno con la reparación del sistema financiero y la reforma de salud, entre otros. En ese contexto, queda claro que la seguridad nacional seguirá siendo el principal tema de su gobierno.

En tal sentido, independientemente de la calidad del proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos en materia internacional y financiera, es indispensable comprender que el mismo no va a cambiar porque los países de Europa u otros lo consideren inadecuado. Esto obliga a las otras economías

¹³ Cabe destacar que luego del atentado del 09/11, el gobierno de George W. Bush aplicó la doctrina de “Guerra preventiva” para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional.

desarrolladas a trabajar en ese marco, como un dato de la realidad, y a buscar las mejores maneras para interactuar con el sistema financiero norteamericano.

El análisis de involucrados realizado nos motiva a no ser ingenuos. El carácter antidemocrático y apolítico de los tomadores de decisión liberales que traicionaron sus principios por puro pragmatismo, es una muestra que el pragmatismo también se impone a los principios y valores en el sistema financiero norteamericano. Gracias a Thomas Ferguson, se ha entendido mejor cómo funciona el sistema político estadounidense y el fuerte apoyo financiero a las campañas contra la Ley Dodd-Frank. Eso nos permite pronosticar que el futuro de la política de reforma financiera del presidente Obama no sería muy alentador.

Mientras el sector financiero estadounidense se ha estabilizado considerablemente, y la economía de los Estados Unidos está creciendo nuevamente, lenta pero crece, la crisis permanente en Europa amenaza con poner fin al progreso obtenido y ahogar su recuperación.

Ciertamente, Estados Unidos ya no es el claro dominador de las finanzas internacionales, ni tampoco lo es el Reino Unido. Hoy Brasil, Rusia, India, China, entre otros, también forman parte del Grupo de potencias que coordinan la política financiera internacional.

En la última década se ha podido apreciar dos grandes tendencias. La primera: la redistribución del poder entre Estados, especialmente después de la disminución relativa de la hegemonía de los Estados Unidos. La segunda: la redistribución del poder de los Estados a los mercados que llevó al aumento relativo del papel de actores no estatales en temas esenciales como la determinación del valor de las monedas o el acceso al crédito. Es decir, el sistema financiero internacional se volvió menos hegemónico y más determinado por el mercado. Ambas tendencias definían la agenda de investigación de los especialistas financieros en el campo de las relaciones internacionales.

Luego de la crisis financiera del 2008, se podría haber abierto la oportunidad para establecer un nuevo sistema financiero al estilo Bretton Woods, sin embargo ello no es posible mientras los actores centrales del sistema internacional, los Estados (Estados Unidos y las potencias europeas, principalmente), no se pongan de acuerdo en una nueva arquitectura financiera internacional que reemplace a lo que actualmente se conoce como el No-Sistema (Parodi, 2011).¹⁴

En términos de teoría económica, con la crisis de 2008 se habría iniciado la fase de crisis de legitimidad del sistema económico internacional y del modelo neoliberal. El epicentro fue en los mercados desarrollados. La legitimidad del pensamiento neo-liberal ha sido cuestionada y el liderazgo financiero de Estados Unidos ha sido resquebrajado. La actual situación económica de este país y de otras economías europeas sobre endeudadas, se debería *“al haber sobreestimado el poder del mercado y descuidado el papel regulador del Estado”* (Kennedy, 2009).

La coordinación internacional de las políticas que deben realizar los Estados, es una de los más importantes temas de la economía internacional y de la economía política internacional. No cabe dudas

¹⁴ Mientras duró el sistema de Bretton Woods, se logró muchas cosas por la existencia de un líder económico dominante: Estados Unidos. En ese entonces, los negociadores norteamericanos tenían una gran influencia y lograron un compromiso compartido con el nuevo sistema. Los participantes de la Conferencia fueron aliados de la guerra. Ninguna de estas condiciones o similares están presentes en la crisis actual. Bretton Woods desaparece entre 1971, cuando los Estados Unidos anuncia la no convertibilidad del dólar, y 1973 cuando se acuerda la generalización de la flotación de las tasas de cambio: No-Sistema. En los 80s y 90s, se nota que el sistema es uno de mercados financieros globalizados y desregulados. Los gobiernos promovieron la liberalización y desregulación de los flujos financieros. Con ello se promovió la integración de los mercados financieros, un régimen financiero neo-liberal globalizado.

En total, 28 años duró el sistema creado en Bretton Woods, y ya van por 40 años del No-Sistema. En éste, los bancos centrales tienen como reservas, de acuerdo a sus propias decisiones nacionales, una canasta de monedas fuertes, oro y derechos especiales de giro (DGE). El régimen de tasas de cambio fue variado, desde naciones que continuaron ancladas al dólar, a una canasta de monedas hasta la tasa de cambio flotante. Además se crearon formas de cooperación adicionales a los del FMI para administrar la estabilidad financiera internacional como: el Grupo de los 7 (ahora G8) y el Banco Internacional de liquidaciones. El sistema se ha vuelto más descentralizado y difuso bordeando en el caos.

que la economía internacional está compuesta por Estados soberanos, y que cada uno de ellos es libre de elegir sus propias políticas económicas, las cuales normalmente afectan a otras para bien o para mal, generándose muchas veces conflicto de intereses (Krugman, 2007).

Considerando que un problema fundamental de la economía internacional y política internacional es cómo conseguir un grado aceptable de armonía entre el comercio internacional, en tiempo de crisis como la actual, se ha más necesaria esta coordinación (Gilpin, 2003).

Con respecto al viejo y eterno debate sobre quién debe dirigir la economía de un país, el Estado o el mercado libre, se debe subrayar que la respuesta correcta es: debe haber una mezcla balanceada de ambas cosas. Eso sí, no hay recetas mágicas, cada sociedad y cada gobierno tienen que hacerlo según su propia realidad.

La presente tesis no pretende ofrecer soluciones a la crisis, pero si considera firmemente que la salida que se dé debe ser consecuente con un principio central de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales: *los Estados no tienen amigos, tiene intereses*, puesto que son actores racionales que buscan maximizar su poder, definido éste en términos de interés nacional. Sin embargo, necesitan de buenos socios para sus fines.

En ese sentido, ninguna solución sustentable a la crisis financiera apelará a que por lo que digan las leyes del mercado, los Estados sacrifiquen su interés nacional.

Dada la importancia de la subsistencia de la nación y del Estado en su conjunto, llevar a cabo alianzas y promover la cooperación en áreas como la seguridad financiera, energética y alimentaria, asuntos de seguridad nacional, podrían contribuir a mejorar la coordinación de políticas entre Estados para que dejen de sospechar entre sí, como es el caso de Estados Unidos y la Unión Europea. La crisis actual por la que están pasando los países europeos es reflejo de que no se ha llegado aún a un buen entendimiento con los demás países afectados por la crisis financiera.

Cualquier salida de la crisis deberá tomar muy en cuenta este viejo principio de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales que se mantiene vigente.

Conclusiones

1. La causa de la crisis financiera en los Estados Unidos no solo habría sido de corte estructural, por falta de una adecuada regulación y supervisión de los sofisticados mercados financieros y de capitales, sino principalmente habría sido de corte político al permitir que las leyes del mercado se impongan sobre el Estado y su rol de velar por el bienestar general.
2. A través de la implementación de la Ley Dodd-Frank, el gobierno del Presidente Obama ha dado muestras de un compromiso político de llevar a cabo la reforma financiera. En el aspecto formal, se propone el establecimiento de un nuevo modelo de Estado en los Estados Unidos, similar al modelo del Estado Administrador que existió durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt: un Estado que rige y administra las relaciones entre las instituciones financieras y la sociedad, en razón a que no cree que las leyes del mercado deban regir solas pues terminan en casos de abusos y poca transparencia que afectan a los ciudadanos.
3. Sin embargo, no se puede afirmar que esté surgiendo un nuevo paradigma en la relación Estado-Mercado en los Estados Unidos, dado que la Ley Dodd-Frank apunta principalmente a evitar una nueva crisis financiera. La ley de reforma tiene un alto contenido de políticas públicas que incrementan la participación del Estado en el sector financiero norteamericano. Sin embargo, el gobierno del Presidente Obama reconoce que no será suficiente para que la economía de su país se recupere de la fuerte caída sufrida durante el período 2008-2010.
4. La ley Dodd-Frank apunta a robustecer la institucionalidad del Estado para lograr un mercado financiero fuerte y saludable que haga posible que los empresarios accedan nuevamente a créditos

y creen nuevos empleos. Sin embargo, su futuro no es alentador pues colisiona con los intereses y el poder de la industria financiera que desean mantener el *status quo*.

5. Dificilmente el gobierno del Presidente Obama implementará a cabalidad la Ley Dodd-Frank debido a la fuerte influencia que tiene la industria financiera en su gobierno. Los mismos funcionarios responsables de establecer la arquitectura financiera que llevó a los Estados Unidos a la crisis del 2008, son sus asesores y tienen mucho poder. Además, la posibilidad que tiene la industria financiera de cooptar el Estado a través de millonarios financiamientos de campañas políticas e intercambio de favores (*Golden Rule*) sigue vigente.
6. La codicia e irresponsabilidad de Wall Street llevó a los EEUU a la crisis. El compromiso político del gobierno del Presidente Obama está en tela de juicio puesto que desde que aprobó la Ley Dodd-Frank, los mismos responsables que causaron la crisis no han sido castigados y, por el contrario, han recibido ayuda del gobierno por puro pragmatismo. El error de éstos ha sido pagado por la mayoría de personas que perdieron sus viviendas, ahorros y trabajo (privatizaron sus ganancias pero socializaron sus pérdidas).
7. La crisis financiera de los Estados Unidos pasó a ser de una crisis doméstica a ser una crisis global. No se puede asegurar si Estados Unidos está a salvo de una nueva crisis hasta que la Ley Dodd-Frank se aplique apropiadamente en todos sus alcances por los reguladores y supervisores. Además, subsiste la amenaza de que el poco progreso logrado sea frenado, hasta que los países de Europa no solucionen su crisis de deuda. En tal sentido, se requiere más que nunca de una eficaz coordinación internacional de políticas públicas entre los Estados involucrados, especialmente las economías desarrolladas, dentro de un necesario marco de confianza y cooperación.

ILADIR - Instituto Latinoamericano de Derecho
Internacional y Relaciones Internacionales
Revista Cuatrimestral *Gobernanza Global*. ISSN: 2225-007
Año 3. N° 7. Enero – abril de 2016. Pp. 41-52.

Los Derechos Emergentes: ¿Respuesta a la Emergencia de los Derechos?

Andrea Del Pilar Naranjo Morales ()*

Con el objeto de abordar de manera más omnicomprendiva las nuevas situaciones vulneradoras de derechos Humanos es promulgada la Declaración de derechos emergentes, demostrando que el derecho no será nunca un objeto estático, y que debe cada vez cobijar mayores sectores poblacionales y abarcar de manera ineludible los contextos que imponen el uso de las tecnologías, la explotación y la escases de recursos, la inestabilidad que genera un contexto en permanente amenaza de debacle económica y ambiental y surgimiento de otros sujetos en la escena internacional que sobrepasan las previsiones de exclusivo “estatismo”, así como la inestabilidad que genera un contexto en permanente amenaza de debacle económica y ambiental.

Este texto, pretende contribuir a la labor de divulgación de dicho documento, y con su estructura, hacer un recorrido por los documentos internacionales sobre derechos humanos más destacados, algunos de ellos de naturaleza vinculante, permitiendo evidenciar, que las previsiones de la declaración no son novedosas, y desvirtuar el argumento de que su no acatamiento se debe a su primicia o reciente descubrimiento.

Para tal fin, este escrito establecerá, un breve repaso histórico de los derechos y su protección, destacando las artificiales barreras erigidas para su desprotección, desembocando en la declaración de Derechos Humanos Emergentes, y la proposición de su texto como una alternativa para abordar los derechos con una mirada integral y multidimensional. s

I. Introducción

El advenimiento de nuevos esquemas de comunicación y la evidente interconexión que ha acarreado la asunción de un espacio de interrelación global, han permitido evidenciar, la necesidad de establecer nuevos marcos regulatorios que permitan, abarcar los fenómenos recientes de vulneración de derechos, que han superado las previsiones estáticas sobre los sujetos y los objetos de dichas violaciones, demostrando que el derecho internacional y en especial los derechos humanos, como eje transversal, deben responder a las nuevas necesidades que impone la tecnología y la explotación de recursos a gran escala, y amparar a sectores poblacionales y colectividades como las Mujeres, los ancianos, los discapacitados y las minorías raciales otrora pretermitidos por la regulación.

Con esta finalidad, se promulga, la Declaración de Derechos Emergentes en el marco del Foro nacional de culturas de 2004, bajo la égida de la democracia y los principios de inclusión, participación y responsabilidad demostrando que los derechos son el material indispensable para la construcción y conservación del bienestar presente y futuro de los individuos y las colectividades.

El documento, es ejemplo de la afirmación de la Declaración y el Programa de acción de Viena de 1993 sobre la caracterización de los derechos como indivisibles, interdependientes y universales, sobrepasando los límites teóricos que impedían su plena realización, y los pretextos de origen o de disponibilidad presupuestal no obstante, la declaración de derechos humanos emergentes, no pasa de ser un documento de intenciones sin obligatoriedad, es decir jurídicamente no vinculante, pero permite repensar el derecho con otra perspectiva construida desde la base social.

II. Desde los Inicios: Encuentros y Desencuentros

El enfrentamiento bélico, que arrojó innumerables pérdidas de vidas humanas, y significó la debacle de los sistemas económicos de aquellos Estados enfrentados, evidenció, la posibilidad de universalizar la miseria y la destrucción, los otrora combatientes, ahora se enfrentaban a la ardua y lenta tarea de la reconstrucción, sobre las ruinas del fracaso de la primera alianza, nacida de la Gran guerra: la Sociedad de Naciones, se constituyó el segundo pacto, que a pesar de haber iniciado con la exclusión y el sometimiento de un sector del globo, aplastado por el fuego atómico, buscó erigirse sobre nuevos cimientos, que impidieran o al menos retrasaran, un nuevo enfrentamiento de estas dimensiones, fijando derroteros mínimos de convivencia, que se plasmarían en la Declaración Universal de derechos Humanos de 1948¹.

Tres años después de la conformación de la Organización de Naciones Unidas, que en sus inicios reunió las naciones vencedoras, bajo el blasón de la paz y la seguridad colectiva, la carta de la ONU que data del 26 Junio de 1945, es el primer intento de elevar a la categoría internacional una categoría que hasta el momento dependía exclusivamente de los resortes nacionales²: los derechos Humanos.³

Dando paso a una nueva era para las relaciones internacionales, en la que los derechos humanos, se constituyen como “medida de la civilización”, como un salvavidas, en medio de la ruina, su consagración se tradujo en un “intento de globalizar el Derecho, de crear una institucionalidad global en base al derecho internacional⁴”.

Tristemente, la alianza producto de la guerra, duraría solamente hasta que una nueva carrera por el poder, cundiera la mente de algún Estado, que se percibiera con supremacía militar o económica; la guerra fría, fue testigo silencioso de nuevas maneras bélicas, la carta de derechos Humanos, una vez más sería soslayada, bajo el estandarte de la libertad, los antes aliados de guerra, ahora se enfrentaban por el dominio del tablero mundial.

Pero, la guerra, tampoco era el único tema de preocupación, la cada vez más rampante pobreza y los altos índices de marginalidad, precipitaron un nuevo consenso de derechos que complementara la Declaración del 48, así, los Pactos de derechos civiles y políticos y en especial el pacto de derechos

(*) Abogada e investigadora independiente egresada de la Universidad La Gran Colombia. Bogotá. Especialización en Derecho Constitucional. Universidad del Rosario. Magíster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

¹ Organización de Naciones Unidas .Resolución 217 A (III). 10 de Diciembre de 1948.

² Debe indicarse, que dentro del texto de la Carta, no se da una expresa definición y delimitación de los derechos, así como tampoco se indica de qué manera se harán efectivos, ante el principio de no injerencia inserto en el mismo articulado Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945 San Francisco. (Art 2.7) Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

³ *Ibidem*. Preámbulo y Art 1ro.

⁴ Ponencia presentada por Boaventura de Souza Santos, profesor portugués de la Universidad de Coimbra (Portugal) y de la Wisconsin-Madison University (Estados Unidos), en el XXXV Congreso de la Federación Internacional de los Derechos Humanos, FIDH, Quito, 2 al 6 de marzo de 2004.

económicos, sociales y culturales de 1969⁵, suscritos en el seno de la Organización de Naciones Unidas, buscaron contestar a los interrogantes sobre las soluciones de la exclusión y la desigualdad.

A su vez, los documentos, permiten ver los pocos consensos al momento de fijar un solo documento que integrara por igual los derechos civiles y políticos y los Derechos Económicos, Sociales y culturales en un corpus iuris vinculante, mientras que para el bloque capitalista, la relevancia debería predicarse de los primeros, los socialistas privilegiaban los segundos, de la misma manera que lo eran para los pueblos descolonizados, los derechos de naturaleza colectiva.

La pugna entonces trascendió hacia los escenarios de discusión sobre la delimitación jurídica, permeando además, los mecanismos de protección y garantía. Aunque en principio, la normatividad pareciera ser idéntica para los dos tipos de derechos, en el artículo segundo, de los instrumentos se hace una clara distinción de las obligaciones de los Estados para con la eficacia de los mismos⁶, justamente a diferencia de los derechos civiles y políticos, catalogados como de observancia inmediata, los derechos sociales económicos y culturales, se describen como programáticos y de cumplimiento progresivo, sujetando su acatamiento, a la capacidad presupuestal y por ende a la voluntad gubernamental, exponiendo la diferencia con sus pares civiles y políticos, muestra de las grandes dificultades de los Estados, al momento de aceptar compromisos que privilegien el bienestar ciudadano, traducido en salud, educación y cultura, sobre los rubros destinados para fortalecimiento bélico y el robustecimiento de las cargas burocráticas.

Distinta igualmente, la legitimación ante vulneraciones de las obligaciones contraídas en los dos pactos, mientras que en el PIDCP, se reconoce la posibilidad de interposición de “recurso efectivo”⁷ para cualquier sujeto que se considere vulnerado, en el instrumento homólogo dicha disposición brilla por su ausencia. Divergen también, los andamiajes institucionales de protección de cada uno de los derechos, para el caso de el PIDCP, se establece la creación del Comité de Derechos Humanos como el órgano específico de encargado de monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, utilizando como herramientas de seguimiento los Informes periódicos de cada uno de los miembros, las Comunicaciones interestatales y Comunicaciones individuales⁸. Por su parte el PIDESC, en sus inicios careció de organismo especializado, confiando su guarda al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), que años después sería relevado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)⁹, sus medios de actuación incluyen la evaluación de informes y la formulación de observaciones, así como la “consideración” de comunicaciones individuales¹⁰, sin embargo no está facultado para la recepción de denuncias.

En este transcurso deben destacarse, los múltiples documentos de variable naturaleza jurídica, declaraciones o convenciones, proferidos en el seno de la ONU, para la regulación de derechos, ya sea

⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y AGRes. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁶ Así, mientras que el PIDCP establece en su artículo 2.1 “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto”, El PIDESC, estima que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” Art 2.1. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁷ Art. 2.3. Art 2.1. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁸ Ver Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de derechos civiles y políticos Art 5.

⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

¹⁰ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/63/117. Texto que no ha sido aún suscrito por Colombia.

para la protección de sujetos o grupos en especial situación de vulnerabilidad, o para proscribir ciertas conductas o contextos y adjetivarlos como nocivos para la plena eficacia de los derechos¹¹.

III. Del Derecho al Hecho: la Situación de los Derechos más allá de las Declaraciones

La especial situación de inestabilidad y contención mundiales, a consecuencia de la posguerra fueron ambientes propicios para dar preeminencia a los derechos erigidos por el liberalismo, la libertad de mercado trajo consigo prerrogativas jurídicas especiales, y los graves perjuicios de las políticas de segregación y discriminación racial, hicieron necesario fijar los derechos de igualdad junto con la proscripción de sistemas de apartheid, así mismo, fruto de las revoluciones sociales y la precaria situación laboral nacieron los derechos sociales, económicos y culturales.

Ahora, los escenarios han sido modificados, confluyendo hacia la profundización de la pobreza a gran escala, la escasez en algunas regiones, y sobreexplotación en otras de los recursos naturales, la inseguridad alimentaria y las alteraciones climáticas, el desequilibrio en los accesos a los servicios de educación, salud, justicia, así como las implicaciones de la tecnología y la manipulación genética, constituyen algunos de los nuevos retos para los derechos, las vulneraciones se mediatizan y afinan, y sus perjuicios se extienden hacia nuevos tiempos y espacios, visibles gracias a la veloz y omnipresente circulación de información a escala global.

Contrario a lo que podría pensarse, la profusión de documentos sobre la plena vigencia de los derechos y el reconocimiento de su indivisibilidad, interdependencia y universalidad, como categorías elementales presentes desde la Declaración y el Programa de acción de Viena de 1993, no ha sido suficientes para modificar los paradigmas inveterados de la escisión conceptual entre derechos de primera, segunda y tercera generación, que ha sido convenientemente utilizada por varios gobiernos en detrimento del bienestar de sus ciudadanos. Muestra de tal aseveración, constituye el débil documento final suscrito en la Conferencia de Río de Janeiro de desarrollo sustentable¹², el texto, refleja la poca voluntad de los Estados y el bajo compromiso de sus gobiernos en la consecución de metas reales a mediano y largo plazo, que protejan y aseguren el respeto irrestricto e indiferenciado a los derechos Humanos, en especial aquellos relacionados con los derechos reproductivos y la responsabilidad del desarrollo empresarial, demostrando los efectos nocivos de las acendradas creencias y la poca información.¹³

Una de las regiones más afectadas por su especial situación geopolítica y por su trasegar histórico convulso¹⁴, es América Latina, profusa en recursos naturales y por lo mismo, en el proceso de su aprovechamiento, proclive a los abusos, en suma, una región con sistemas democráticos relativamente

¹¹ Entre las cuales encontramos la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (20 de noviembre de 1963), Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (2 de diciembre de 1949). LA Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (18 de diciembre de 1979) Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989). Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes (10 de diciembre de 1985), Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (10 de diciembre de 1984) Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (18 de diciembre de 1992) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (18 de diciembre de 1990). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 de noviembre de 2000).

¹² Véase Conferencia de Río de Janeiro de desarrollo sustentable. Río de Janeiro, Brasil 20-22 June 2012. A/CONF.216/L.1

¹³ Ver comunicado de prensa. "Río+20: Opositores a los derechos debilitaron documento final". Human Rights Watch. 22 de Junio de 2012.

¹⁴ Claramente visible en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 donde se revela, que "En América Latina y el Caribe, la elevada desigualdad histórica ha estado vinculada a una desigual distribución de la tierra y la educación, e ingresos más altos para los trabajadores calificados, altas tasas de fecundidad en los hogares más pobres y gasto público regresivo". Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pág. 81.

recientes¹⁵, de tendencias populistas en su mayoría con figuras presidencialistas hipertrofiadas, y deprimidos esquemas de control ciudadano. Espacio de confluencia de las añejas vulneraciones (discriminación, tortura y desapariciones) con los nuevos métodos de abuso: Analfabetismo, Censuras, explotación indiscriminada de recursos minero energéticos especialmente en el suelo y subsuelo y la deficiente Intervención del Estado para regulación en detrimento de las comunidades y los ecosistemas¹⁶.

En Estados como Colombia con uno de los conflictos armados internos más largos de la historia, México y Guatemala, continúan sucediendo, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, cometidas en la mayoría de los casos por agentes del Estado, en contubernio, con las fuerzas de autodefensa o paramilitarismo, con el pretexto de frenar la subversión y enfrentar el flagelo del narcotráfico¹⁷, El ejercicio abusivo de la fuerza, ha recaído, en personas, en situación de franca vulnerabilidad : infantes, defensores de derechos Humanos, sindicalistas, indígenas, jóvenes y Mujeres, estas últimas además impactadas por la arraigada cultura de discriminación y abandono¹⁸, argumento derivado, de los altos Índices de prostitución, explotación sexual y migraciones con fines de explotación, en América latina y el Caribe¹⁹.

Como se ha visto, esta ha sido una de las regiones más impactadas por las renovadas figuras violatorias de derechos, que se erigen a su vez en retos que introducen nuevos interrogantes para el hemisferio, permitiendo concluir, que la situación de los derechos es extensiva y su vulneración no respeta generaciones ni jerarquías, sino que trasciende, se dinamiza y adapta a nuevos contextos, afinando su espacio de injerencia y afectando más grupos poblacionales, lo que no se compadece con los marcos regulatorios que han sido desbordados por las circunstancias, reflejo de la creciente fragmentación y separación de las esferas globales y locales que favorecen las medidas inequitativas y redundan en los bajos niveles de control del accionar de los agentes Estatales y no Estatales.

Ante este poco alentador panorama, varias han sido las iniciativas en búsqueda de una nueva perspectiva de la globalización que vaya más allá de una mera herramienta de conveniencia del mercado, y se erija en un elemento concertado de desarrollo sostenible, una de las más relevantes propuestas que pretende abandonar los vetustos criterios de jerarquía y división de los derechos, y espera ser asumida como parte del sistema internacional para su vigencia y protección, es la Carta Universal de Derechos Emergentes, nacida del seno de la sociedad, que ahora se reconoce como protagonista en la construcción de su propio destino.

¹⁵ De acuerdo a Julio Cesar Ortiz, La inserción de esquemas constitucionales se produce principalmente en la década de los 70's y 80's que denomina primera ola de democratización: en Ecuador (1978), Chile (1980), El Salvador (1983), Honduras (1982) Guatemala (1985). Los noventa a su vez se concentrarían en la consolidación y el desarrollo procesal de los esquemas constitucionales, ejemplo claro en Colombia (1991) véase Ortiz Julio César. Las Evoluciones De Los Sistemas De Partidos, El Sistema Electoral Y Las Instituciones De La Democracia Directa En América Latina. Seminario Internacional "Nuevas tendencias del constitucionalismo en América Latina", Ciudad de México, marzo 18, 19 y 20 de 2009. En CARBONELL Miguel, CARPIZO, Jorge y ZOVATTO. Daniel. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Estocolmo, Suecia -México, D. F.2009.

¹⁶ Ejemplo de la afirmación es la extracción de minerales a cielo abierto, y los impactos ambientales de la extracción petrolífera para las comunidades indígenas, ver en este sentido el Texto Minería en Colombia. ¿a qué precio?. En Boletín informativo no. 18 Peace Brigades International (PBI) Colombia. 11/ 2011, en <http://www.pbi-colombia.org> Consultado 12/07/2012.

¹⁷ Human Rights Watch . Informe Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México. 2011

¹⁸ Ver entre otros los siguientes reportes: Human Rights watch. ¿Derecho o Ficción? La Argentina no rinde cuentas en materia de salud reproductiva. 2010. Del hogar a la fábrica .Discriminación Sexual en la Fuerza Laboral Guatemalteca 2002. En <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/argentina0810spwebwcover.pdf> Consultado en 18/07/2012

¹⁹ Cuestión De Vida. Balance Regional Y Desafíos Sobre El Derecho De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia. Comité De América Latina Y El Caribe Para La Defensa De Los Derechos De La Mujer (CLADEM) Marzo Del 2000. <http://www.cladem.org/publ.htm>.

IV. Nuevos Retos y Nuevas Perspectivas: Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes

La iniciativa que surgió de las discusiones efectuadas en el seno del foro nacional de culturas de 2004, finalmente adoptada tres años después, como muestra del carácter Indivisible y transversal de los derechos y ejemplo de su asunción como una “realidad histórica”²⁰, permitió, traspasar sus jerarquías y reevaluar sus diferentes niveles de protección, en suma, emergiendo derechos que hasta ahora permanecían en hundidos en las profundidades del desconocimiento y la desprotección.

A diferencia de lo que podría pensarse, la Declaración Universal de Derechos Emergentes en adelante DUDHE, no es un documento que por su novedad lejos se encuentra de su efectiva aplicación, sorprende saber, que la consagración de derechos que integra bajo el concepto de democracia como eje transversal y elemento de cohesión, ha sido la reiteración de varios documentos internacionales, tomados en muchos casos como meras declaraciones de buenas intenciones, la mayoría de ellos, concertados en el seno de la Organización de Naciones Unidas.

El texto bajo estudio, eso sí, pretende actualizar y precisar cada uno de los derechos y reunirles en un solo cuerpo normativo que trascienda las barreras teóricas que se crearon para impedir su plena realización. Es pertinente por tanto, hacer un repaso por los documentos internacionales más destacables, que reconocen los “otros” derechos, como pasibles de garantía, con el objetivo, de por una parte evidenciar, la formación de un Corpus Iuris, en suma, una Carta de derechos claramente delimitados, y por otra desvirtuar el pretexto de muchos Estados en desconocerles por su “relativa novedad”. Para tal fin, utilizaremos la división estructural del catálogo de derechos de la segunda parte de la DUDHE y el documento explicativo de la declaración editado por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña.²¹

El catálogo integrado en la segunda parte de la DUDHE, bajo el rótulo de Derecho a la Democracia igualitaria, recoge múltiples prerrogativas del mal llamado grupo de tercera generación o Derechos Económicos sociales y culturales, erigidos sobre dos pilares, direccionados hacia el mantenimiento de las condiciones indispensables de sobrevivencia la dignidad y la equidad. Se destacan además dos manifestaciones reveladoras, la primera referida a la existencia como derecho y deber, la segunda dirigida hacia la protección de la colectividad como sujeto de derechos. Sin embargo no son ingredientes novedosos, pues su presencia reitera múltiples normas internacionales que aunque en algunos casos no integran tratados propiamente dichos, si comportan específicas obligaciones de los Estados, para su plena realización.

En primer lugar deben destacarse como instrumentos antecedentes vinculantes, después de la declaración Universal de derechos de 1948, los pactos internacionales de 1966 y sus protocolos²²; en su articulado encontramos el connato de varios de los recientes derechos insertos en la DUDHE, por ejemplo, el derecho a la renta básica encuentra su raíz normativa, en el artículo 7mo de el PIDESC, ligado al derecho al trabajo y su digna y equitativa remuneración (Art. 4 PIDESC) así mismo, retoma el derecho a la educación y al acceso a los conocimientos y a la cultura (Art. 13 y 15 PIDESC), sumado a los inveterados derechos a la salud, asistencia sanitaria (Art. 12 PIDESC)²³, y a la integridad y dignidad personales, insertos con algunas variantes, en el Pacto de derechos civiles y políticos (Arts. 7, 8, 9 y 10).

²⁰ Rey Pérez. José Luis. El discurso de los derechos: Una introducción a los derechos humanos. Universidad Pontificia de Comillas. 2011. Pág. 123.

²¹ El documento completo con traducciones en Francés, Español, Inglés y Catalán está disponible en <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>

²²Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (10 de diciembre de 2008) [A/RES/63/117](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/RES/63/117)

²³ Es relevante ver además la Declaración política sobre el VIH y el SIDA: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el SIDA (10 de junio de 2011) Organización de Naciones Unidas. AGres 65/277.

Por otra parte, se han efectuado varias declaraciones en el seno de las asambleas Generales de la ONU, que cobijan los derechos a la salud y la paz (Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz²⁴, y con amplios antecedentes el derecho al disfrute de un medio ambiente sano y a habitar el planeta, tema en el cual se encuentran los documentos proferidos en el seno de la primera Cumbre de la Tierra, celebrada en de Rio de Janeiro²⁵, foro donde se aprueba la Declaración de medio Ambiente y desarrollo de 1992 que establece deberes y Responsabilidades de Los Estados, así mismo, se suscriben: La Convención sobre diversidad Biológica del 5 de junio de 1992, la Declaración de Principios sobre conservación de los Bosques, el Convenio Marco sobre Cambio Climático y el plan de acción Agenda 21. Derroteros incorporados en la cumbre de desarrollo sostenible de Johannesburgo y Rio de Janeiro conocidas respectivamente, como RIO+10 de 2002 y Rio +20 de 2012. Derechos todos estos retomados en la Declaración del Milenio suscrita el 8 de septiembre de 2000²⁶, junto con el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura aprobado por la Conferencia de la FAO del 3 de noviembre de 2001²⁷

El discutido derecho a la muerte digna, si pretende ser ahora reconocido en la DUDHE, haciendo presente la dignidad humana como derecho inescindible de la naturaleza del ser humano, la eutanasia como prerrogativa, a pesar de ser un tema de amplio debate, no ha sido reconocida en documento internacional, aunque vale destacar varias recomendaciones efectuadas por asociaciones médicas internacionales dedicadas al cuidado paliativo y la atención de enfermos terminales; en este aparte, merecen ser citadas, la Recomendación relativa a los Derechos de los Enfermos y los Moribundos adoptada en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa pronunciada en 1976, la Declaración de la 35ª Asamblea Médica Mundial sobre la Enfermedad Terminal, adoptada en Venecia Italia en Octubre 1983 y la Declaración de la Asociación Médica Mundial sobre la atención de pacientes con fuertes dolores crónicos en las enfermedades terminales aprobada por la 42ª Asamblea Médica Mundial, celebrada en Octubre de 1990 en Rancho Mirage, California, Estados Unidos.

El segundo apartado, de la Declaración de derechos Emergentes, agrupa bajo el titulo de Derecho a la Democracia plural, prerrogativas relacionadas con los derechos de igualdad, así como aquellos relativos a la eliminación de todas las formas de discriminación y a la protección de sujetos y colectividades en especiales condiciones de vulnerabilidad, especialmente, a pueblos indígenas y comunidades negras y raizales. El segmento retoma entonces, los presupuestos de equidad de la Declaración universal de derechos (Art. 2) así como los lineamientos del pacto de derechos civiles y políticos (Art.2 Núm. 1), posteriormente desarrollados por instrumentos Internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²⁸ y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial²⁹.

De la misma manera, reconoce como sujetos de derechos a nuevos segmentos de población, otrora pretermitidos, como las personas con discapacidad³⁰ y aquellas pertenecientes a colectividades de

²⁴ Organización de Naciones Unidas. Asamblea General Resolución 13 de septiembre de 1999 [A/RES/53/243](#)

²⁵ ONU. Asamblea General Resolución 44/228 de 1992.

²⁶ ONU. Asamblea General Resolución 55/2 de 2000

²⁷ vigente desde el 29 de junio de 2004

²⁸ Véase el Convenio de la OIT (Nº 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes del 27 de junio de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (13 de septiembre de 2007).

²⁹ Asamblea General Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. En vigor 4 de enero de 1969.

³⁰ Véase La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 y sus antecedentes las Normas uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de

oportunidades para las personas con discapacidad ONU Asamblea General 1993.

diversa escogencia religiosa³¹. El acápite reúne a su vez, los derechos de interculturalidad como una manera de diálogo entre perspectivas de vida, en memoria múltiples documentos como la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del 2 de noviembre de 2001, que reconoce como valores fundamentales, la tolerancia, y el respeto, estructurados sobre la diversidad de creencias, culturas e idiomas. En su desarrollo se promulga, el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones, iniciativa que propone, sobre la base del intercambio cultural y el respeto de las múltiples manifestaciones culturales, traducidas en programas de cooperación educativa, política, económica y comercio simétrico³²: “Facilitar oportunidades equitativas de participación en la difusión de información, con miras a alcanzar, un entendimiento objetivo de todas las civilizaciones y de aumentar la interacción constructiva y la cooperación entre civilizaciones”³³, Valiosa iniciativa que debe ser conocida y fortalecida ya que solamente, con la comprensión de nuestras diferencias, y el respeto de aquello que nos hace únicos, es posible estructurar unas relaciones internacionales de cooperación, en procura del conocimiento, el desarrollo, la tolerancia y la paz.

En tercer lugar, reconocidos como derechos a la Democracia Paritaria, se incluyen prerrogativas asociadas con la escogencia de género, la salud reproductiva, la libertad y autonomía sexuales, reiterando varios presupuestos de múltiples instrumentos e iniciativas como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979 (CEDAW) un instrumento internacional que se concentra específicamente en el tema de discriminación y reitera, la necesidad determinar y solucionar los inconvenientes de acceso a la justicia de las mujeres, vale indicar, que en esa misma fecha, se aprueba, el Plan de Acción de Copenhague, que culmina con un exhorto hacia los Estados, sobre la eliminación de los estereotipos y la garantía de acceso a bienes y servicios.

La declaración del Foro social, además inserta, las tesis de la tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz Celebrada en Nairobi en el Año 1985, donde se resaltó la necesidad de la inclusión de medidas constitucionales y jurídicas, de igualdad en la participación social y política así como en la adopción de decisiones.

Diez años después se obtendría uno de los Mayores logros la cuarta Conferencia celebrada en Beijín 1995, al aprobarse por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que establece once ejes de prioridad y se asigna responsabilidades para su logro³⁴, reafirmando “que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas eran parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales³⁵” insistiendo en que “los derechos de las mujeres son derechos humanos

³¹ En este punto, es relevante, la DUDHE, AL establecer como derecho no solamente el profesar una religión, sino a su vez, el derecho de no tener ninguna. (Art.5 DUDHE). Es útil, ver la Declaración 47/135 de la Asamblea general de Naciones Unidas, sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas del 18 de diciembre de 1992.

³² Simancas Rafael. El Papel De La Alianza De Civilizaciones En Las Políticas de Paz Y de Cooperación Internacional. The Center for Economic and Policy Research (CEPR)

³³ Organización de Naciones Unidas Resolución 56/6, de 9 de noviembre de 2001 y A/RES/63/22 de 12/2008.

³⁴ En esa oportunidad los ejes que se establecieron fueron: la mujer y la pobreza; la educación y la capacitación de la mujer; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de comunicación; la mujer y el medio ambiente; la niña.

³⁵ Declaración de Beijing, Par. 9. aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995. (U.N. Doc. A/CONF.177/20/Add. 1).

y los derechos humanos son derechos de las mujeres”³⁶. Textos que no han sido asumidos por los Estados de una manera comprometida, esgrimiendo obstáculos de carácter ideológico, político y económico³⁷.

El texto de la DUDHE, también inserta la proscripción de cualquier forma de violencia contra la mujer, en reiteración de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (Convención de Belem do Pará) de 1994³⁸.

Se reliva además, la apertura en la conformación de la institución familiar más allá de los criterios de masculinidad y feminidad, lo que la DUDHE denomina “derecho a la tutela de todas las manifestaciones de la comunidad familiar”³⁹ y aquellos derechos predicables de colectividades de diversa orientación sexual, presentes en el numeral (1) del artículo 21 de Derecho de no discriminación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea así como la iniciativa francesa a la Asamblea de la ONU en 2008: la declaración de la ONU sobre orientación sexual e identidad de género, actualmente abierta a firma.

La democracia participativa, agrupará en el título IV, todos los derechos de elección, participación y decisión, Conceptos omnipresentes en varios instrumentos que incluyen declaraciones, convenciones y recomendaciones, desde la declaración Universal de Derechos Humanos 1948, que en su artículo 21 integra los elementos más relevantes, de un régimen democrático: El derecho de participación directa e indirecta, en el gobierno y el manejo público de su Estado (21.1.2), Junto con el derecho al sufragio universal, secreto y libre como eje de los procesos democráticos.(21.3)⁴⁰. Así mismo, el artículo 29 hace explícita la concepción de Sociedad democrática⁴¹, para determinar los contextos de sujeción y los deberes de los ciudadanos. El derecho a elegir y ser elegido, se encuentra con tímidas alusiones en instrumentos que regulan sectores sensibles de la población: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965⁴², y la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979⁴³. Texto que recoge las previsiones del Pacto de derechos civiles y políticos de 1966.⁴⁴

Los consensos logrados en el seno de la ONU, no se circunscribieron solamente a nombrar de manera aislada los elementos mínimos de un Estado democrático, los documentos provenientes de las Reuniones de la Asamblea General, demuestran la tendencia hacia la imposición del sistema democrático como requisito y condición de la cooperación y la pertenencia a la Organización⁴⁵.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Un estudio sobre las reservas de los Estados en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Contra la Mujer (CEDAW) Vega Gutiérrez. Ana M^a. Cuestiones De Género En La Mundialización. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR, ISSN 1695-078X, N^o. 1, 2003. Pág. 83 -100.

³⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belem Do Para, Brasil, 9 de junio de 1994.

³⁹DUDHE (Art. 6 T.III).

⁴⁰ Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución del 10 de diciembre de 1948.

⁴¹ Concepto presente en la Declaración de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.Art.4 Art8 (1.a) 8(1.c). Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

⁴² Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial 4 de enero de 1969. Artículo 5(C)

⁴³ Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer. Artículo 7.

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A/RES/2200 A (XXI), 16 de Dic. de 1966. Art 25.

⁴⁵ Para un estudio completo, sobre la democracia en las resoluciones de la ONU ver Ignacio de la Rasilla del Moral. Una Aproximación Al Debate Democrático En Derecho Internacional. Anuario Mexicano De Derecho Internacional. X (2010): 97-148.

En suma, la democracia apropiada, como manifestación por excelencia de la vida en la ciudad ahora convertida de espacio marginal, a “ciudad de ciudadanías⁴⁶” aspecto destacado en la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio del 9 de junio de 2001⁴⁷.

El privilegio de aquellos aún no presentes y las perspectivas del desarrollo futuro, pretende ser derrotero del Título V. referido al derecho a la democracia Solidaria, que concentra todas aquellas prerrogativas que buscan, la conservación y la sostenibilidad, sus previsiones concentran los mandatos de la Declaración del Milenio de 2000 y retoman el relativamente novedoso derecho al desarrollo, en sus múltiples dimensiones⁴⁸, así como el derecho al acceso y disfrute de los recursos naturales⁴⁹.

Se insertan además, los llamados derechos emanados de la utilización de nuevas tecnologías y la bioética presentes en la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos aprobada por la asamblea general el 11 de noviembre de 1997, complementada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Clonación Humana pronunciada un año después de la DUDHE, el 8 de marzo de 2005⁵⁰, meses después, se promulgaría, en el seno de la UNESCO, la Declaración Universal sobre Bioética Y Derechos Humanos, donde se precisa “necesario y conveniente que la comunidad internacional establezca principios universales que sirvan de fundamento para una respuesta de la humanidad a los dilemas y controversias cada vez numerosos que la ciencia y la tecnología plantean a la especie humana y al medio ambiente”⁵¹, ubicando, la dignidad, la responsabilidad y la perspectiva de futuro como principios transversales de la interacción del ser humano con su ambiente. Derecho que se extiende hacia los recursos presentes en el espacio ultraterrestre, la luna y los cuerpos celestes⁵².

En último lugar, la Declaración de derechos emergentes sitúa el derecho a los servicios de justicia nacional⁵³ e internacional⁵⁴, al igual que las demás prerrogativas, predicables de sujetos y colectividades y con varios antecedentes. Bajo el nombre de democracia garantista, define la justicia como un concepto polisémico, referido, no solamente, a la posibilidad de acceso a los esquemas jurisdiccionales ante la comisión de delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, tipos descritos en el Estatuto de

⁴⁶ Declaración Universal de derechos Humanos Emergentes. Art.7 T.IV.

⁴⁷ Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio [A/RES/S-25/2](#) véase el antecedente en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en Estambul (Turquía) en 1996.

⁴⁸ Véase en este punto la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible Aprobada en Johannesburgo en la 17ª sesión plenaria, celebrada el 4 de septiembre de 2002.

⁴⁹ Véase la Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (17 de diciembre de 1970) [A/RES/2749 \(XXV\)](#).

⁵⁰ Organización de Naciones Unidas. Asamblea General Resolución [A/RES/59/280](#) de 2005.

⁵¹ UNESCO. ONU. Declaración universal sobre Bioética y Derechos Humanos 19 de octubre de 2005.

⁵² Véase en este sentido entre otros instrumentos el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (resolución 2222 (XXI) de la Asamblea General, anexo), aprobado el 19 de diciembre de 1966, abierto a la firma el 27 de enero de 1967, entró en vigor el 10 de octubre de 1967 y la Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, del 13 de diciembre de 1996 (resolución 51/122 de la Asamblea General).

⁵³ Véase el antecedente en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Art.8. “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Replicado en el Art.14 del PIDCP. [A/RES/2200 A \(XXI\)](#), de 16 de diciembre de 1966.

⁵⁴ Para un análisis del ámbito interamericano de derechos ver Cançado Trindade Antonio A. El derecho al acceso a la justicia Internacional y las condiciones para su realización en el sistema interamericano de derechos Humanos. C. Revista IIDH. Vol. 37. Año 2003. Págs. 53-83.

Roma de la Corte Penal internacional (Arts. 5 y S.s.)⁵⁵ y la posibilidad de solucionar las diferencias haciendo uso de figuras alternativas como la conciliación y el arbitraje nacional e internacional⁵⁶, sino a la posibilidad de reclamación ciudadana, ante la vulneración de sus derechos económicos sociales y culturales⁵⁷ y la eliminación de los flagelos del hambre y la pobreza⁵⁸, por intermedio de los mecanismos de cooperación interestatal⁵⁹ y con agentes no estatales⁶⁰, previendo además, el derecho a las figuras de justicia transicional y restaurativa, cuyos antecedentes, pueden ubicarse desde los procesos seguidos contra los dirigentes del nacionalsocialismo alemán, luego de la segunda guerra mundial, hasta la intervención de los tribunales penales internacionales ad hoc y permanentes en especial con la Corte Penal Internacional y el afianzamiento del derecho Internacional Humanitario⁶¹, con algunas alteraciones ante el advenimiento del ideario de la lucha contra el terrorismo y los ataques preventivos⁶².

V. Para Terminar... Pasos más allá de la Declaración

La declaración de derechos emergentes tal como hemos visto, constituye una loable propuesta para concentrar los derechos humanos, más allá de las jerarquías y las ataduras conceptuales, buscando, bajo la égida democrática, establecer los parámetros mínimos de bienestar y convivencia, en procura de nuestra existencia y la de los futuros.

No obstante, el camino hacia su real aplicación dista de ser corto y exento de obstáculos, el principal de ellos, el desconocimiento sumado a los pretextos sobre su novedad y rareza, aseveración desvirtuada ante la profusión de textos previos y posteriores a la promulgación de la Declaración, que les incluyen como derechos pasibles de garantía y efectividad.

Es evidente por tanto, la poca voluntad de los Gobiernos de los Estados, en asumir las responsabilidades que implican convertir a sus ciudadanos en plenos sujetos de derechos. Ante esta perspectiva, es necesario, insistir en la ineludible tarea educativa de la democracia en la construcción de

⁵⁵ Organización de Naciones Unidas. Estatuto De Roma De La Corte Penal Internacional Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas A/CONF.183/9.

⁵⁶ Ver entre otros instrumentos: El Convenio de La Haya de 1907, Para La Resolución Pacífica De Controversias Internacionales. Conferencia de la Paz de 1907 Art 1. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969). Art 66. y la remisión del Art.65.3 a la Carta de la Organización De Naciones Unidas Art. 2.3. Organización de Naciones Unidas San Francisco 26 de junio de 1945.

⁵⁷ Ver en este punto, el protocolo Facultativo al pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales. A.RES.63.117 Aprobado por la Asamblea general el 10 de diciembre de 2008.

⁵⁸ Véase Declaración del Milenio. Propósito III. . N0. 11 Y 12. Donde se indica “No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad. 12. Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza” Declaración del Milenio. ONU.A/RES/55/2 2000.

⁵⁹ Véase Declaración Relativa A Los Principios De Derecho Internacional Referentes A Las Relaciones De Amistad Y A La Cooperación Entre Los Estados De Conformidad Con La Carta De Las Naciones Unidas. Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970.

⁶⁰ Entre los que figuran organismos multilaterales, ONG'S, asociaciones filantrópicas y empresas. Matezans Gómez. David. La Ayuda Oficial Al desarrollo AOD. Durante la Crisis financiera Global: Realidad Y Desafíos. En La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos. Dossiers EsF. N° 5, abril de 2012.

⁶¹ Para un panorama de las fases genealógicas de la justicia transicional. Véase, Teitel Ruti G. Transitional Justice Genealogy. Harvard Human Rights Journal, Vol. 16, Spring 2003, Cambridge, MA. Págs. 69-94

⁶² Véase Martínez de Pisón Caveró. José María y Urrea Corres Mariola (coords.) Seguridad internacional y guerra preventiva: análisis de los nuevos discursos sobre la guerra. Ed.s Perla y Universidad de La Rioja. Especialmente el capítulo de Consuelo Ramón Chornet. Sobre la legitimidad internacional de las guerras preventivas. págs. 201-228.

ciudadanos concedores y participantes⁶³, ya que el carácter democrático de un Estado no es una mera denominación retórica, consignada como elemento decorativo en discursos electorales, la democracia es un compromiso estatal y ahora internacional, que debita de los ciudadanos y sus gobernantes, responsabilidades compartidas; la garantía de la participación igualitaria y la posibilidad de deliberación de perspectivas disímiles, así como el ejercicio legítimo del derecho a la oposición, constituyen elementos fundamentales y necesarios, para la construcción democrática: “La gobernabilidad de una democracia no depende tanto de la rapidez y de la capacidad de imponer eficazmente las decisiones desde el gobierno, sino de lograr los consensos suficientes, a través de la discusión abierta y franca y de la negociación, que permitan que la decisión cumpla con el mayor número de adhesiones”⁶⁴.

Ejemplo de esta dinámica y evolución del derecho internacional, que parte desde la base social es la Declaración de derechos Humanos Emergentes, la cual debe hacer parte del acervo jurídico vinculante de derechos, un corpus Iuris que abra paso a la consecución de un sistema de promoción y protección ampliada de derechos, que cuente con un esquema de rendición de cuentas a la sociedad civil, pues es superlativo entender, que “lo importante, no es saber cuáles y cuántos son los derechos humanos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados”⁶⁵.

⁶³ Véase en este punto la relación educación y desarrollo democrático en Naranjo Morales Andrea Del Pilar. La cláusula democrática en el proceso de integración iberoamericano: Sinergia para la participación. Memoria Fin de Máster Relaciones Internacionales Iberoamericanas. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid España. 2012.

⁶⁴ Córdova Vianello. Lorenzo. La democracia Ideal en el Modelo de Norberto Bobbio y las democracias Reales en Norberto Bobbio: Cuatro Interpretaciones. Primera edición: 2006. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto De Investigaciones Jurídicas. México

⁶⁵ Bobbio Norberto. Sul fondamento dei diritti dell'uomo en: Il problema della guerra e le vie della pace, Il Mulino, Bologna, 1979, pág. 119-130. traducción al de Jorge Binaghi en: Gedisa, Barcelona, 19929 Citado en. Llano Alonso Fernando H. Reseña de Juan Antonio SENENT DE FRUTOS, Problemas fundamentales de los derechos humanos desde el horizonte de la praxis, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, 141 pp.

ILADIR - Instituto Latinoamericano de Derecho
Internacional y Relaciones Internacionales
Revista Cuatrimestral *Gobernanza Global*. ISSN: 2225-007
Año 3. N° 7. Enero - abril de 2016. Pp. 53-62.

Diplomacia Digital: Oportunidades para la Política Exterior del Perú

Alejandro Neyra Sánchez (*)

Las redes sociales y las nuevas tecnologías han cambiado drásticamente la forma en que los hombres se comunican e interrelacionan el día de hoy. La Diplomacia, que es por esencia un arte de las relaciones entre las personas de diferentes culturas y entre ellas y las agrupaciones político-sociales que ellas han creado con los Estados-naciones, se ve enfrentada a los nuevos desafíos que esto plantea. No es solo la aparición de nuevos actores sociales distintos a los Estados – como pueden ser las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, o las organizaciones no gubernamentales – sino el empoderamiento de los individuos en todo el mundo gracias a estas nuevas tecnologías lo que deben asumir los diplomáticos del siglo XXI como una característica nueva pero muy significativa del sistema internacional.

Frente a la multiplicación de blogs, cuentas de Facebook, Twitter – y otras formas de micro-blog como los que abundan en China -, Youtube, Flickr, Skype, Pinterest, etc., los diplomáticos en todo el mundo han debido aprender que en un mundo donde la información corre a toda velocidad, es necesario encontrar las formas de participar eficientemente en este nuevo y bullente sistema internacional. Los mensajes de texto, los correos electrónicos y los tweets son mucho más veloces que los cables diplomáticos. En este trabajo no pretendemos hacer una auto-crítica comprensiva sobre la labor diplomática – que creemos igualmente urgente – y su necesidad de aggiornarse, algo que requeriría de mucho mayor debate. Es el nuestro es un enfoque práctico que quiere mostrar sobre todo la serie de oportunidades que se abre a la práctica diplomática (y consular) con las nuevas redes sociales y las nuevas tecnologías, sobre todo para un país como el Perú, que a su buen desempeño económico reciente necesita sumar un servicio diplomático moderno y activo, que entienda estos nuevos medios como oportunidades para una mejor estructuración de su Política Exterior

Introducción

Hacia fines de mayo de 2012, el Embajador del Perú en Washington, participó en un foro sobre “Diplomacia Digital,”¹ donde presentó algunos puntos de vista personales sobre las oportunidades y las posibilidades de Twitter y las redes sociales. Sentado junto a él estaba Alec Ross, el gurú de la Diplomacia Digital y Asesor Senior de la Secretaria de Estado Hillary Clinton, así como el Embajador mexicano Arturo Sarukhan - una estrella en ascenso en la *twitterósfera* diplomática de la capital norteamericana. En comparación con dichos *twitterati*, que cuentan sus seguidores en las decenas y centenas de miles de personas, el número de *followers* del Embajador Forsyth es limitada y modesta; sin embargo, Harold Forsyth es uno de los pocos diplomáticos peruanos - por no decir Embajadores, cuyo número es aún

(*) Escritor y Diplomático peruano. Bachiller en Literatura por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2001) y en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (1998). Se graduó en la Maestría en Diplomacia de la Academia Diplomática del Perú (2000) y en la Maestría Ejecutiva en Servicio Internacional (MIS) de la American University en Washington, D.C. (2011-2012). Ganador del IV Premio de Novela Breve 2012 de la Cámara Peruana del Libro de Lima con CIA Perú, 1985.

¹ <http://carnegieendowment.org/2012/05/17/digital-diplomacy-new-era-of-advancing-policy/apnu>. En términos prácticos utilizaremos la definición de Diplomacia Digital incluida en el portal de la Cancillería británica: “Diplomacia Digital es resolver problems de Política Exterior mediante el uso de internet.” <http://digitaldiplomacy.fco.gov.uk/en/about/digital-diplomacy/>

más reducido - que participan activamente en las redes sociales y que complementan el ejercicio de la práctica diplomática tradicional con las nuevas herramientas digitales.

El propósito de este trabajo es analizar lo que ha hecho el Perú en términos de Diplomacia Digital², centrándonos especialmente en la actividad en las redes sociales, y tratar de describir cuáles son las dificultades y oportunidades que se abren para la diplomacia peruana con su participación en dichos medios de comunicación interactiva, bajo un enfoque práctico. Para hacerlo, el suscrito tuvo la oportunidad de dialogar con el Embajador Harold Forsyth, Embajador de Perú en Washington, así como con Rodolfo Pereira, Agregado de Prensa y director de la nueva oficina “virtual” de Diplomacia Digital en la Embajada del Perú en Washington, a quienes deseamos agradecer su apertura y sugerencias, y cuyos puntos de vista sobre este tema ha sido de gran utilidad.

En la primera parte de este artículo, luego de una sucinta revisión de la discusión teórica sobre el tema – en el marco de la denominada Diplomacia Pública - se analizará brevemente el impacto de la utilización de los medios sociales en la sociedad peruana, solo para confirmar que-como está ocurriendo en gran parte del mundo - se está convirtiendo en una gran parte de nuestra vida cotidiana. En la segunda parte trataremos de presentar de una manera más práctica las dificultades y posibles obstáculos para el uso más difundido de las redes sociales por parte de la Cancillería y sus Misiones en el exterior. En la tercera parte, nos referiremos a algunas de las oportunidades que consideramos existen para desarrollar un programa de Diplomacia Digital en la Cancillería peruana, que ayudaría al país a contar con nuevas herramientas para su Política Exterior, aun cuando no se pretende que este sea un documento estratégico sobre cómo tratar específicamente cada uno de los temas analizados. Por último, trataremos de resumir algunas ideas en una conclusión que esperamos pueda constituir el punto de partida para un debate sobre el tema en el seno del Servicio Diplomático del Perú y de la comunidad académica especializada en las Relaciones Internacionales.

I. Diplomacia Pública: Poder Blando, Poder Social y Poder Colaborativo

Desde que Joseph Nye publicó en 2004 su libro “Poder Blando,”³ resurgió en los círculos académicos norteamericanos el debate sobre la necesidad de que Estados Unidos utilice medios de persuasión antes que de coerción en el marco de su “Guerra contra el terrorismo.” En aquel país, donde el concepto de Diplomacia Pública – la posibilidad de atraer audiencias extranjeras, compuestas de individuos y no de instituciones, mediante la fuerza de las ideas antes que por la fuerza militar⁴ – es mucho más difundido y es enseñado en las escuelas de Relaciones Internacionales, el término “poder blando” ha ido evolucionando y hoy por hoy términos como “poder inteligente,” “poder social” y “poder colaborativo” se discuten como nuevas alternativas al “poder duro” que es evidente mantiene y ejerce la mayor potencia mundial.

No es esta una simple discusión de términos o modas sino más bien la influencia que en el debate académico tiene la aparición de una nueva sociedad internacional marcada por la importancia de las redes sociales en la comunicación entre los individuos y cómo esto también afecta en consecuencia las relaciones entre Estados. Así, mientras que por ejemplo Peter Van Ham habla de un nuevo “poder social,” Ann Marie Slaughter⁵ califica esta nueva relación como “poder colaborativo” - analizando el ejemplo de la “primavera árabe” en el que las redes sociales permitieron la unión de miles de individuos a favor de la causa de la rebelión contra regímenes autoritarios en el norte de África y el Medio Oriente.

² Usamos de aquí en adelante la acepción “diplomacia digital,” la cual preferimos al término ciberdiplomacia.

³ Joseph S. Nye, Jr. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs, 2004.

⁴ Es esta una definición propia. Una definición más precisa puede ser ésta: “el intento de un actor internacional de manejar el ambiente internacional a través de la atracción (compromiso) con un público extranjero.” En: Craig Hayden. *The rhetoric of soft power*. Plymouth: Lexington, 2012.

⁵ Ann Marie Slaughter. *Lego World*. En: <http://www.youtube.com/watch?v=Kv0z7tIsO8U> Ann Marie Slaughter considera que el futuro de los diplomáticos es ser “connectors”- gente que puede mapear todos los espacios de las relaciones internacionales conectando actores, y no solo gubernamentales.

Esto parece haber superado las curiosas denominaciones de Walter Russell Mead de “poder dulce” y “poder pegajoso,” referidas a la influencia que puede alcanzarse en otros Estados a través de la cultura y de la economía.⁶

En todo caso, como puede verse, lo que existe ahora en los Estados Unidos y otros países - sobre todo desarrollados, donde el debate académico es mayor - es un análisis de los cambios sociales que han producido las llamadas redes sociales y la influencia de ello en la arena internacional. Más aún, con esta perspectiva en mente, los servicios exteriores y Ministerios de Relaciones Exteriores de esos países han decidido aventurarse a lanzar campañas de “Diplomacia Digital,” que buscan poner en la práctica las conclusiones del debate teórico y aprovechar la influencia que puede obtenerse a través de la utilización de dichas redes. De ese modo se han articulado acciones de política exterior que se valen de las plataformas tecnológicas para propalar y propagar el mensaje de un Estado en otro país. Estos programas buscan fomentar la participación de los Embajadores y de los funcionarios diplomáticos en el debate sobre temas de política exterior con relevancia en el país sede, sea a través de *blogs*, *twits* y otras redes. Es esta así una opción proactiva y participativa que es posible gracias a las nuevas herramientas tecnológicas existentes en el siglo XXI.

Este debate lamentablemente todavía no se ha extendido de manera práctica en los actores que construyen la política exterior en países latinoamericanos, donde el debate sobre las posibilidades que se abren con las redes sociales es aun incipiente. En los siguientes capítulos desarrollaremos y analizaremos la manera práctica – pero desarticulada – como se viene haciendo Diplomacia Digital en el Perú.

II. Perú: la posición internacional y la utilización de medios de comunicación social

El Perú, con un crecimiento promedio anual de 6% en la última década, es uno de los líderes del reciente resurgimiento económico de América Latina. No es objeto de este trabajo abundar en el proceso de estabilización económica y política que se ha afirmado en el último decenio, pero cabe destacar que este proceso de consolidación y de apertura comercial – evidenciado en la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus mercados más importantes como Estados Unidos, China, la Unión Europea, Japón, Corea, Panamá, México y la mayoría de sus vecinos – tiene que ver también con la creciente modernización que se ve en Lima y algunas de las principales ciudades del país - aunque esto vaya de la mano con tensiones sociales crecientes en otras regiones.

En este contexto, cuando también se ha reducido drásticamente los niveles de pobreza y millones se han vuelto parte de la creciente clase media, el Perú se ha convertido en un ávido consumidor de medios de comunicación social. Según Comscore,⁷ el Perú está en los diez primeros países en términos de utilización de los medios de comunicación social, con cerca de 4 millones de usuarios de Facebook y más de 600 mil usuarios de Twitter – lo que es notable en un país de 30 millones de personas, y donde todavía hay grandes regiones en las cuales Internet no está disponible, quedando evidenciado que la mayoría de usuarios provienen de las ciudades costeras, y en especial de la capital. Del mismo modo, la diáspora peruana, de alrededor de 3 millones de personas se sirve también de la internet para poder comunicarse de manera económica y eficiente con sus familiares y amigos en el Perú.

Aun cuando no es exactamente el objetivo de este trabajo efectuar un análisis de la utilización de redes sociales por actores políticos, es muy interesante destacar que en los últimos meses el Presidente del Perú, Ollanta Humala, junto con su esposa Nadine Heredia, se han vuelto asiduos usuarios de Twitter con más de 300 mil y 200 mil seguidores cada uno, una cantidad relativamente importante en el Perú, aunque ciertamente modesta respecto a otros presidentes latinoamericanos como Hugo Chávez (3 millones), Dilma Rouseff (1,4 millones) o Felipe Calderón (1,7 millones). No obstante, esta actividad presidencial en redes sociales ha sido ya criticada por analistas políticos que exigen una acción decidida y

⁶ Peter Van Ham. *Social Power in International Politics*. New York: Routledge, 2010. Hacemos referencia aquí al capítulo 1: *Social power defined*.

⁷ <http://publimetro.pe/actualidad/2636/noticia-somos-octavo-pais-uso-redes-sociales>

una comunicación directa y real del Presidente en lugar de que continúe comunicándose a través de las redes sociales.

En todo caso, más allá de la participación cada vez más activa de los peruanos en las redes sociales, el uso de ellas por parte de los diplomáticos peruanos es muy bajo – por no decir casi inexistente. La Embajada del Perú en Washington D.C. es una de las pocas que tiene un completo uso de todos los medios de comunicación social disponibles. Y sólo algunos Embajadores han empezado recientemente a utilizar Facebook y a crear sus páginas personales y algunas cuentas institucionales en las misiones a su cargo. Sin embargo, en un país con más de 120 misiones diplomáticas en el extranjero entre Embajadas, Consulados y Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales, no hay en total más de 20 cuentas institucionales de Facebook, por no hablar de las cuentas de Youtube, Skype o Twitter - que se pueden contar con los dedos de una mano.

La utilización por parte de las Embajadas y Consulados de sus páginas web para contactarse con los peruanos en el exterior y desarrollar alguna forma de Política Exterior es también extremadamente baja. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha invertido esfuerzos en presentar una nueva página web, mucho más moderna y “amigable,” lo cual es de por sí un avance, aunque esta todavía no se encuentre preparada para cumplir efectivamente con las expectativas de los peruanos que requieren de una plataforma real e interactiva para realizar trámites en línea o vincularse con el “Perú oficial.”

Del mismo modo, la cuenta institucional del Ministerio cuenta con alrededor de 13 mil seguidores en Twitter – y alrededor de 1800 “likes” en Facebook. Por otro lado, el actual Canciller Rafael Roncagliolo - a pesar de ser una persona con vínculos y experiencia en comunicaciones, no tiene cuentas en las redes sociales (el anterior Ministro José Antonio García Belaunde fue el primer Ministro de Relaciones Exteriores - y hasta ahora el único – que contaba con una cuenta de Twitter).

Es cierto que es éste un problema en varias otras Cancillerías de la región, pero no es esta una excusa para un país que pretende proyectarse como un país exitoso, económicamente sólido, moderno, así como de gran riqueza cultural.

En donde sí se ha evidenciado una cierta mejoría es en el trabajo desarrollado para contar con una marca país - la nueva marca peruana se lanzó el año 2011 y en un año se ha hecho patente el aumento de la utilización de la misma por las autoridades y el pueblo peruanos, que aceptan ampliamente la imagen como representativa. PromPerú, la agencia peruana de promoción lanzó una campaña de sensibilización con éxito, pero está luchando con problemas presupuestarios para poner en marcha una campaña internacional de la marca, la cual cuenta con un video de lanzamiento desde hace muy poco tiempo atrás.⁸

A continuación intentaremos presentar una breve evaluación sobre la situación actual en la Cancillería peruana, explicando cómo la Embajada en Washington está tratando de superar los problemas presupuestarios y de recursos humanos, a fin de aprovechar las ventajas para el desarrollo de una campaña más activa en materia de Diplomacia Digital.

III. Las dificultades de la Diplomacia Digital para una Embajada de Perú y para los diplomáticos peruanos

El Perú cuenta con un servicio diplomático muy tradicional. La única forma de ingresar a la carrera diplomática es a través de una serie de exámenes y culminando con éxito dos años del programa de maestría en la Academia Diplomática del Perú (sólo los puestos de Embajadores en el extranjero puede completarse hasta un 20% por personas que no son diplomáticos de carrera). La mayor parte de la educación que reciben los aspirantes al Servicio Diplomático se basa en visiones clásicas de Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Economía Internacional, pero no existe hasta ahora un curso o

⁸ <http://peru.info/index2.html>

un espacio especializado para el análisis de la Diplomacia Pública y las Comunicaciones Globales. Esto se replica en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en las Misiones del Perú en el extranjero.

En efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene una estrategia de comunicación consistente. Sólo en el último año, con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio, se ha creado la nueva Dirección de Comunicaciones, bajo la nueva Dirección de Comunicación - el nuevo nombre de la antigua Dirección de Prensa. Más allá del establecimiento de algunas directivas particulares, no puede decirse que exista una guía o una dirección, ni mucho menos un estímulo para que los diplomáticos peruanos participen activamente en las redes sociales con una visión crítica y complementaria a sus labores en el Ministerio de Relaciones Exteriores; sólo los jóvenes diplomáticos se están interesando por las posibilidades de los medios de comunicación social modernos, aunque en forma personal antes que profesional. Esto se replica, en consecuencia, en las Embajadas, Consulados y misiones peruanas en todo el mundo, donde hay poco interés en la utilización de nuevas herramientas tecnológicas y redes sociales para hacer Diplomacia Pública, ponerse en contacto con las actividades de la diáspora peruana o cualquier otra forma de promoción externa.

Una razón práctica que explica tal apatía por las posibilidades que ofrecen estos nuevos medios es la **resistencia al cambio** en la organización. El servicio diplomático suele ser centralizado y jerárquico; sólo aquellos funcionarios que se encuentran en la parte superior de la pirámide – que en la actualidad es más bien un rombo - tienen la autoridad para emitir opiniones en material de Política Exterior. Ante esta situación, que tiene que ver incluso con la cultura institucional del Servicio Diplomático, se ha convertido en algo normal para funcionarios de categorías inferiores a Embajadores permanecer en el anonimato o esperar una autorización expresa para poder opinar públicamente. A esto se suma una organización en la que no existe la figura de “portavoz,” siendo que solo normalmente el Ministro y el Vice-Ministro pueden dar declaraciones. (Aunque esta no pretende ser una suerte de análisis organizacional o histórico, nos atreveríamos a señalar que existen raíces de este comportamiento en nuestras instituciones coloniales y republicanas, centralistas y autoritarias.)

3.1. Falta de recursos (presupuestarios y humanos)

Evidentemente una razón más concreta es la **falta de recursos** – tanto humanos como presupuestarios - de la que la mayoría de Embajadores y diplomáticos (y probablemente cualquier burócrata) en general se quejan. Esto es hasta cierto punto falaz, pues por definición las herramientas de las redes sociales están disponibles de forma gratuita. Sin embargo, es cierto que hay una falta de recursos humanos capacitados y preparados para utilizar medios de comunicación social – más aun para utilizarlos como instrumentos de política exterior. La mayoría de los diplomáticos no se dan cuenta del enorme potencial que las redes sociales tienen para ampliar las redes de contactos, llegar a audiencias más amplias – y/o específicas - y para transmitir el mensaje correcto y oportuno. La diplomacia en el Perú - posiblemente en América Latina, aunque el contraejemplo de Brasil es excepcional - es una práctica antigua, donde la publicación en Facebook, Twitter, Youtube o incluso la comunicación por Skype sigue siendo casi un tabú, pues muchos creen que únicamente el mensaje de alguien con autoridad puede ser relevante, cuando existen muchos ejemplos de cómo mensajes de actores individuales pueden tener una gran repercusión, desde los *twits* que iniciaron la “Primavera Árabe” hasta las filmaciones efectuadas con teléfonos móviles que inmediatamente repercuten en Internet – como pueden ser los abusos en Guantánamo o Abu Ghraib o los abusos de los talibanes (la tecnología es “neutral” y emociona o avergüenza a todos por igual).

En la Embajada del Perú en Washington, Rodolfo Pereira - Agregado de Prensa y Jefe de la recientemente creada oficina de Diplomacia Digital de dicha Embajada - es el único responsable de dar contenidos a todos los medios de comunicación social existentes. A pesar de todos sus esfuerzos para estar presentes en la mayoría de redes sociales disponibles – la más reciente adición ha sido Pinterest,⁹

⁹ <http://pinterest.com/embassyofperu/>

que como él señala puede ser una herramienta excelente sobre todo a efectos de promoción del turismo y promoción del comercio - es claro que una sola persona que además no está enteramente dedicada al seguimiento de las redes sociales, no puede convertirse en un actor relevante en la esfera de los medios de comunicación social, donde la interacción y la retroalimentación son tanto o más importantes que la utilización de las propias herramientas. En todo caso, es cierto que existe falta de preparación y de recursos humanos preparados para utilizar los medios de comunicación social y para diseñar estrategias de comunicación en las misiones diplomáticas en el exterior – aunque probablemente podamos extender esto al Gobierno del Perú. Este es efectivamente un problema que requiere ser abordado a la brevedad, pero que resultaría sencillo enfrentar con una adecuada capacitación – la cual puede efectuarse además justamente usando las herramientas tecnológicas al alcance.

3.2. ¿Quién dice qué? El problema de las cuentas institucionales

Las redes sociales son por definición medios de interacción individual. Como señala Rafael Rubio,¹⁰ experto español en la materia, “las redes sociales son estructuras de información que cambian las estructuras organizacionales,” empoderando al individuo, haciéndolo parte efectiva de una red real y virtual – aunque ello suene a oxímoron. Sin embargo, es tal la influencia de las redes sociales, que la mayoría de empresas y organizaciones de más diverso tipo, han debido adecuarse a estos nuevos medios, abriendo cuentas – especialmente de Facebook o Twitter, sólo para hablar de las herramientas más populares. En el caso de Perú, como se vio antes, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene cuentas de Facebook y Twitter que, si embargo, no ofrecen contenidos adecuados específicamente a cada medio. Así, dichas cuentas ofrece básicamente una replica de las notas de prensa y comunicados de prensa, sin mayor interacción o compromiso real con sus casi 13 mil seguidores.

Como se ha señalado, existe también paralelamente una falta de entusiasmo por la utilización de estas herramientas en las misiones en el extranjero. Una de las razones para ello - como comprobamos en la Embajada del Perú en Washington - es que no existe una orientación sobre cómo implementar una estrategia de Diplomacia Digital. Pero hay un problema inherente al recurso mismo de las redes sociales: el problema de la **identidad de las cuentas personales e institucionales**. Por definición el Embajador es el representante del Perú en otro país y en caso mantenga cuentas en redes sociales – a efectos de *hacer* política exterior - puede identificarse como tal. ¿Qué hacer entonces con las cuentas institucionales? Es decir, para poner un ejemplo concreto en el caso de Twitter: ¿Qué mensaje debe difundir la cuenta de la Embajada del Perú en Washington? ¿Debe ser este el mismo mensaje que el del Embajador? ¿Debe ser autónomo y restringirse a información institucional? ¿Puede incluirse opiniones como es el caso de la cuenta del Embajador? - que se entiende estaría capacitado para comentar personalmente sobre la política exterior del país anfitrión o de su propio país.

Es cierto que se trata de detalles que van más allá de la propia ejecución de la política exterior, pero como veremos más adelante es necesario que exista claridad en qué mensaje difunde cada cuenta, pues no necesariamente la información debe ser la misma ya que seguramente las audiencias serán diversas – más aun cuando se considera que el cargo de Embajador tiene un límite temporal, no así la cuenta de una Embajada o un Consulado.

La cuestión en juego entonces es si las cuentas institucionales deberían proporcionar sólo información "neutral" o propagar eventualmente los puntos de vista oficiales del país. En un principio puede verse esto como una dificultad del propio sistema de las redes sociales, pero en términos reales – con una adecuada organización y guía - no se percibe ninguna posible colisión, ya que ambas cuentas - institucionales y personales – como ya esbozamos, pueden (y deben) tener diferentes públicos. El problema real es cómo hacer para crear y consolidar una audiencia para cada una de las cuentas y darse cuenta que hay público (o mercado) suficiente para todo el mundo con una adecuada orientación al momento de difundir un mensaje. Asimismo, en los casos de cuentas para Cónsules y Consulados, siendo

¹⁰ <http://www.rafarubio.es/?p=1126>

el caso que lo que se busca es llegar a la diáspora nacional y a los migrantes en general, esta diferencia parece ser menos relevante.

Un análisis caso por caso – o por país o circunscripción territorial, según sea el caso - también debería darnos algunas ideas frescas sobre cómo utilizar mejor estas herramientas. El notable éxito de los Embajadores de México o Indonesia en Washington DC o de otros Embajadores norteamericanos en países como Rusia o la propia Siria – antes de abandonar el puesto – que cuentan con decenas de miles seguidores, nos hacen pensar que el potencial existe y es sobre todo cuestión de que los países lo deseen aprovechar.

3.3. Ajuste de las audiencias: ¿Qué se dice a cada quién?

La diplomacia peruana – como todavía muchos servicios diplomáticos - está concebida bajo el paradigma de la diplomacia tradicional, que busca desarrollar los contactos y las relaciones entre los Estados y sus representantes; solo recientemente esta concepción incorpora el peso específico de las corporaciones, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Como ya esbozamos en la primera parte, no existe en el Perú una tradición de hacer Diplomacia Pública y tampoco se discute sobre conceptos más recientes como “Diplomacia de redes” (network diplomacy) o sobre el denominado “poder blando,” (soft power) concepto de Joseph Nye que ha evolucionado hacia términos como “poder inteligente” (smart power) o incluso “poder colaborativo” (collaborative power).¹¹

No es objeto de este artículo hacer un análisis de cada uno de estos conceptos, pro creemos necesario mencionarlos en la medida que se vincula con el tipo de relaciones que construyen los actores “oficiales” que hacen política exterior – Cancillerías, diplomáticos y personal del servicio exterior en general - y que tiene que ver con el grado de cercanía que ellos tienen con sus audiencias, tanto en su propio país como en los países receptores.

En ese sentido, por ejemplo, creemos que no se ha hecho un análisis serio de las posibilidades que tienen las redes sociales para establecer un canal de diálogo fluido con los migrantes peruanos que de ese modo podrían entrar en contacto con sus autoridades y con sus representantes en el extranjero.

En resumen, aun cuando existen cuentas de Facebook, Twitter, Pinterest, Youtube y otras redes sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores y de algunas misiones en el extranjero, no existe una estrategia comunicacional clara ni mucho menos una estrategia específica para intervenir en las redes sociales. Creemos que este es el real problema pues el Perú está perdiendo una serie de oportunidades (gratuitas) que pueden ayudar en la mejorar del diseño y ejecución de su política exterior.

IV. Las oportunidades de la diplomacia digital

“The proliferation of communication and information technology creates very significant changes for statecraft. It is a potential game-changer in the field of development”
(Alec Ross, *Digital Diplomacy and US Foreign Policy*)¹²

Hace pocos años, en junio de 2009 para ser más precisos, se produjo el dramático evento de Bagua, en el que murieron 33 personas – 23 policías y 10 nativos - luego de un choque entre policías y comunidades locales que protestaban contra medidas que consideraban lesivas para el medio ambiente derivados del Tratado de Libre Comercio firmado entre el Perú y los Estados Unidos. Esto provocó una crisis dentro del gobierno peruano, pero además de eso se produjo algo que nadie previó incluso en las

¹¹ <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/> Ver nota 4.

¹² En: The Hague Journal of Diplomacy 6 (2011), p. 452

horas siguientes a la gestión y control de la crisis: el impacto inmediato que tuvo este hecho en la prensa y sobre todo en los medios sociales en el extranjero. Sólo escasas horas después de los enfrentamientos, se difundieron imágenes, opiniones e información falsa o inexacta sobre también lo que había sucedido en la llamada "Curva del Diablo," mientras que las cuentas de correo electrónico de las Embajadas y representaciones peruanas colapsaban recibiendo miles de mensajes por minuto. Sólo en ese momento, las máximas autoridades peruanas se dieron cuenta del enorme impacto de los medios de comunicación social. Lamentablemente, su respuesta frente a esta (percibida) campaña de desinformación fue llegar a los medios de comunicación tradicionales - la publicación de costosos avisos en los periódicos extranjeros por ejemplo - y entregar notas diplomáticas informativas con la versión "oficial" para los embajadores extranjeros en Lima y los embajadores peruanos en el extranjero. Es evidente que esta no era la respuesta que la gente esperaba; sólo cuando los informes – a todas luces imparciales -de la Defensoría del Pueblo y el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fueron publicados y difundidos, la opinión pública comenzó a reconocer que había algo de verdad en la versión "oficial".

Este es un buen ejemplo que refleja el poder de los medios de comunicación social y cómo muchas veces el Estado o el Gobierno no es capaz de transmitir un mensaje de la manera adecuada, con la consiguiente pérdida de credibilidad y desprestigio de su imagen. Después de dicha crisis, un grupo de diplomáticos peruanos comenzaron a discutir acerca de la necesidad de modernizar el sistema y se hicieron algunos esfuerzos para crear conciencia sobre cómo es fundamental contar con presencia en las redes sociales a fin de ganar credibilidad y transmitir un mensaje que el público entienda y crea.

Como se mencionó en el capítulo anterior, existen dificultades para diseñar – y poner en práctica - un programa de Diplomacia Digital con una perspectiva peruana. Sin embargo, y justamente quizás porque estamos en terreno casi virgen, hay oportunidades para el desarrollo de programas que abran el diálogo con el público y las audiencias en el extranjero y con la diáspora peruana. Al hacerlo, un examen cuidadoso de los límites y posibilidades de cada herramienta debe ser considerado; a continuación haremos un breve recuento de las principales redes, especificando dichas consideraciones.

Facebook y **Twitter** son plataformas que pueden ayudar a difundir información "oficial" a todos los públicos y con la posibilidad casi ilimitada de ampliar las redes de peruanos en el exterior – más allá de las limitaciones tecnológicas que cada una impone, como el límite de 140 caracteres en el caso de los *twits*. Sin embargo, hay algo que debe ser considerado previamente, pues no podemos asumir que los peruanos se están comunicando a través de uno de estos medios de forma exclusiva o predominante; lo importante es crear formas de llegar a las audiencias e interactuar con los peruanos. De una manera empírica se tiende a creer que Facebook es de los medios sociales más populares utilizados, mientras que Twitter no es todavía tan popular para la comunidad peruana; sin embargo, como ya se señaló, es necesario contar con una cobertura completa de todos los medios disponibles, si queremos llegar a ser realmente eficientes en extender el mensaje que quiere darse, tanto en el nivel político como en el nivel de la atención consular.

Por otro lado, como también se ha mencionado antes, el Agregado de Prensa de la Embajada del Perú en Washington percibe que **Pinterest** ofrece grandes oportunidades para hacer actividades de promoción, así como para sumar y contactar a la diáspora peruana. ¿Cómo? Siendo Pinterest sobre todo un medio visual, permite mostrar imágenes de la gastronomía peruana - probable el mayor orgullo nacional -, paisajes peruanos, objetos históricos o incluso de la moda peruana, que puede ser una excelente manera de involucrar a un extendido grupo de gente que quiere ya sea mantenerse en contacto con la cultura peruana así como promover sus valores.

Oras redes sociales como **Youtube** o **Flickr** son también utilizadas actualmente por el Ministerio y ofrecen medios sencillos – especialmente Youtube – de difundir mensajes en video de los representantes peruanos en el exterior, como ya se ha hecho de manera incipiente en algunas Embajadas.

Por último, no debe descuidarse la necesidad urgente de crear una **página web** o plataforma virtual en la que los peruanos en el extranjero no solo puedan interactuar y conocer acerca de cómo

pueden ponerse en contacto con las autoridades y sus representantes, sino también cómo llevar a cabo diferentes procesos administrativos que se prestan en los Consulados y Embajadas en el extranjero.

Hace algunos años, una página web con estas características se puso en marcha, llamándola "Quinto Suyu," en una referencia histórica a la división geopolítica de los incas. Por desgracia su capacidad y alcance fueron limitados. Sólo los Consulados en los Estados Unidos (diez en total) tiene una página web común en la que se ofrece información básica para atenderse o hacer trámites en dichas oficinas; del mismo modo, el Consulado en Tokio ofrece la posibilidad de realizar algunos trámites en línea. Estos son esfuerzos singulares pero no articulados que deben ser promovidos.

Al momento de escribir este artículo, viene de ser lanzada aun en fase de prueba, el nuevo portal web de la Cancillería peruana (nuevportalweb.rree.gob.pe), mucho más amigable y visualmente atractivo que la página web previa (www.rree.gob.pe). No todo el contenido se encuentra desarrollado y no existe aun opción de efectuar trámites en línea, pero se espera que poco a poco dicha web se vaya convirtiendo en un verdadero portal interactivo en el que tanto los peruanos como los extranjeros hallen una mejor forma de acercarse al Perú, lo que a la larga es el objetivo de la Diplomacia Digital y de la Diplomacia Pública en general.

V. Una incierta conclusión

“Why are we doing it (Digital Diplomacy)?

Because we have to.

Those whose ideals and objectives we oppose are active
and highly effective at using the web.

If we don't take up the digital debate, we lose our argument by default.

Many of our partners, particularly those outside government, have an established digital
presence, engaged audiences and
expertise in achieving goals online.

If we don't work with them, we're missing a huge opportunity.”¹³

“Diplomacia Digital” puede ser una frase pegajosa que a algunas personas no les agrada, pensando que es sólo otra forma de etiquetar o “marketear” parte inherente de una de las profesiones más antiguas del mundo. Pero la diplomacia digital es una realidad y una necesidad básica de un diplomático del siglo XXI, como es el conocimiento de las herramientas informáticas y las nuevas tecnologías. Tal como señala la página dedicada al tema de la Cancillería británica que consignamos al inicio de este capítulo, se hace Diplomacia Digital simplemente *porque se tiene que hacer*, no hay otra opción. Trabajar fuera de las redes sociales no es una posibilidad a considerar en un mundo que se comunica e interconecta cada vez más por Internet.

La mayoría de las personas ya están conectadas y pasan la mayor parte de su vida detrás de una pantalla e interactuando a través de ordenadores o móviles, aplicaciones, etc. Los diplomáticos tienen que entender que no hay manera de evitar la interacción con las personas – y no solo los Estados y demás organizaciones – del país y de todo el mundo. Hemos tratado aquí de comprender la realidad de la Diplomacia Digital en el Perú a través de los esforzados pero insuficientes esfuerzos de la Embajada en Washington D.C. para entender qué y cómo se puede hacer Diplomacia Digital en el Perú.

Creemos que recientes acontecimientos tanto en el Perú como en el extranjero demuestran que la Diplomacia Digital es una manera de avanzar en el desarrollo de la Diplomacia Pública a través de la Internet y las nuevas redes sociales, pero al mismo tiempo exige una especialización y actividad dedicada y enfocada que aún no existe en el Perú. La forma en que el mundo ha evolucionado permite a las

¹³ <http://digitaldiplomacy.fco.gov.uk/en/about/digital-diplomacy/>

personas participar en un diálogo con individuos e instituciones de todo el mundo en tiempo real, algo que formaba parte de la ciencia ficción años atrás.

Los diplomáticos, sin embargo, suelen tener aversión al riesgo y resistencia al cambio. Lo que tratamos de hacer es crear conciencia sobre un tema poco discutido, en el que el capital económico es mucho menos importante que el capital humano, y en el que hay muchas oportunidades por aprovechar, lo cual es especialmente cierto en el caso de los países en desarrollo.

Si hay un aspecto positivo de este aparente desentendimiento con las herramientas tecnológicas digitales es que -como señalamos antes - el Perú es casi un territorio virgen para diseñar un programa de Diplomacia Digital y hay suficiente espacio para experimentar con todas las herramientas de las redes sociales. Como hemos tratado de puntualizar, queda claro que no necesariamente todas las herramientas son útiles en el diseño de la Política Exterior del Perú, pero existe la posibilidad de explorar en todas ellas, especialmente en la cuestión consular, cuando se trata de llegar a la diáspora peruana, ofrecer servicios en línea y, especialmente, acercar el Estado al migrante peruano.

¿Qué se debe hacer primero entonces? Crear conciencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el servicio diplomático peruano, de las posibilidades que ofrece la Diplomacia Digital. En un segundo momento, es evidente que se necesita una estrategia concreta que complemente una mejor preparación para los diplomáticos que les permita conocer el potencial de las herramientas de medios y redes sociales. En tercer lugar, el modelo de ensayo-error es casi una necesidad cuando se quiere identificar las herramientas de las redes sociales que se adecúen mejor a la consecución de los objetivos de Política Exterior del Perú. Por último, es necesario crear un canal – preferentemente virtual – para que los diplomáticos peruanos puedan participar en un diálogo franco sobre este tema y sobre la Política Exterior en general, de modo que exista un paulatino cambio en la cultura institucional - en la que poco se valora la apertura y la opinión personal, así como la comunicación en sí entre los diferentes niveles del servicio exterior. Pero cuidado, esta debe ser una reflexión natural, no "coordinada" por cierto nivel de la administración, pues de otra manera se perdería la esencia de la comunicación moderna; quizás la Academia Diplomática, el órgano de formación de los aspirantes al Servicio Diplomático podría jugar un rol de "facilitación" en este sentido.

Todo este proceso es esencial para que se entienda que las redes sociales no son solo espacios virtuales en los que podemos compartir fotos divertidas o comunicarnos mejor con nuestros amigos. Las redes sociales en el silo XXI constituyen también una plataforma válida para canalizar los objetivos de Política Exterior y establecer mejores relaciones con individuos de nuestro país y del exterior que además puedan comprometerse en ayudar a difundir el mensaje que queremos. Los países en desarrollo debemos invertir en capacitar nuestros recursos humanos para que lo hagan. En el Perú todavía hay un largo camino por recorrer; un mundo de oportunidades existe para quienes quieran aprovecharlo.