

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500,
Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org



CAFOLIS
Sevilla N24-349
y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja
Jorge León Trujillo
Juan Cuvigustavo Larrea
Norman Wray
Paco Moncayo Gallegos
Agustín Grijalva
Carlos Castro Riera
Luis Verdesoto
Gloria Ardaya
Diego Mancheno
Fernando Rosero
Humberto Cholango
Pedro Quimbiamba
Alberto Acosta
Henry Llanes
Gaitán Villavicencio
Fernando Buendía
Antonio Navarro:
Francisco Muñoz
Claudia Detsch
Iván Carvajal
Rosemarie Terán Najas
Napoleón Saltos

11

feb/mar 2011

Coyuntura



5

Editorial
Balance político.
Consulta popular
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.
Nudos críticos
y temas polémicos
Sistematización
de Raúl Borja

26

El referendun: una
estrategia para
acumular más poder
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la
revolución ciudadana?
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de
consulta pone en riesgo
el estado constitucional
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan
de gobierno de Rafael
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una
violación infraganti
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,
reforma penal
y desmantelamiento
del estado
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos
ecuatorianos luego
del 30-S

Luis Verdesoto
y Gloria Ardaya

Política pública

77 La economía política y
la política económica
del gobierno:
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto
social en tiempos de
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:
dos visiones
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:
proyecto polémico que
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley
de hidrocarburos y la
renegociación de los
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera
del gobierno de
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de
tierras en Guayaquil:
historia y coyuntura
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos
autónomos
descentralizados

Fernando Buendía



Internacional

123 Antonio Navarro:
La necesidad
de crear una
internacional
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de
Cancún: una mirada
con optimismo
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la
continuidad
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco
como forma de
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la
revolución

Napoleón Saltos

Debate



internacional

A mediados de diciembre pasado, en Cancún, México, finalizó la XVI Conferencia Internacional de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y el VI Encuentro de los Miembros del Protocolo de Kioto. El objetivo de estas conferencias sobre cambio climático en Naciones Unidas es formular un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto que expira el año 2012. Hasta ahora, este es el único instrumento vinculante del derecho internacional establecido para las políticas de protección del clima. La urgente necesidad de actuar no obedece solamente a la cercana expiración del Protocolo de Kioto. Las obligaciones formuladas en el mismo por los países industrializados, en materia de reducción de gases invernadero, desde hace mucho que son insuficientes, en vista de las amenazas provenientes del cambio climático.

El vaso medio vacío y el vaso medio lleno

Las valoraciones sobre las resoluciones de la Conferencia de Cancún van de un extremo al otro. En vista de las escasas esperanzas que reinaron los días previos a la Cumbre, lo que pasó en Cancún, sin lugar a dudas, puede considerarse un éxito. Empezando porque el fracaso de la cumbre habría llevado a cuestionar todo el proceso de negociación sobre cambio climático, en cuyo caso, probablemente todos los debates sobre un régimen internacional del clima habrían sido trasladados al ámbito del club governance, sobre todo del G-20. Con ello se habría dejado en manos de los grandes países industrializados y en transición, el llegar a acuerdos sobre los puntos esenciales de un régimen de protección del clima. Los países en

desarrollo, gravemente afectados por las consecuencias del cambio climático, habrían quedado mayormente fuera de esa mesa. El multilateralismo internacional también habría quedado fuertemente golpeado.

Con la conclusión exitosa de las negociaciones en Cancún, Naciones Unidas demostró su capacidad de ejercicio. Comparada con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, efectuada a fines de octubre pasado, la Cumbre de Cancún finalizó con relativo éxito. Sin embargo, a nivel de contenidos, no aportó casi nada nuevo. Las resoluciones son absolutamente insuficientes para alcanzar una protección efectiva del clima. En el mejor de los casos, se la puede considerar



La Conferencia de Cancún: una mirada con optimismo relativo

Claudia Detsch

Claudia Detsch — Directora Ejecutiva de FES/ILDIS, Ecuador. La traducción del alemán al castellano corresponde a Mónica Thiel.

“un paso alentador intermedio” en pos de un acuerdo internacional de amplio alcance sobre la protección del clima. Entonces, en vista de los magros resultados ¿de dónde viene tanta euforia sobre la conclusión de la Cumbre de Cancún? El alivio mundial nacido de la conclusión de la Cumbre de Cancún se puede entender solamente si se mira un año atrás.

De Copenhague a Cancún

Después de la última Cumbre del Clima de Naciones Unidas en Copenhague, a fines de 2009, las negociaciones sobre cambio climático quedaron por los pisos. Vísperas de esa Cumbre habían surgido grandes expectativas, se creía que un acuerdo amplio sobre cambio climático estaba a las puertas. Numerosos Jefes de Estado y de Gobierno llegaron personalmente para la conclusión de las negociaciones. Pero al final solamente se logró una declaración no vinculante, negociada esencialmente por pocos estados y, peor aún, a puerta cerrada. El proceso en su totalidad fue criticado como no-democrático y poco transparente por numerosos países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.

El Acuerdo de Copenhague no fue aceptado por los delegados, que solamente tomaron “debida cuenta” del mismo. Los estados miembros de la alianza de integración latinoamericana –ALBA– surgieron como importantes protagonistas contrarios a la aceptación del acuerdo. Muchos observadores empezaron a perder la fe en una protección efectiva del clima, en el ámbito de Naciones Unidas. La formulación de expectativas para la siguiente Cumbre en Cancún, tanto por parte de Naciones Unidas como del anfitrión mexicano y de numerosos Jefes de Gobierno,

fue proporcionalmente tímida. Vísperas de la Cumbre de Cancún reinaban la desconfianza y el pesimismo. Los recuerdos del deplorable fracaso de Copenhague estuvieron presentes durante las dos semanas de Cancún. Desde la perspectiva de muchos estados, en primera instancia el objetivo de esta Cumbre era revitalizar el proceso y restablecer la confianza perdida. Podría decirse que esto se lo logró en gran medida, a pesar de los magros resultados en cuanto a los contenidos.

El desempeño mexicano

La presidencia mexicana de la Cumbre, bajo la dirección de la Ministra de Relaciones Exteriores Patricia Espinosa, se granjeó todo el reconocimiento y respeto en el ámbito mundial. Gracias a ella se logró que la Cumbre concluya con un consenso. Del total de 194 delegaciones, 193 votaron a favor de las resoluciones de la Cumbre. Únicamente la delegación de Bolivia se opuso hasta el final. En el transcurso de las dos semanas de negociaciones, los bolivianos levantaron repetidamente su queja de que no se les había escuchado suficientemente.

La Presidenta de la Cumbre, Patricia Espinosa, estaba decidida a no privarse de una conclusión exitosa. El consenso no implica el unísono, fue lo que le contestó al vocero del grupo negociador boliviano, posición –al parecer– acordada con los juristas de la Secretaría de la Conferencia Internacional. Aunque la posición de Bolivia ingresó a la documentación de la Cumbre, las resoluciones fueron redactadas. Con gran aclamación, los delegados festejaron a Patricia Espinosa, después de la proclamación de la resolución.

La continuidad del proceso de negociaciones

Buena parte de la normativa aprobada en Cancún ya estuvo en el debate de Copenhague. Se trabajó sobre dos campos diferentes de negociación. El primero debía ser el fundamento para un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto. En el marco del acuerdo consensuado en Cancún sobre el proceso de Kioto, entre otros puntos se resolvió lo siguiente:

- Los países industrializados reconocen los señalamientos del *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC)*, de acuerdo con los cuales las emisiones de gas invernadero deberán reducirse hasta el año 2020 en –al menos– el rango de 25 al 40%, comparado con 1990.
- Los países industrializados confirman sus propuestas voluntarias de reducir las emisiones de CO², tal como lo habían aceptado el año anterior en el marco del Acuerdo de Copenhague. Los objetivos voluntarios ingresan por primera vez de forma oficial en un tratado de Naciones Unidas.
- Los países industrializados se ven compelidos a formular sus objetivos nacionales de forma más ambiciosa, pues para limitar en 2 grados el aumento de la temperatura global, el ahorro también global deberá ser el doble de lo aceptado hasta ahora.
- En el Protocolo de Kioto, los países ricos en bosques pueden compensar sus emisiones de gas invernadero con el carbono acumulado en los suelos forestales, lo que hace especial referencia a Rusia.

El segundo campo de negociación se dedicó a lo que se ha

denominado *Long-term Cooperative Actions (LCA)*¹. Estas resoluciones son relevantes tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo por los siguientes motivos:

- Los países suscriptores declaran su intención de delimitar el aumento del calentamiento global en 2 grados, frente al nivel pre-industrial. En un tiempo posterior se revisará la posibilidad de endurecer este objetivo para llegar a 1,5 grado.
- Conjuntamente se quiere desarrollar un “*cuadro de tiempos*” para ver en qué momento las emisiones de CO² alcanzarían su clímax.
- Se quiere establecer el Convenio Marco de Cancún sobre adaptación al cambio climático. Las naciones podrán así desarrollar sus propios planes de adaptación a las consecuencias del cambio climático.
- Los países en desarrollo y transición han sido llamados a pronunciarse sobre medidas de reducción. A diferencia de los países industrializados, se trata en primera instancia de limitar el aumento de emisiones. Por ahora no se reclaman reducciones absolutas.
- Se aprobó el *Programa de Protección Forestal -REDD*.
- Se confirmaron las asignaciones financieras aceptadas voluntariamente dentro del Acuerdo de Copenhague por los países industrializados para ejecutar medidas en los países en desarrollo: ayudas inmediatas anuales por un monto de 10 mil millones de dólares hasta 2012; fondos por un monto anual de

100 mil millones de dólares a partir del año 2020. Estas asignaciones deberán desembolsarse de manera adicional a los de la cooperación tradicional al desarrollo, y pueden provenir de fondos privados como públicos. Estos fondos ingresarán al recientemente creado *Green Climate Fund*. La administración de este fondo por ahora estará en manos del Banco Mundial, decisión que se revisará posteriormente. El Consejo de Vigilancia compuesto por 24 miembros, está conformado en partes iguales por representantes de países industrializados y países en desarrollo.

Desde hace unos años atrás, Brasil es uno de los actores claves en las negociaciones internacionales sobre clima. Este país ha dado su apoyo al establecimiento de una economía mundial baja en carbono. El Gobierno de Lula consideró que la Conferencia de Cancún podía ofrecer la posibilidad de implementar lo acordado en Copenhague, se cumplió esta expectativa.

- La transferencia de tecnología para el cambio climático en países en desarrollo será posible a través de un *Centro de Tecnologías del Clima*, bajo la conducción de Naciones Unidas.

Ver para adelante

Casi todos los países participantes en Cancún admitieron que el compromiso negociado no es perfecto. Empero, es una base para un acuerdo más amplio en el marco de la próxima Cumbre en Sudáfrica. Sin lugar a dudas, el compromiso actual solamente fue posible gracias a que no se exigió a los diferentes países promesas concretas y vinculantes de reducción. Las promesas aceptadas son difusas y no son vinculantes. Aun no existe un consenso sobre la manera en que se las va a implementar. Por ello queda mucho trabajo pendiente para los negociadores de la próxima Conferencia sobre Cambio Climático de NNUU, que se realizará a fines de 2009 en Durban, Sudáfrica, y para la Cumbre de Río+20, en el 2012, en Brasil. Es interesante denotar que la ausencia de la mayoría de Jefes de Estado y Gobierno tuviera efectos positivos sobre las negociaciones.

En América Latina se miró con buenos ojos sobre todo los avances en el *Fondo Verde* y el Programa *REDD*. Sin embargo, se mantiene la crítica a que los países más pobres y vulnerables de África y Asia tengan prioridad en la asignación de fondos. Más importancia para los países latinoamericanos pareciera tener el *Acuerdo sobre protección de bosques -REDD*. Desde la perspectiva de este continente, la Cumbre de NNUU no fue sugestiva solamente por los acuerdos alcanzados o no alcanzados. Algunos de los actores centrales

¹ Acciones de cooperación de largo plazo.

de la Cumbre provienen de Latinoamérica, tal como fue también en Copenhague. Desde hace unos años atrás, Brasil es uno de los actores claves en las negociaciones internacionales sobre clima. Este país ha dado su apoyo al establecimiento de una economía mundial baja en carbono. La delegación brasilera presidió conjuntamente con la delegación británica un grupo de trabajo sobre el Protocolo de Kioto. El Gobierno de Lula consideró que esta Conferencia podía ofrecer la posibilidad de implementar lo acordado en Copenhague, expectativa que se cumplió.

Entre los protagonistas importantes dentro de la región estaban también México y los países de la ALBA. Por su función de anfitrión, el gobierno mexicano adquirió en Cancún una importancia central. Previo a la Cumbre, el anfitrión mostró gran actividad. Las ministras mexicanas de Ambiente y de Relaciones Exteriores quisieron asegurarse de que la Cumbre de Cancún no tuviera el mismo destino trágico que la Cumbre de Copenhague. Con antelación también se buscó establecer diálogos amplios con los gobiernos latinoamericanos. Sobre todo los países miembros de la ALBA estaban en la mira. Habría sido mal visto que justamente los vecinos latinoamericanos hubieran bloqueado la Cumbre. Antes de iniciar la Cumbre, el gobierno mexicano se mostró optimista, en el sentido de que los países de la ALBA no se opondrían a un compromiso.

Detalles de la reunión

Al finalizar la primera semana de negociaciones, los miembros de la ALBA se presentaron conjuntamente ante la prensa. Sus voceros en las negociaciones declararon que no aceptarían el acuerdo, si no tenía el respaldo



de todos los países. La culpa de un posible fracaso de las negociaciones se la endilgó a los países ricos e industrializados. Por otro lado, se puso énfasis en que el comportamiento del voto de los países de la ALBA, a diferencia de muchos otros, *no es comparable*. La futura participación propia de las delegaciones de los países de la ALBA fue condicionada a la prolongación del Protocolo de Kioto.

El rechazo vino de Japón, Canadá, Rusia, Australia y Nueva Zelanda. En su opinión, países como Estados Unidos, China, India, Brasil y Sudáfrica también tienen que asumir compromisos vinculantes propios de la reducción de emisiones. Esta rígida posición hizo que los mencionados países cosecharan fuertes críticas. La Unión Europea también temía por un vacío en materia de política climática, una vez que expire el Protocolo de Kioto el próximo año, por lo que la UE saludó anticipadamente la prolongación del Protocolo de Kioto. Sin embargo, aquellos países que han asumido obligatoriamente la reducción de emisiones a partir del Protocolo de Kioto, en los hechos solamente son responsables del 30% de las emisiones actuales. Estados Unidos no ratificó el Protocolo, por lo tanto, no es vinculante para él. Los países en transición no están sujetos a reducciones. En su posición de rechazo, Japón alegó que las obligaciones vinculantes de reducción en el Protocolo de Kioto

para los países que actualmente constan en el Anexo I son absolutamente insuficientes para combatir el cambio climático. En el transcurso de la segunda semana de negociaciones de Cancún, la posición japonesa se ablandó un poco, y los países en transición también mostraron flexibilidad.

Sorprendente fue el resultado de la votación al finalizar la Cumbre, en la medida en que Bolivia finalmente se encontró sin el apoyo de sus aliados de la ALBA. Las delegaciones de Venezuela, Ecuador y Cuba exigieron únicamente que se escuchara la posición boliviana. Pero esta delegación tampoco encontró apoyo incondicional en ese tema. La vocera venezolana, Claudia Salerno, declaró que los resultados de Cancún habían sido un paso esperanzador. En cambio, el gobierno boliviano anunció que apelaría la aceptación del Acuerdo de Cancún ante La Haya.

El Presidente de Bolivia, Evo Morales, al igual que Rafael Correa, habían participado personalmente en la Cumbre de Cancún. En su discurso ante el Pleno, Evo Morales recalcó su rechazo a cualquier mecanismo orientado hacia el mercado, por ejemplo, el mercado internacional de emisiones, o el programa de protección de bosques REDD+. Al igual que en Copenhague, Evo Morales hizo un llamado a luchar contra el capitalismo y exigió un "Neo socialismo del Siglo XXI". Bolivia mantuvo hasta el final las mismas exigencias, como las había formulado antes de la Cumbre.

Los países de la ALBA

Vísperas de la Cumbre, los países de la ALBA rechazaban tomar como base de la Conferencia de Cancún el Acuerdo de Copenhague. Los acuerdos a los que se llegó en Cancún, se fundamentan

esencialmente en los elementos suscritos ya en el Acuerdo de Copenhague. En cambio, la delegación boliviana quería llegar a que en el documento se delimitara el aumento de la temperatura a máximo 1 grado. Tal como se mencionó anteriormente, las reducciones aceptadas en Cancún provocarán un aumento mucho más importante de la temperatura. En sus temores, por lo tanto, el gobierno boliviano no estaba solo; eran temores compartidos por muchas delegaciones. Sin embargo, la alternativa a la aceptación del Acuerdo habría sido un fracaso de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático a nivel de NNUU y, como se dijo, un traslado del debate al nivel de club *governance*. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, este escenario no habría sido preferible a la situación actual. De modo concomitante, los gobiernos de Venezuela y Ecuador declararon que la continuación de las negociaciones a nivel de NNUU era prioritaria. Por otra parte, limitar el aumento de la temperatura a 1 grado actualmente es considerado como imposible. Incluso mantener el límite de 2 grados al momento parece poco probable.

La posición de rechazo de Bolivia a los mecanismos de financiamiento basados en el mercado es entendible. Muchos países en desarrollo temen que en el caso de una crisis económica y financiera global no haya fondos, y ellos consecuentemente se verían doblemente afectados. Sin embargo, al momento resulta muy poco realista pensar que los países industrializados puedan levantar anualmente 100 mil millones de dólares de fondos públicos, adicionales a los fondos de la cooperación tradicional al desarrollo. Por otra parte, si las fuentes de financiamiento

basadas en el mercado tienen el diseño correspondiente, pueden desarrollar los efectos deseados de direccionamiento, por ejemplo, en el caso de tasas por tráfico aéreo, marítimo y fluvial, o en el caso de la introducción de un impuesto internacional a las transacciones financieras. Si está diseñada de la forma correspondiente, la subasta de derechos de emisión en los países industrializados también puede incentivar el desarrollo de formas de producción bajas en emisiones.

En vez de rechazar estos mecanismos, se debería trabajar mucho más en un diseño transparente de los instrumentos de financiamiento, acordes con las Convenciones de Derechos Humanos y el Derecho Ambiental Internacional. En el caso del Programa de Protección Forestal REDD tampoco se les debe quitar la responsabilidad a los países industrializados por la reducción de emisiones y trasladarla hacia los países en desarrollo. En el caso de REDD, se trata de reducir emisiones por deforestación. En vista de que actualmente hasta el 25% de todas las emisiones provienen de la deforestación, no hay otra alternativa. Es importante también que el mecanismo esté bien diseñado y que simultáneamente los objetivos de reducción en los países industrializados aumenten notablemente, a fin de prevenir cualquier desconfianza. El cambio desde las raíces en los sistemas económicos globales no es realista, y tampoco deseable, si no se incluye la economía.

Por otra parte, tampoco se debería olvidar que el compromiso de Cancún aportó innovadoras estrategias a las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Es así que se sigue buscando un acuerdo vinculante en el ámbito legal. Al mismo tiempo,

el nivel nacional, subregional y regional gana en importancia. Así mismo, la resolución presenta un punto de partida muy prometedor para las siguientes rondas de negociación. Depende ahora de los programas nacionales de combate al cambio climático y de coaliciones entre los estados precursores. Crece, por lo tanto, a nivel interno, la presión sobre la Unión Europea por que aumente su objetivo de reducción de emisiones al 30% hasta el año 2020. Actualmente la UE ha aceptado una reducción de 20% hasta 2020, sobre la base de los valores de 1990.

Finalmente, en el debate alrededor de las medidas adecuadas para combatir el cambio climático no debería dejarse a un lado por más tiempo un punto crítico: no se trata solamente de un cambio en la forma de vida en los países ricos. Se trata de un cambio en la forma de vida de los ricos en *todos* los países. La clase media-alta y alta en los países en desarrollo en su mayoría tiene un estilo de vida similar al de la mayoría de personas en los países industrializados y ricos, y acarrea similares niveles de emisión. De otra parte, la abolición de subsidios dañinos para el clima es un tema que no atañe solamente a los países industrializados, sino, nuevamente, a *todos* los países. ^{lat}