



REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

POLÍTICA INTERNACIONAL

Enero/junio 2009

La conformación de un orden sudamericano y la transformación del
orden internacional
Javier Alcalde Cardoza

Abascal y la reformulación del espacio del virreinato del Perú,
1806-1816
Scarlett O'Phelan Godoy

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática
del Perú
Enrique Belaunde Vargas

El islam político y el conflicto con Occidente
Juan Prieto Sedó

La historia, los cambios globales y las relaciones internacionales
(I parte)
Carlos Buller

La Academia Diplomática del Perú es el centro de estudios superiores y de formación profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores

Revista

Política Internacional

Academia Diplomática del Perú

n°s 95-96

Enero/junio de 2009

Depósito Legal: Reg. 92-1545

Planta Orgánica

- Rector
Embajador José Antonio Meier
- Directora Adjunta
Embajadora Cristina Ronquillo de Blodorn
- Ministro Enrique Belaunde Vargas
- Ministra Consejera Lourdes Hilbck de Arróspide
- Ministro Consejero Eduardo González Mantilla
- Primera Secretaria Yella Zanelli
- Asesor Académico
Ph. D. Javier Alcalde Cardoza

Edición

- Diseño y diagramación
Elka Saldarriaga García

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos siempre y cuando se haga referencia a la fuente.

Av. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex Pershing), San Isidro
Telefaxes: (51-1) 4620601 - 4621050 - 4620530

Las opiniones vertidas en los artículos publicados en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Contenido

Artículos

- La conformación de un orden sudamericano y la transformación del orden internacional
Javier Alcalde Cardoza 9
- Abascal y la reformulación del espacio del virreinato del Perú, 1806-1816
Scarlett O’Phelan Godoy 30
- Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú
Enrique Belaunde Vargas 47
- El islam político y el conflicto con Occidente
Juan Prieto Sedó 75
- La historia, los cambios globales y las relaciones internacionales (I parte)
Carlos Buller 94

Reseñas bibliográficas

- 9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out
de *David Ray Griffin and Peter Dale Scott*
Julio Ubillus Boada 111
- How Countries Compete: Strategy, Structure and Government in the Global Economy
de *Richard H.K. Vietor*
Catherine Vennard Zapata 116
- The Silence of the Rational Cente. Why American Foreign Policy is Failing
de *Stefan Halper and Jonathan Clarke*
Omar Ortega Ortega 120
- El riesgo-país. Un enfoque latinoamericano
de *Michel Henry Bouchet, Aleida Sarmiento y José Lumbreras*
Natalia Fernanda Salazar Balderrama 124

Actividades

- Actividades institucionales 127

ARTÍCULOS

La conformación de un orden sudamericano y la transformación del orden internacional

Abascal y la reformulación del espacio del virreinato del Perú, 1806-1816

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

El islam político y el conflicto con Occidente

La historia, los cambios globales y las relaciones internacionales (I parte)

LA CONFORMACIÓN DE UN ORDEN SUDAMERICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL*

Javier Alcalde Cardoza

Asesor Académico y profesor de la ADP desde 1997. Es además profesor de la licenciatura y maestría en Ciencia Política de la PUCP y del Instituto de Gobierno de la USMP. Posee un doctorado en Asuntos Internacionales por la Universidad de Virginia y ha sido Fellow posdoctoral en Paz y Seguridad Internacionales de la Fundación MacArthur.



Ha publicado dos libros en EEUU y cuatro libros en el Perú, el más reciente *Los Estados fallidos: La influencia del desarrollo* (Lima, CEDEP, 2004).

Desde hace veinte años, con la caída del bloque soviético, el orden internacional ha comenzado a transformarse en varios de sus rasgos más notables, pero hasta la fecha, pese a repetidas proclamaciones, no alcanza a perfilarse de manera estable un nuevo orden.

Al anuncio de un idílico “fin de la historia” (Fukuyama), con la cesación de grandes confrontaciones y guerras, ha seguido un truculento “retorno de la historia” (Mearsheimer), con las dos conflagraciones del Golfo, las guerras de desmembración de Yugoslavia, el derribamiento de las torres gemelas, la ocupación de Afganistán y la singular guerra universal contra el terrorismo que viene librando Estados Unidos.

A un orden unipolar y fundamentalmente occidental, dominado por una superpotencia militar y una potencia comercial europea, han seguido el desequilibrante ascenso de China, el resurgimiento de Rusia y la escalada de India. El aparente triunfo de la globalización económica y el espectacular crecimiento de los años noventa han desembocado en los últimos años en un nuevo proteccionismo, en una gran crisis financiera y en la desaceleración de la economía mundial.

* Este trabajo se origina en una conferencia dictada en el Segundo Curso del Instituto Rio Branco para países de Sudamérica (diciembre 2009). Una primera versión escrita se publicó en la Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú.

El orden internacional es el resultado de interacciones de poder político, militar, económico e ideológico entre las principales potencias del mundo. Es la garantía de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema internacional que reposa sobre un orden jerárquico de estados y la distribución internacional del poder (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
Significados de Orden Internacional

<i>Relacionado con orden público</i>
a. Existencia de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema internacional y normas correspondientes
<i>Relacionados con sistema internacional</i>
b. Orden jerárquico internacional
c. Sucesivas transformaciones del sistema internacional
d. Arreglo colectivo para el logro de los fines de la sociedad de estados (autopreservación, independencia de estados, y paz)

Tomando como base la experiencia de las grandes transformaciones del sistema internacional en los últimos doscientos años (desde 1815), podemos afirmar que los principales actores en la conformación de un orden internacional son las potencias mayores, es decir las grandes potencias como también potencias intermedias y regionales (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2
La Jerarquía Internacional

Potencias Mayores	Grandes Potencias (Superpotencias)
Potencias Menores	Potencias Intermedias (Potencias Regionales)
Microestados	

Los componentes fundamentales de un orden internacional son (véase el cuadro 3), en primer lugar, las grandes potencias promotoras del orden y sus intereses. Estas potencias son responsables de establecer los demás componentes del orden.¹ Se encargan, a través de procesos de competencia, conflicto y cooperación, de liderar la transformación del orden internacional, de acuerdo con sus intereses o fines. En este rubro debemos destacar el rol de Estados Unidos, en 1945 y a partir de 1990.

Otro componente básico es una organización internacional, tal como las Naciones Unidas, que ayuda decisivamente a llevar adelante los fines del orden adoptando la forma de un arreglo colectivo de la sociedad de

estados. Al lado de la organización internacional están ciertos regímenes internacionales de especial interés para las potencias promotoras. Se trata de conjuntos de principios, normas y reglas que gobiernan áreas de las relaciones entre Estados y otros actores (tales como el régimen monetario, el régimen comercial, o el régimen de no proliferación nuclear).

Es importante también el papel de ideologías que asumen la función de legitimar los fines del orden, facilitando su construcción y preservación (por ejemplo, las ideas del estado de bienestar, del desarrollo económico o de la globalización).

En cada orden se da un nuevo arreglo jerárquico entre los Estados, sobre todo en los estratos superiores, así como nuevas alianzas o bloques de poder, que contribuyen a dar estabilidad al orden.

Finalmente, en cada orden hay una redefinición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las potencias mayores, la cual tiende a concretarse en la formación de nuevos órdenes regionales.

Cuadro 3
Componentes Básicos del Orden Internacional

1. La voluntad y la capacidad de una o varias grandes potencias, las cuales, de acuerdo con sus intereses, persiguen ciertos fines a través del establecimiento del orden;
2. Fines específicos de la o las Grandes Potencias promotoras del orden;
3. Una organización internacional que facilita la construcción y funcionamiento del orden como arreglo colectivo;
4. Ciertos regímenes sectoriales, que permiten a las grandes potencias, en coordinación con otros actores, regular áreas de interacción internacional de especial interés para ellas. Por ejemplo en 1945 se crea los regímenes monetario, de comercio y de financiamiento. Después de 1990 está pendiente la conformación de nuevos regímenes del petróleo y la energía, lo alimentos, el agua, las finanzas y de lo que puede llamarse el tutelaje de "estados fallidos";
5. Una o varias ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden así como sus fines;
6. Un reacomodo en los estratos superiores de la jerarquía de Estados, que constituyen la base de poder sobre la que reposa el orden;
7. Una reconfiguración del equilibrio de poder entre alianzas o bloques de las principales potencias, que asegura la estabilidad del orden. (la alternativa a este requisito, que aún no se ha dado a escala universal, sería la consolidación de un orden unipolar); y
8. Redefinición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las grandes potencias y potencias regionales, que se materializa con la formalización de órdenes regionales.

En este artículo queremos abordar las recientes tentativas de integración de Sudamérica, entendiendo éstas como un intento de conformar un nuevo orden regional en medio de la transformación del orden internacional después del fin de la Guerra Fría.

Un orden regional realiza una función afín a la del orden internacional, en tanto que es un arreglo complementario para el cumplimiento de los fines de la sociedad de estados y para el logro de un mínimo de estabilidad y seguridad en una determinada región como de los fines particulares de ésta. En el mundo se dan regiones con diversos grados de precisión en su delimitación (lo cual crea traslapos y complica las posibilidades de organización regional) y órdenes regionales con distintos niveles de elaboración.

Un orden regional consiste en la presencia o establecimiento de una serie de componentes, similares a los del orden internacional y mayormente conectados o de alguna manera subordinados a los de éste.

En este sentido, la formación de un orden regional depende, en primer lugar de la voluntad y capacidad de una o varias potencias mayores, regionales y extrarregionales, guiadas por fines o intereses referidos a la región. Esto significa que un orden regional puede mostrar predominio de una o varias potencias, de la región o de fuera de la región. Cuenta con uno o varios organismos de carácter regional, que facilitan el logro de los fines de la sociedad de estados y los de la región, y están vinculados con organismos de alcance mundial. Exhibe también algunos regímenes que regulan ciertas áreas de interacciones de los Estados de la región. Puede contar con ideologías, de alguna manera vinculadas con, o derivadas de, ideologías universales.

El surgimiento o la transformación de un orden regional se relacionan, como hemos visto, con cambios globales en la correlación de fuerzas de las grandes potencias y el establecimiento de nuevos equilibrios de poder. Pero también pueden originarse en transformaciones y nuevas configuraciones de poder a nivel regional. Estos cambios se reflejan en una redefinición de las influencias políticas sobre ciertos espacios al interior de la región.

Las potencias sudamericanas en el orden internacional

En un primer nivel de la jerarquía estatal, donde se dan actualmente los procesos más importantes de transformación del orden internacional, hallamos hasta siete actores, que corresponderían de alguna manera a la categoría tradicional de grandes potencias: en primer lugar, Estados Unidos, China y Rusia y en un segundo plano (como cuasi grandes potencias), la Unión Europea, India, Brasil y Japón.

En este primer nivel encontramos a un actor sudamericano, Brasil, que es uno de los más fuertes candidatos a ocupar un lugar permanente en un ampliado Consejo de Seguridad de la ONU.² Desde otro punto de vista, en la situación de “potencias emergentes”, esto es aquellos Estados que se anticipa pasarían a ganar protagonismo en el orden venidero, la presencia sudamericana es notable.

En efecto, en los BRIC, presentados como figuras centrales del nuevo orden en el célebre estudio del Banco de Inversión Goldman Sachs, Brasil está al lado de Rusia, India y China. En la práctica, estos países vienen realizando reuniones de coordinación. En el G20 financiero, que es una reciente ampliación del exclusivo G8,³ han sido incluidos Brasil y Argentina. También en los principales ejercicios académicos que han intentado identificar en los últimos años a las nuevas estrellas del firmamento económico-político mundial, denominándolas, por ejemplo, “Estados pivote”, “Estados ancla” o “grandes mercados emergentes”, han sido seleccionados Brasil y en menor medida Argentina.⁴

Entre los doce Estados sudamericanos sobresale nítidamente una potencia emergente, Brasil, que está transitando de la categoría de potencia intermedia a gran potencia. Como potencia intermedia podemos considerar a Argentina y un poco más abajo, transformándose de potencia menor a potencia intermedia, Chile y, más debatiblemente, tanto la Venezuela de Chávez como Colombia, aliado privilegiado de EEUU. Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, aunque con distintos pesos, muestran el perfil de potencias menores. Guyana y Surinam son considerados microestados.⁵

Como paso inicial para entender la problemática que enfrenta la construcción de un orden sudamericano es importante tener en cuenta algunos rasgos centrales del comportamiento internacional que se atribuye a las potencias intermedias y menores, respectivamente.

Las potencias menores, que constituyen el estrato central y más numeroso en la jerarquía de Estados, encuentran dificultades para mantener un comportamiento completamente independiente de las potencias mayores, por sus vulnerabilidades en defensa y economía, especialmente cuando se les cataloga como “países en desarrollo”. En cambio, las potencias intermedias son capaces de afirmar su independencia frente a las grandes potencias y en algunos casos aun desafiarlas, pese a que su ascenso se ha dado mayormente vinculado a algunas de ellas. Las grandes potencias, por su parte, prefieren cooptar y ganarse como aliadas a las potencias intermedias. (Véase cuadros 4 y 5).

Cuadro 4
Potencias Intermedias

Generalmente, no pueden ejercer una influencia considerable en el sistema internacional por sí solas, sino liderando grupos, mediante una participación activa en organizaciones internacionales y aceptando responsabilidades colectivas.

Ocasionalmente, pueden ejercer individualmente algún impacto sistémico pero nunca de carácter decisivo.

Usualmente exhiben una activa diplomacia.

En muchos casos son potencias regionales.

En algunos casos muestran una vinculación histórica con determinadas Grandes Potencias.

Son capaces de afirmar su independencia frente a las Grandes Potencias y en algunas áreas de actividad y regiones del mundo pueden llegar a desafiar a éstas.

Las Grandes Potencias las buscan como aliados en la paz y prefieren evitar conflictos con ellas, por los costos involucrados.

Cuadro 5
Potencias menores

- La mayor parte de Estados corresponde a esta categoría.
- Son Estados que ni por sí solos ni en grupos pequeños pueden tener influencia en el sistema internacional. Pueden ejercer alguna influencia en sus regiones.
- No tienen capacidad para garantizar por sí solos su defensa. Este rasgo puede relacionarse con su escaso poder militar y la falta de industrias de defensa.
- Las grandes potencias y potencias intermedias buscan incorporarlas en esferas de influencia así como a intervenir de diversas maneras en ellas y a condicionar su comportamiento externo y aun interno.
- Tradicionalmente su principal preocupación ha sido la de preservar su autonomía.
- Son defensoras de la organización internacional y el derecho internacional.
- Debe distinguirse la gran cantidad de potencias menores que además están en la categoría de países en desarrollo, lo cual aumenta su dependencia externa.

En la problemática de la conformación de un nuevo orden regional sudamericano los actores principales son la primera gran potencia, Estados Unidos y una candidata a gran potencia, Brasil. Mientras que la segunda promueve la integración sudamericana, Washington se opone discreta pero

tenazmente a este proceso, principalmente porque conlleva un distanciamiento del ámbito del sistema interamericano, que él domina.

Las potencias menores de Sudamérica vienen alinéandose, aunque tentativamente y con ambivalencia, con uno u otro coloso. Sin embargo, como discutiremos más adelante, no se trata de una confrontación abierta entre Washington y Brasilia, ni tampoco necesariamente de una relación conflictiva. Han surgido nuevas líneas de entendimiento entre Estados Unidos y Brasil, tales como la promoción internacional del etanol. Es probable también que avancen grandes proyectos, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que integrando Sudamérica benefician a la vez a Brasil y a otras potencias industriales, encabezadas por EEUU. Políticamente, existen otros actores importantes como México, que en una nueva alianza con Brasil, podrían relanzar, bajo un liderazgo compartido, al bloque latinoamericano. Finalmente, debemos tener en cuenta que en el mismo Brasil hay fuerzas que cuestionan la priorización de Sudamérica en las acciones externas del país.

Los órdenes regionales en la Guerra Fría

En un análisis, que a nuestro juicio requiere un mayor refinamiento, la literatura especializada considera que, desde 1815, el sistema internacional ha evolucionado pasando por dos o tres órdenes: el Concierto de Europa (1815-1914), el (frustrado) orden de Versalles (1919-1939) y el orden de la Guerra Fría (1945-1990) (que también podría ser llamado de Yalta o de Bretton Woods).

Durante el orden de la Guerra Fría tienen lugar, en primer término, la consolidación y luego el debilitamiento de un “orden regional interamericano y un suborden regional latinoamericano”, mostrando como instituciones fundamentales la OEA, el TIAR y la CEPAL, y como procesos centrales el desarrollo y la integración latinoamericanos.

El sistema interamericano comprende básicamente a los Estados Unidos y a los países al sur del Río Grande, es decir México, los países centroamericanos y Sudamérica, los cuales, a su vez, forman América Latina (posteriormente Canadá y las pequeñas excolonias europeas del Caribe y Sudamérica pasan a formar parte del sistema).

La ONU surge en 1945 como una institución universal, de acuerdo con las preferencias de Washington, pese a las opiniones de Stalin y Churchill de que la organización internacional de la posguerra debía ser básicamente de carácter regional. Como una suerte de compromiso, dentro del Comité Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, se creó comisiones económicas

regionales, entre ellas la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Además del sistema interamericano, que a fines de los años 1940 funge como el más acabado exponente de un orden regional, pronto se perfilan un sistema europeo (con el Consejo de Europa y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero), un sistema árabe (Liga Árabe) y un sistema africano (Organización de la Unidad Africana).

Los órdenes regionales más exitosos de la Guerra Fría (o quizás los únicos que pueden ser considerados más o menos exitosos por sus resultados) son el europeo y el interamericano-latinoamericano. Sin embargo, el primero acaba el período (en los años 1990) con un avance consistente del desarrollo y la integración de sus miembros, la consolidación de sus instituciones y la ampliación de la región, mientras que el segundo, pese a que de sus filas emergen varias nuevas potencias (Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela), muestra avances muy desiguales en desarrollo, un pobre progreso en instituciones y en la integración, y poderosas tendencias al reagrupamiento, sobre todo en el norte (NAFTA) y el sur (Mercosur y Unasur).

Estos resultados contrapuestos de los planes europeos y latinoamericanos de integración y desarrollo conjunto determinan, a nuestro juicio, que en tanto, al fin de la Guerra Fría, Europa se unifica y amplía como región, América Latina se contrae y desdibuja.

Entre los principales cambios que se producen en la jerarquía de Estados durante la Guerra Fría, destaca el ascenso colectivo de una Europa integrada, que llega a ser vista como una tercera fuerza, de corte civil, en el orden internacional. En cambio, los países latinoamericanos no alcanzan a realizar sus aspiraciones de los años 1970, de convertirse en una nueva clase media de naciones. Se da, eso sí, una notable mejora de Brasil y México, por debajo de China e India pero claramente por encima del mayor “tigre asiático”, Corea del Sur.

Varias regiones se redefinen al inicio y durante el desarrollo de la Guerra Fría. Los Estados de Europa controlados por la Unión Soviética se desvinculan de la región, dando lugar a la separación de Europa Occidental y Europa Oriental. A partir del surgimiento de Israel, el Medio Oriente se polariza por el conflicto árabe-judío y por la activa intervención de las dos superpotencias. Gracias a la descolonización, el África, que solo contaba con cuatro Estados independientes y estaba mayormente dividida entre los imperios coloniales británico y francés, pasó a ser una región con más de 50 Estados soberanos.

América Latina, por su parte, gana homogeneidad a través de las propuestas de desarrollo e integración económicas de la CEPAL, las cuales consiguen que los Estados de la región, desde México hasta Argentina, piensen y actúen de manera muy parecida en relación con ciertos problemas, tareas y perspectivas comunes y sean los países en desarrollo de mayor crecimiento hasta promediar la década de 1960. Hasta este momento América Latina era considerada la región más dependiente del mundo en desarrollo, por la influencia que EEUU ejercía sobre ella.

La identidad latinoamericana se acrisola y los ideales de integración se visualizan más caros y cercanos con la adopción de estrategias de desarrollo nacionalistas en los años 70. Estas vienen acompañadas por una acentuada percepción de las diferencias existentes con Norteamérica y un acercamiento al Tercer Mundo. Pero la crisis de la deuda de los años 1980 quita viabilidad a los planes de desarrollo e integración latinoamericanos.

Con los años 1990, al mismo tiempo que las reformas neoliberales, despuntan nuevas tendencias en la integración dentro del sistema interamericano. Por un lado, Norteamérica entra en un proceso propio de integración, con una modalidad particular y México opta por incorporarse a un mercado ampliado que comprende a Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Por otro lado, Argentina y Brasil establecen un pujante eje de integración en el extremo sur de las Américas (Mercosur).

Antecedentes históricos del orden regional en las Américas

Durante el siglo XIX surgieron dos grandes visiones de integración en las ex colonias ibéricas, que habrían de proyectarse a los siguientes siglos. Una primera, que ha sido denominada *pan-latinoamericana*, aparece en 1826 con los diseños de Bolívar; signados por el recelo de EEUU y expresados en el Congreso de Panamá. La segunda, el *panamericanismo*, un acercamiento estrecho de las dos Américas, va a ser promovida por Estados Unidos, especialmente a partir de 1889, a través de conferencias panamericanas.

En un primer período, desde 1826 hasta 1888, la integración de los pueblos ibéricos se intentó desarrollar “desde adentro”, es decir exclusivamente en el ámbito que después comenzaría a denominarse latinoamericano (más o menos desde 1870) y deliberadamente aparte de EEUU. Es interesante observar, sin embargo, que el mismo Bolívar, en privado, en 1826 se mostraba escéptico respecto a las posibilidades de una integración de todos los pueblos iberoamericanos y pensaba más realistamente en una Federación de los Andes⁶ (anticipando una opción andina que recién se ensayaría 140 años más tarde).

Pese a la organización de varias conferencias de alcance iberoamericano en este período, al lanzamiento de una propuesta amplia de confederación en 1856 (a la que se invitó a participar a Brasil) y al temor que existía frente al poderío de EEUU, el cual operaba como factor cohesionante, las tentativas no tuvieron mayores éxitos. Esto se debió principalmente a la ausencia de un liderazgo nacional que impulsara el proyecto y a los mayores contactos que existían con las potencias europeas que entre los mismos países iberoamericanos.

El panamericanismo promovido por Washington ganó terreno a partir de 1889, con la primera conferencia panamericana. No obstante que en las siguientes décadas se dan una serie de acontecimientos históricos que robustecen la identidad latinoamericana, al mismo tiempo va avanzando la institucionalización del sistema interamericano. En 1910 se establece la Unión Panamericana, ocupando un edificio donado por Andrew Carnegie y significativamente ubicado entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado.

En 1919, el presidente Wilson saca adelante su proyecto de la Sociedad de Naciones, con la que busca acabar con los arreglos regionales y con la secular práctica del equilibrio de poder. Sin embargo, en el artículo 21 de la Carta de la SDN establece la compatibilidad del nuevo ordenamiento con la Doctrina Monroe y con el incipiente sistema interamericano, manejado por Washington.⁷

Este hecho contribuye a que en los años 1920 aumente el número de los críticos que equiparan al panamericanismo con el imperialismo. En realidad, la “Política del Garrote” de Theodore Roosevelt (1904) y la “Diplomacia de las Cañoneras” de Taft (1908) habían creado un fuerte resentimiento en sectores de los países latinoamericanos frente al creciente poder estadounidense.

El impacto de las ideas de José Enrique Rodó (1900), que pintaban una Norteamérica dominada por el materialismo y el utilitarismo y, sobre todo, el nacionalismo de la Revolución mexicana, las ideas de Vasconcelos de una “raza cósmica” latinoamericana y los planteamientos de Haya de la Torre en torno a una identidad indoamericana, fortalecieron marcadamente en las primeras décadas del siglo XX el soporte ideológico, aunque no la práctica, del *pan-latinoamericanismo*.

La política del buen vecino, en gran medida motivada por la alarma ante los avances de las naciones del eje en Latinoamérica, vino a cambiar, a fines de los años 20, la actitud norteamericana, no solamente dejando de lado las prácticas de interferencia flagrante en los asuntos de las naciones del sur, sino también aceptando el principio de no intervención.

La conformación de un orden sudamericano y la trans. del orden internacional

La Segunda Guerra Mundial propició una estrecha coordinación de Washington con los gobiernos latinoamericanos y una asistencia económica que acrecentó las simpatías pro-estadounidenses y potenció las relaciones interamericanas.

Es así que en las deliberaciones en torno a la creación de las Naciones Unidas, en 1945, los países latinoamericanos defendieron la permanencia del sistema interamericano. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se suscribe en 1947 y la OEA se funda en 1948. El sistema interamericano se afianza como modelo de orden regional. El TIAR sirve como ejemplo para el diseño de la OTAN.

Panamericanismo y pan-latinoamericanismo en la Guerra Fría

En la segunda mitad de la década de 1950, el presidente brasileño Juscelino Kubitschek asumió el liderazgo de la región para dinamizar la concertación con EEUU en la Operación Panamérica, la cual trajo finalmente la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, ente financiero que había sido propuesto desde la Segunda Guerra Mundial.

La Revolución cubana, en 1959, hizo revisar radicalmente a Washington su política latinoamericana. Kennedy formula la iniciativa de la Alianza para el Progreso elevando las expectativas de ayuda norteamericana a la región a su nivel más alto en el siglo. Al mismo tiempo, en un impulso más librecambista que regionalista, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como un esquema puramente comercial de integración, siguiendo el modelo de la EFTA europea, mas no la ambiciosa búsqueda de un mercado común, al estilo de la CEE.

Las expectativas respecto a la ayuda norteamericana se truncan en pocos años, tras la desaparición de Kennedy, por las nuevas prioridades internas del presidente Johnson y las crecientes demandas de la guerra en Vietnam.

La frustración de los gobiernos y élites latinoamericanos y el desplazamiento de la atención de EEUU hacia otras regiones y distintos problemas permite el inicio de un período de nacionalismo en la región y un retorno del *pan-latinoamericanismo*, que conserva vigor hasta la explosión de la crisis de la deuda (1982).

El Grupo Andino comienza por un acuerdo pragmático de los presidentes de Colombia, Chile y Perú, en 1966, de apartarse momentáneamente de la ALALC, con el propósito de mejorar su capacidad industrial, en un arreglo

acelerado de integración que los pusiera en condiciones competir con los países mayores de la región (Argentina, Brasil y México). Sin embargo, en pocos años, un gobierno militar nacionalista, surgido en el Perú, irradia influencia ideológica sobre los gobiernos del acrecido grupo (desde 1966 se le suman Bolivia, Ecuador y Venezuela) y todos ellos recogen nuevas ideas y propuestas de científicos sociales sobre las relaciones económicas internacionales para crear un innovador modelo de integración. Este modelo incluye programas conjuntos de industrialización y un trato restrictivo a los inversionistas extranjeros y busca llegar a un mercado común.

El nacionalismo latinoamericano se centra en el Grupo Andino pero halla por momentos eco en gobiernos como los de México y Argentina a través de la década de 1970. Aun el gobierno militar brasileño, pese a transitar por una vía distinta en cuanto a la distribución interna de los beneficios del desarrollo, cultiva la intervención estatal en gran escala y protege las industrias nacionales.

Un ambicioso paso de los Estados de la región en la dirección de su integración fue la creación del Sistema Económico Latinoamericano (1975). El Sela nació como un foro de concertación para la acción externa que buscaba sobre todo diversificar la inserción de la región en la economía mundial, acercándose a Europa, Asia y los países socialistas. Fue un primer intento de desarrollar la dimensión política del cohesionamiento de la región.

En esta década, Brasil promueve una importante iniciativa para la integración sudamericana, la suscripción del Pacto Amazónico (1978). La rivalidad del modelo de desarrollo brasileño con el de los países andinos y sobre todo las suspicacias frente a un supuesto expansionismo brasileño limitaron los avances de esta propuesta.⁸

La crisis de la deuda, en la década de 1980, como hemos señalado, trunca las estrategias de desarrollo nacionalista de la región y con ello sus intentos integradores. Se trunca también un proceso de formación de un nuevo espacio político, la llamada Subregión Andina que, con el GRAN, había comenzado a diferenciarse y a mantener cierta autonomía dentro de América Latina durante la década de 1970.

Sin embargo, esta misma circunstancia, que frena una tendencia desarrollista e integradora en la región, propicia, en el caso de Argentina y Brasil, un inédito acercamiento que pronto crea una nueva plataforma de lanzamiento para la integración regional.

Brasil y Argentina sufren serios deterioros en sus economías en los años 80 que repercuten en sus agendas externas. En Argentina naufragan, primero, los designios de alta política del gobierno militar, en la guerra de Las Malvinas y luego la economía, bajo Alfonsín, sufre aún mayores estragos que las economías de México y Brasil por la crisis de la deuda.

En el caso de Brasil, lo que ocurre entre 1964 y 1984 es un salto económico espectacular que conlleva una salida de la categoría de socio menor o “satélite privilegiado” de EEUU en la región y lo convierte en pujante aspirante a gran potencia. Pero los costos y compromisos económicos y políticos de la salida de la crisis de la deuda (en 1984) lo fuerzan a abandonar el itinerario de ascenso sin escalas que lo encaminaba al club de las Grandes Potencias.⁹

Ambos países deciden olvidar las pasadas contiendas por la sub-hegemonía sudamericana y descienden de la esfera de la alta política para aprovechar al máximo las grandes posibilidades de complementación de sus economías. Al cabo de unos años, al suscribir el acuerdo de Mercosur en 1991 (al que se suman Paraguay y Uruguay), Argentina y Brasil emprenden la integración de las dos terceras partes del potencial productivo de Sudamérica. Y forman un grupo que, a diferencia del resto de América Latina, no centra sus relaciones comerciales en EEUU.

Neoliberalismo, panamericanismo y emergencia de Sudamérica

Los años 1990, bajo el impulso del neoliberalismo y de un activismo hemisférico de Washington, traen dos grandes cambios en la integración latinoamericana. Por un lado, México se incorpora en 1994, con el NAFTA o TLCAN, a la integración de Norteamérica, que se había iniciado en 1989 con la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio (FTA) entre EEUU y Canadá. Por otro lado, el paradigma de la integración regional, bajo el influjo de las reformas estructurales promovidas por el llamado Consenso de Washington, deviene uno de “regionalismo abierto”. Se plantea procesos de apertura comercial entre los miembros de los esquemas integradores acompañados de una apertura al resto del mundo.

México, que en los años 1920 había surgido como paladín del nacionalismo latinoamericano y en la década de 1970 había sido uno de los líderes de la causa de un Nuevo Orden Económico Internacional, favorable a los países en desarrollo, decidió unir su economía a las de EEUU y Canadá. Era el primer caso en que un país en desarrollo accedía, sin un tratamiento especial, a un esquema de integración de países desarrollados. Era además un tratado de libre comercio que incluía el sensible rubro de los servicios.

Con el triunfo del PAN, el 2000, que quiebra la hegemonía de 70 años del PRI, la presidencia de Vicente Fox (ex presidente de la Coca Cola) intensifica la relación estratégica de México con EEUU y se compromete a convertir al país en un miembro cabal de la naciente comunidad norteamericana.

La incorporación de México al NAFTA puso en cuestión la validez de la noción misma de América Latina, porque esta potencia jugaba un rol clave en la articulación de Sudamérica con Centroamérica y el Caribe. En efecto, una vez debilitado el compromiso latinoamericano de México, Centroamérica y el Caribe, con la excepción de Cuba, quedan como un conjunto de pequeños Estados estrechamente dependientes de EEUU y de la Unión Europea, con menores vínculos económicos y políticos con los Estados sudamericanos.

El regionalismo abierto se convirtió en el nuevo modelo de integración de la CEPAL, la cual desactivó las ideas de Raúl Prebisch para ponerse a tono con los nuevos tiempos. El nuevo paradigma buscaba promover la integración regional como paso previo al libre comercio mundial.

Este tipo de regionalismo tuvo como exponentes destacados la creación del arreglo de liberalización del G3 en 1995, entre México, Colombia y Venezuela, que debilitó aún más al disminuido Grupo Andino, y la transformación del mismo Grupo Andino en una Comunidad Andina, la cual discretamente formalizó el abandono de las ambiciosas metas originales de éste (1997).

Casi al mismo tiempo que se producía la aproximación entre Norteamérica y México, en 1989, el presidente Bush lanzó la idea de un área de libre comercio “desde Anchorage hasta Tierra del Fuego”. Luego de la suscripción del NAFTA, en 1994, efectivamente se comenzó las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Brasil y el Mercosur, sin embargo, mostraron desde un principio reparos en cuanto a ciertas barreras comerciales mantenidas por Washington y propugnaron la conveniencia de negociar como un bloque sudamericano. En la Ronda de Doha, donde se negocia a nivel global, la agenda del libre comercio desde 2001, Washington encontraba en el G21, liderado por Brasil e India, similares objeciones a la consistencia de su posición liberalizadora.

Las dificultades con el ALCA llegan a su punto más alto en 2003, cuando EEUU se niega a incluir en las negociaciones los subsidios agrícolas y las medidas anti-dumping. En este momento, optando por el bilateralismo, Washington anuncia su disposición a negociar tratados de libre comercio, similares al que recientemente había concluido con Chile, con los países

andinos y centroamericanos. La condición previa a tales negociaciones es que los países retiren su respaldo, a nivel regional y global, a los oponentes de la posición norteamericana.

Con los TLCs (que también fueron utilizados en el Medio Oriente), el objetivo de Washington era quebrar la resistencia a sus propuestas liberalizadoras, ofreciendo a países relativamente pequeños la apertura del codiciado mercado norteamericano a sus exportaciones, a condición de que incorporaran estas propuestas en sus políticas económicas y comerciales.¹⁰ Los acuerdos bilaterales podrían convertirse luego en acuerdos regionales. En el caso de América Latina, reemplazarían al ALCA, manteniendo sus designios. Este último, en la reunión de Mar del Plata (2005), pese a una defensa liderada por EEUU y México, había finalmente colapsado, debido a la oposición de los países del Mercosur y Venezuela.

Sin embargo, la idea de Sudamérica como teatro central de cooperación e integración, había comenzado a ganar fuerza. El presidente brasileño Cardoso había convocado en 2000 a una reunión de presidentes de América del Sur en la que Helio Jaguaribe y Celso Lafer presentaron un informe.¹¹ En este documento que serviría de base para la Declaración de Brasilia, se sustenta la necesidad de que los países de la región organicen el sistema regional suramericano, con miras a participar en el nuevo orden internacional con cierto grado de autonomía. Se señala también que la inacción traería la fragmentación de la región entre los miembros del Mercosur y los de un área de integración de impulso norteamericano. Aquí aparece claramente la concepción de una indispensable conexión entre la integración y la coordinación política de los países de la región. En ese momento el único mecanismo de coordinación política era el llamado Grupo de Río, de alcance latinoamericano y sin vinculación con la integración regional. Avanzando la idea de la integración suramericana, en 2002 se comienza a discutir la creación de una unidad monetaria regional.¹²

Con la asunción de Lula, en 2003, la política exterior brasileña profundiza su orientación sudamericana. La Declaración del Cuzco, de diciembre 2004, formaliza políticamente la iniciativa regional, creando la Comunidad Sudamericana de Naciones. La integración del espacio suramericano se lograría a través de una zona de libre comercio y la construcción de redes regionales de transporte, energía y telecomunicaciones, en gran medida a través de la iniciativa IIRSA.

En abril 2007 la Comunidad Sudamericana de Naciones pasó a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En esa misma reunión en la isla Margarita, se crea el Consejo Energético de Sudamérica, encargado de preparar la propuesta de un tratado energético integral,

llamado a cubrir las necesidades de la región.¹³ El mismo año nace el Banco del Sur, con la doble función de servir a Sudamérica como ente de desarrollo y como fondo de estabilización monetaria, en medio de la ostensible disfuncionalidad de la arquitectura financiera internacional.¹⁴ En mayo 2008, en Brasilia, se suscribe el tratado constitutivo de UNASUR y Brasil propone la creación de un Consejo de Defensa, encargado de la coordinación de las fuerzas armadas de los países miembros. Trascendentalmente, UNASUR comienza a operar como un foro para la deliberación al más alto nivel sobre la coyuntura política de la región.

Estados Unidos, Brasil y la formación de un orden sudamericano

Una Sudamérica en un definido proceso de cooperación e integración se convertiría en el tercer bloque económico mundial, por su población, detrás de la Unión Europea y América del Norte (NAFTA). Si consideramos también a China, India y Rusia, UNASUR ocuparía el quinto lugar por población entre los grandes actores internacionales.

En cuanto a recursos, la región concentra aproximadamente un 30% del agua dulce del planeta (principalmente en la cuenca amazónica y el acuífero guaraní), así como el mayor bosque tropical y la mayor biodiversidad del globo. En su subsuelo, especialmente en los Andes, se encuentra una extraordinaria riqueza mineral; cuenta con las mayores reservas mundiales de bauxita (Surinam), cobre (Chile) y hierro (Brasil) y la mayor producción de plata (Perú).¹⁵ Posee grandes reservas de petróleo en Venezuela y Brasil y de energía hidroeléctrica (sobre todo en Paraguay). Y es una productora y exportadora de alimentos de primer orden (carne, pescado, maíz, trigo, soya, café, banano, cacao, azúcar y jugo de naranja).

Políticamente, entre los doce Estados sudamericanos hay una gran potencia en ciernes (Brasil), una potencia intermedia, miembro del G20 (Argentina) y otras tres cuasi potencias intermedias (Chile, Venezuela y Colombia) con importantes conexiones con EEUU, el Oriente Medio y el Lejano Oriente.

Concluiremos el artículo, en esta sección y la siguiente, con algunas reflexiones de carácter político en torno a la probabilidad de que se constituya un orden regional sudamericano vertebrado por la integración. Abordaremos para ello el componente a nuestro juicio más importante del orden internacional en formación, el rol de las potencias promotoras, y dentro de él, los intereses y acciones de Estados Unidos y Brasil, aquél como primera gran potencia, éste como aspirante a gran potencia y potencia regional, propugnador de un orden sudamericano.

Estados Unidos ha venido revelando un especial interés por perfeccionar el orden regional interamericano, desde que suscribiera el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (1989), estableciendo luego el NAFTA e intentando concretar un Área de Libre Comercio de las Américas, directamente o a través de TLCs con grupos y países individuales. Esta tendencia aparentemente se originó en las dificultades de la Ronda Uruguay (a fines de los 1980s), que hicieron pensar en el fracaso del régimen comercial mundial y reavivaron el interés por los bloques regionales.

Una primera cristalización del designio regionalista norteamericano ha sido el exitoso establecimiento del NAFTA como segundo bloque mundial. Actualmente existen propuestas de consolidar este bloque con la construcción de mega-corredores desde México hasta Canadá y, en el plano institucional, la creación de una Comisión técnica al estilo europeo y de un fondo de desarrollo regional, que distribuya recursos dentro del área.¹⁶

Al sur del NAFTA, Washington ha buscado incrementar sus lazos con países específicos, con el Plan Colombia, así como sentar las bases para ampliar su esfera de influencia económica subregional, con el plan de desarrollo internacional Puebla Panamá.

En realidad, hechos como la suscripción de Tratados de Libre Comercio ampliamente favorables para las empresas norteamericanas, las bases recientemente concedidas por Colombia, y la creciente presencia militar e influencia de Washington en las doctrinas y prácticas de seguridad de varios Estados sudamericanos,¹⁷ hacen a muchos analistas pensar en un interés de naturaleza geopolítica de EEUU por los recursos naturales de Sudamérica, en el contexto de una nueva dramática competencia global con potencias emergentes de explosivo crecimiento y voraz apetito, especialmente China e India.

Por su parte, Brasil, como propulsor del orden sudamericano, persigue, además de forjar un liderazgo regional, que resulte instrumental para su ascenso mundial, ocupar económicamente el *hinterland* amazónico y prevenir cualquier intento de incrementar la influencia externa sobre el manejo de los recursos de éste. En la reunión de 2008, en Brasilia, al sustentar la necesidad de crear un Consejo de Defensa, Brasil mencionó la presencia militar en la región de potencias extrarregionales (particularmente la creación de la IV flota estadounidense).¹⁸

En una perspectiva histórica, hemos visto que la construcción del orden regional latinoamericano ha tenido fases impulsadas tanto “desde adentro” como “desde afuera”. Las fases de predominio interno, de escasos resultados, han adolecido de una falta de liderazgo (1826-1888) o han

mostrado un liderazgo dividido (Brasil versus el Grupo Andino en 1966-1982). Las fases de predominio externo se han desarrollado dirigidas por Estados Unidos (1889-1965), con significativos logros institucionales y han estado condicionadas sobre todo por las orientaciones propias de la política exterior norteamericana (frente a la Segunda Guerra Mundial, la Revolución cubana, la Guerra de Vietnam).

En la década de 1990, frente a una nueva orientación de la política exterior norteamericana de construir un orden panamericano de integración, surge por primera vez un liderazgo endógeno con un sustento económico consistente (Brasil y el Mercosur), que plantea la alternativa de un orden sudamericano.

En cierta forma, Brasil y el Mercosur sugieren una continua vigencia del tradicional eje ABC (Argentina, Brasil y Chile), que a comienzos del siglo XX intentó liderar la política sudamericana.¹⁹ Los países de la antigua Gran Colombia y Perú, que en ese momento resintieron la hegemonía del ABC y que posteriormente con el Grupo Andino resistieron el liderazgo regional brasileño, esta vez se han plegado formalmente, agrupados en la CAN, a la iniciativa sudamericana (aunque posteriormente han deshecho filas en aquella y dos de los países andinos, Colombia y Perú, parecen dar una mayor prioridad al acercamiento con EEUU que a la integración sudamericana).

El liderazgo de Brasil en la construcción de un orden sudamericano precisa de un doble consenso. Por un lado, requiere una aceptación de los demás países de la región, la cual por ahora se da, aunque no de la manera más entusiasta, empezando por la actitud de su socio mayor, Argentina.

Algunos analistas consideran que Venezuela aparece como un rival para el liderazgo de Brasil y que el ALBA sería una tercera posición en cuanto al futuro de Sudamérica. Estimamos, por el contrario, que la Venezuela de Chávez se ha acoplado bien a las iniciativas regionales y que, en el fondo, tiene mucho mayor interés por hacer de segundo violín en la construcción de un orden que debilita al sistema interamericano que encabezar un tercer bloque de mínima relevancia, por el peso regional de sus miembros. Brasil, por su parte, ha sabido aprovechar los aportes venezolanos a la cooperación regional y cuando se ha tratado de afirmar intereses importantes, como en el caso de los biocombustibles, lo ha hecho con firmeza.

Por otro lado, Brasil necesita un consenso interno para volcar todo su peso a la causa del orden regional. Pero hay sectores del empresariado brasileño que preferirían continuar desarrollando sin desvíos una vocación económica universal, la cual ha dado muy buenos dividendos a partir de 1989,

cuando el comercio brasileño con el resto del mundo ha crecido bastante más que el comercio con Sudamérica.

Sin embargo, debemos reparar en que la integración sudamericana es una política de estado brasileña, basada en criterios de seguridad respecto a la salvaguarda de los ingentes recursos de la amazonía, la cual quedaría inmejorablemente garantizada si se convirtiera en parte de un régimen regional conducido por Brasil.

Brasil y México

Volviendo a Estados Unidos, una primera mirada nos podría hacer pensar que su objetivo más ambicioso de integración sería la consolidación de NAFTA (en una Unión de Norteamérica)²⁰ y que su oposición a la integración sudamericana se debería sobre todo al temor de ver disminuir su control sobre los Estados de la región. Pero las expectativas y cálculos de largo plazo de algunos sectores del estado y la empresa norteamericanos podrían apuntar significativamente mucho más allá del NAFTA, a la búsqueda de una integración hemisférica, con importantes ingredientes políticos, en las próximas décadas.²¹

Un primer paso de Washington en esta dirección, a nivel de alta política, puede estar constituido por la promoción de un acercamiento entre México y Brasil. México, aunque dirige el 90% de sus exportaciones al mercado norteamericano y tiene su economía estrechamente vinculada a la de su colosal vecino, busca recuperar su liderazgo en América Latina.

Felipe Calderón, del PAN, ganó las elecciones de 2006 en México, derrotando, de manera ajustada y estridentemente cuestionada, a López Obrador, quien preconizaba un alejamiento del neoliberalismo. Aunque continúa la línea económica de Fox, Calderón reorienta la política exterior mexicana, tratando de mejorar sus relaciones con los países latinoamericanos (especialmente Venezuela y Cuba) e intentando convertir a México, desde el punto de vista político, en un puente entre el Sur y el Norte del continente. En particular, México ha comenzado a celebrar reuniones bilaterales con Brasil.

La eventual aparición de un entendimiento entre los intereses regionales y mundiales de estas dos potencias, en sintonía con los intereses regionales de Washington, podría, en principio, hacer surgir un liderazgo latinoamericano compartido que, a su vez, propiciaría un relanzamiento de la tambaleante identidad geopolítica de América Latina. Este hecho vendría a tonificar el debilitado *statu quo* y dificultaría una “secesión” de Sudamérica, facilitando a Washington continuar y consolidar sus avances hacia el sur.

El entendimiento entre los intereses de Brasil y México, sin embargo, no se halla exento de problemas. En lo político, ambos están en competencia por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Son dos potencias emergentes de extraordinarios recursos a las que se les pronostica a mediano plazo un lugar entre las seis mayores economías del mundo, pero a través de rutas y con afiliaciones diferentes.

México se ha situado y se mantiene, por su cercanía a EEUU, en lo que podríamos denominar el *mainstream* de la economía política internacional. Recientemente ha accedido al “club de los países ricos”, la OCDE, y es también parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), cuyo protagonismo ha quedado un tanto opacado por el ascenso de China e India.

Brasil, en cambio, se sitúa al lado de las nuevas fuerzas en el sistema internacional. Coordina con China, Rusia e India en el grupo BRIC, así como con India y Sudáfrica en el IBSA, un grupo exclusivamente de potencias intermedias emergentes. También lidera, junto con India, el G20 comercial, que es el contrincante de EEUU y la UE en las negociaciones comerciales globales.

De manera más específica, en tanto que China representa un duro competidor para México, es un socio de primer nivel para Brasil. Con respecto al mayor socio de México, Estados Unidos, Brasil es el principal competidor de éste en la exportación de productos agrícolas. Brasil es un gran exportador de alimentos, mientras que a México el NAFTA lo ha convertido en un importador en este rubro.

Por otro lado, para que este escenario alternativo pudiera darse, Estados Unidos tendría que hacer más cercanas sus relaciones con Brasil. La promoción conjunta de los biocombustibles, que favorece las exportaciones del etanol brasileño, constituye un área promisoría. Pero más allá de esto, consideramos que la concesión de ventajas económicas a Brasil o como mínimo la eliminación de los obstáculos a las exportaciones brasileñas a EEUU tendría que ser un prerrequisito para estrechar los lazos bilaterales. Los costos de estos cambios tendrían que ser ponderados por Washington, en un período económico especialmente difícil. Otro prerrequisito, quizás aun más problemático, sería para EEUU persuadir a Itamaraty y a la Escuela de Guerra de que sus avances y los de la integración panamericana no amenazarían la soberanía brasileña sobre la Amazonía.

Notas

- 1 Sobre la naturaleza del orden internacional, véase Alcalde. *La pugna por un nuevo orden internacional*. (2009).
- 2 Brasil conforma el llamado G4, junto con Alemania, India y Japón, siendo los candidatos con mayor fuerza para ampliar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.
- 3 El G20 fue establecido en 1999, pero ha ganado protagonismo desde 2008 a raíz de la discusión de soluciones para la crisis financiera.
- 4 Goldman Sachs. *Dreaming with BRIC* (2003); Chase, Hill y Kennedy. *Pivotal States* (1997); Garten. *The Big Emerging Markets* (1998); la revista alemana *D+C* planteó en 2005 la categoría de "Anchor States".
- 5 Las potencias intermedias ejercen influencia considerable en sus regiones e influyen en el sistema internacional liderando grupos y mediante una activa participación en organismos internacionales. Las potencias menores pueden ejercer alguna influencia en sus regiones pero no en el sistema internacional. Los microestados, debido a sus escasos recursos y población, usualmente deben vincularse estrechamente a otros Estados para sobrevivir.
- 6 Meham. *The United States and Latin American security, 1889-1960*. (1961).
- 7 Aberastury. *Política mundial contemporánea*. (1970), 314-317. Meham, op. cit., 7.
- 8 Véase, por ejemplo, Paulo Schilling. *El expansionismo brasileño*. (1971).
- 9 Véase Alcalde. "Estados Unidos y la renegociación de la deuda externa brasileña, 1982-1984". En su *Economía Política Internacional*. (1989).
- 10 El acuerdo con los países centroamericanos (CAFTA) fue aprobado por el Congreso norteamericano en 2005 y el TLC con Perú en 2007.
- 11 "Informe a los presidentes de los Estados de América del Sur". Véase Rodríguez Larreta. Brasil, nueva superpotencia. *Política Exterior*, sept-oct. 2005.
- 12 Véase Ugarteche, "Entre la realidad y el sueño: la construcción de una arquitectura financiera sudamericana". *Nueva Sociedad*. 217 (2008).
- 13 En el campo de la energía, en 2005, en el ámbito de Mercosur, se había propuesto, primero, la creación del Anillo Energético Sudamericano, que incluía la construcción de un gasoducto de Perú a Chile, a base del gas de Camisea, y luego, el proyecto del Gasoducto del Sur, que llevaría gas de Venezuela a Brasil y Argentina.
- 14 Suscribieron el acta de creación del Banco del Sur los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Esta última fue la principal gestora del proyecto.
- 15 Perú, además, es un importante productor de oro y ha pasado en 2009 a ser el segundo productor mundial de cobre. Lo que es más significativo en 2009 pasó también a ser el tercer país del mundo en cuanto a gastos de exploración minera, detrás de Australia y Canadá.
- 16 Pastor. "The Future of North America". *Foreign Affairs*. Jul-Aug. 2008.
- 17 Véase Hirst. "Seguridad en América del Sur". En Lagos, comp., *América Latina ¿integración o fragmentación?*. (2008).
- 18 Ugarteche, Entre la realidad y el sueño...
- 19 Chile, que es un miembro asociado del Mercosur, hasta ahora ha optado por buscar una inserción individual en la economía internacional, pero políticamente muestra apoyo a UNASUR.
- 20 Para una visión crítica de la concepción maximalista del NAFTA, véase Corsi. *The late great USA: the coming merger with Mexico and Canada*. (2007).
- 21 Richard Bulliet, profesor de la Universidad de Columbia y editor de *The Columbia History of the 20th Century*. (1998), en el epílogo de esta obra, en un informal ejercicio de futurología, pronostica para el 2035 una confederación americana, desde Montreal a Buenos Aires, que sería precedida por un pleno reconocimiento de los derechos de las comunidades "latinas" en Estados Unidos, incluyendo la igualdad del castellano y el inglés.

ABASCAL Y LA REFORMULACIÓN DEL ESPACIO DEL VIRREINATO DEL PERÚ, 1806-1816*

Scarlett O'Phelan Godoy

Doctora en Historia (Ph.D. Universidad de Londres). Postdoctorados en la Universidad de Colonia, Alemania, y en la Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla, España. Profesora Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Miembro de Número de la Academia Nacional de la Historia del Perú. Ha sido profesora visitante en las Universidades de Chicago (1986), Austin-Texas (1989), Duke (1990-91), Virginia (1993-94), Pablo de Olavide, Sevilla (2004, 2010). En el año académico 2008-2009 fue distinguida con la Simon Bolivar Chair de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña. Ha sido becaria de la Alexander von Humboldt Stiftung y de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation de New York. Dentro de sus publicaciones están los siguientes libros: *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia, 1700-1783* (1988), *La gran rebelión en los Andes. De Túpac Amaru a Túpac Catari* (1995), *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios* (1997), *El Perú en el siglo XVIII. La Era Borbónica* (ed. 1999), *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar* (ed. 2002), entre otros.



Don José Fernando de Abascal y Sousa perteneció a la estirpe de virreyes-militares que respondía a la hechura de la política territorial trazada por los borbones. Quien inicia esta nueva era en el Perú es el virrey Castelfuerte, en 1724-36;¹ no obstante, Abascal será quizás el representante que ilustre en forma más evidente el peso de la dimensión militar en la designación de un virrey, alcanzando protagonismo al coincidir su gobierno con el inicio de la guerra de independencia, con la primera fase de la misma, conocida también como el período de la lucha por las autonomías regionales. Sucedió en el cargo al virrey Gabriel de Avilés quien, a diferencia del decenio que gobernaría Abascal, solo estuvo cinco años a la cabeza del virreinato peruano.

* Ponencia presentada al Congreso Internacional "Poblar la inmensidad: sociedad, conflictos y representaciones en los márgenes del Imperio Hispánico (XV-XIX)". Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Sevilla, del 14 al 17 de Abril, 2009. Este trabajo fue redactado durante la estancia de la autora como Simon Bolivar Chair de la Universidad de Cambridge, correspondiente al año académico 2008-2009.

El virrey Abascal había nacido en Oviedo, en 1743 y, desde joven, siguiendo los parámetros incentivados por los borbones, se dedicó a la carrera militar. Se inició en la infantería, de allí probablemente su carácter de estratega que tan bien supo emplear durante su gestión como virrey. Entre sus logros estaba haber combatido en la batalla de Argel, en 1775, y haber participado en la ocupación de la colonia del Sacramento. Al ser nombrado teniente del Rey en Cuba, su objetivo fue fortificar La Habana, esfuerzo que le valdría el ser posteriormente nominado como Presidente de la Audiencia de Guadalajara, en México. Su carrera militar fue en ascenso llegando a recaer en él el cargo de Mariscal de Campo, para luego nombrársele para el puesto de virrey del Río de la Plata, cargo que no llegó a desempeñar al ser apresada por los ingleses la nave en que se había embarcado, lo que dio tiempo a que le llegara el nombramiento como virrey del Perú.²

Si bien al inicio de su carrera Abascal careció de título nobiliario, perteneció sin embargo, tanto a la orden de Santiago, como a la de Carlos III. Fue recién a partir de su gestión en el Perú, y del reconocimiento a su labor político-militar a favor de la Corona, que se le concedió –el 30 de marzo de 1812– el título de marqués de la Concordia Española en el Perú.³ El título que le otorgaron hace referencia al regimiento de la Concordia que el virrey había creado en 1810, con la finalidad de incorporar a la elite de Lima a las filas realistas; aunque por carecer de entrenamiento militar, la presencia de este regimiento fue más decorativa que combativa.⁴

A diferencia de sus antecesores, que habían realizado el viaje para tomar posesión del cargo por mar, Abascal decidió hacerlo por tierra, cubriendo los 3,500 kilómetros que separaban Sacramento de Lima. Ello sin duda le ofreció una experiencia de primera mano para conocer de cerca el territorio que le iba a tocar gobernar. Probablemente otra habría sido la historia “del Perú de Abascal”, y del proceso de independencia, si se hubiera materializado su nombramiento como virrey del Río de la Plata. Si tenemos en cuenta que estando a cargo del virreinato peruano reprimió sin fatiga a la junta de Buenos Aires, es muy probable que como virrey del Río de la Plata hubiera arremetido contra los revolucionarios bonarenses de manera más frontal y sistemática, sin darles tregua. Claro que esta posibilidad queda en el plano especulativo.

El virreinato del Perú que encontró don José Fernando de Abascal a su llegada, en 1806, era un espacio mutilado. Esto, a pesar de que como respuesta a las reiteradas gestiones del funcionario del Consejo de Indias, don Francisco de Requena,⁵ la Corona decidió reincorporar la comandancia general de Maynas al virreinato peruano, por la real cédula del 15 de julio de 1802, removiéndola de esta manera del virreinato de Nueva

Granada.⁶ Igualmente, por real mandato, el gobierno militar de Guayaquil pasó a depender, a partir del 7 de julio de 1803, del gobierno de Lima, en lugar del de Santa Fe, pues este último “no puede darle como aquel, en los casos necesarios, los precisos auxilios”. Pero, aún así, el virreinato peruano estaba muy lejos de tener la delimitación que lo caracterizó durante el período de los Austrias, y que incluía prácticamente toda la América del Sur, a excepción del Brasil, que se encontraba bajo el dominio portugués.⁷

Los borbones, con su afán centralizador y en un intento por ejercer un control más eficaz sobre sus colonias, crearon en 1739 el virreinato de la Nueva Granada,⁸ al cual le anexaron el territorio correspondiente a la Audiencia de Quito, con la excepción de Guayaquil, que recién se incorporaría en 1742;⁹ es decir, tres años después de haberse constituido el virreinato neogranadino. Posteriormente, en 1776, la monarquía borbónica estableció el virreinato de Buenos Aires o Río de la Plata, al cual le transfirieron el Alto Perú o Audiencia de Charcas, con el propósito de que el complejo minero de Potosí-Oruro-Porco que allí operaba, sirviera de soporte económico al nuevo virreinato. Sólo a fines del siglo XVIII, concretamente en 1796, se desagregó la Intendencia de Puno del virreinato de Buenos Aires, reincorporándose al virreinato peruano, y convirtiéndose de esta manera en el nexo de entrada al Alto Perú.¹⁰ Ambas audiencias—Quito y Charcas—habían formado parte del virreinato peruano desde el siglo XVI y, por lo tanto, se hallaban tradicionalmente afianzadas a este espacio.

El argumento que empleó Requena para solicitar la reincorporación de Maynas al Perú, fue el de la cercanía física de Lima lo cual, a su entender, garantizaba que en caso de ser necesario, esta región amazónica podía ser supervisada desde el virreinato peruano. Esta facilidad contrastaba con la mayor distancia que existía de parte de Santa Fe, para poder acceder a unos territorios que además, le resultaban extraños. El funcionario en cuestión también señaló que en caso de requerirse asistencia militar, Lima era—sin duda—el lugar más idóneo desde donde enviarla. Igualmente, en términos espirituales, la región podía ser fácilmente adoctrinada por clérigos franciscanos procedentes del convento de Ocopa, ubicado en la sierra central del virreinato peruano, quienes ya tenían misiones instaladas en los ríos Ucayali y Huallaga,¹¹ quedando de esta manera las conversiones subordinadas al Arzobispado de Lima.¹² Además, vale recordar que luego de la expulsión de la orden de San Ignacio de Loyola, en 1767, las misiones de Lamas que venían siendo atendidas por los jesuitas de Quito, habían pasado a depender del obispado de Trujillo.¹³ Lo que implica que el engranaje de Maynas con el Perú auguraba funcionar sin contratiempos no sólo a nivel militar, sino también en la esfera eclesiástica y, por lo tanto, no había una razón categórica para su permanencia en el virreinato de Nueva Granada.

En el caso de Guayaquil, en 1803 se vio la necesidad de que quedara militarmente sujeta a Lima, teniendo en cuenta la cercanía física con la capital del virreinato peruano, además de la sincronización comercial que ya existía entre el puerto quiteño y el del Callao.¹⁴ Como especificaba la real cédula del 7 de julio de 1803, “...debe depender el gobierno de Guayaquil *del Virrey de Lima y no del de Santa Fe*, pues éste no puede darle como aquél, en los casos necesarios, los precisos auxilios, siendo el de Lima, por la facilidad y brevedad con que puede ejecutarlo, quien le ha de enviar los socorros de tropas, dinero, pertrechos de armas y demás efectos de que carece aquel territorio, por consiguiente se halla en el caso de vigilar mejor y con más motivo que el de Santa Fe...”¹⁵

Se entiende entonces que, en 1806, Guayaquil –esta vez a instancias de Abascal– pasara también a depender comercialmente del Consulado de Lima, separándose del Consulado de Cartagena. Con ello quedaba establecido que en asuntos militares y comerciales, Guayaquil estaba supeditado al virreinato del Perú. En este sentido, algunos historiadores han explicado estas modificaciones territoriales, como resultado de “la escasa atención que prestaba a Guayaquil el virrey de Santa Fe, Amar y Borbón, y la codicia con que lo miraba el de Lima, Abascal y Souza”.¹⁶ No obstante, teniendo en cuenta que la reincorporación de Maynas y Guayaquil tuvo lugar entre 1802-1803, es posible afirmar que, antes de la llegada de Abascal, ya se estaban dando modificaciones sustanciales en la administración territorial de la Audiencia de Quito y el virreinato peruano. Por decisión de la Corona española, el Perú estaba recuperando, en alguna medida, la influencia que se le había recortado con las reformas borbónicas. Abascal, en todo caso, solo reforzaría esta política de recuperación territorial porque era, además, estratégicamente conveniente para su virreinato.

La convulsión política que se desató entre 1809-1814 con la conformación de juntas de gobierno en los Andes, sería el argumento para algunos, y el pretexto para otros, que utilizó el virrey Abascal para reformular el espacio del virreinato peruano. Los puntos decisivos de ésta política eran fundamentalmente de carácter militar, como en el caso de Maynas, aunque también se agregaban factores económicos y de circuitos comerciales bien afianzados, como en el caso de Guayaquil, pero que en esta coyuntura específica quedaron potenciados por un factor inesperado: la guerra de independencia que obligaba a resguardar los territorios de frontera para “evitar el contagio de la insurrección”.¹⁷ Es más, en el caso del Alto Perú, parece que fue el propio virrey de Buenos Aires, don Baltasar Hidalgo de Cisneros, quien escribió a Abascal para que se pusiera en guardia frente a la evolución de los sucesos políticos y a la demanda de refuerzos militares para combatir a los insurgentes de Chuquisaca y La Paz.¹⁸

No era la primera vez que un virrey del Río de la Plata recurría a Abascal en busca de apoyo. El predecesor de Hidalgo y Cisneros, el virrey Santiago Liniers, quien había sido nominado al cargo por el Cabildo de Buenos Aires, no dudó en solicitar la colaboración del virrey del Perú para defender, entre 1806 y 1807, la ciudad de Buenos Aires de las irrupciones británicas al mando de Beresford y Wizelech.¹⁹ Este hecho llevaría a Abascal a tomar la firme decisión de planificar la defensa de la ciudad de Lima, del puerto del Callao y de los alrededores de la capital peruana, reforzando las murallas que la circundaban, además de mandar reparar la antigua fábrica de pólvora y promover la urgente reorganización y entrenamiento del ejército. Adicionalmente, se abocó a organizar una flotilla con el propósito de resguardar los mares del Sur contra la incursión de extranjeros.²⁰ Su objetivo era que Lima no fuera una ciudad militarmente vulnerable como estaba demostrando ser Buenos Aires. Su vivo interés por proteger a Lima debió incidir en que la capital peruana se convirtiera en un bastión realista y en el foco de la contra insurgencia, durante la fase temprana de la independencia.

ABASCAL, LA JUNTA TUITIVA DE LA PAZ Y EL SUR ANDINO

El virrey desde un inicio demostró preocupación por mantener el tráfico fluido entre el Bajo y el Alto Perú que si bien, en un principio, estuvo circunscrito a las transacciones comerciales, contaba con rutas previamente establecidas para que en caso de una insurrección, los ejércitos, armas y bastimentos que se enviaran para sofocarla, pudieran circular sin mayores contratiempos. Dentro de esta estrategia Abascal trató de reforzar la carretera tanto de Cuzco como de Arequipa, los dos ejes comerciales del sur andino, para una “pronta comunicación con el Alto Perú”. Más adelante, en plena campaña militar, por dicha carrera remitiría, sin impedimento alguno, “peltrechos y municiones”.²¹ Adicionalmente también envió remesas de pólvora, no sólo al Alto Perú, sino inclusive a Montevideo, Buenos Aires y Chile, en su afán por reducir los focos subversivos vecinos al virreinato peruano. Su temor era que desde el Alto Perú se pudiera invadir fácilmente el Bajo Perú y, con ello, el resto del virreinato. Además, trataba de evitar que, a través de las fronteras, se infiltrara propaganda distribuida por las juntas revolucionarias no sólo de La Paz, sino, posteriormente, también de Buenos Aires y Santiago.²²

El primer conato rebelde en Hispanoamérica, ocurrido el 25 de mayo de 1809, tuvo lugar en Chuquisaca, ciudad del Alto Perú conocida por ser la sede de la Audiencia de Charcas y albergar a la universidad del mismo nombre, la prestigiosa Universidad de Chuquisaca. Pero, no pasó de un altercado con cierta resonancia, sin llegar a conformarse una junta de

gobierno o producirse un programa político;²³ aunque algunos estudiosos consideren que tuvo el mismo carácter que la insurrección que estalló posteriormente en La Paz, el 16 de julio del mismo año.²⁴ Lo interesante es que ambos movimientos tuvieron lugar en 1809 y recién en 1810, la Regencia de Cádiz, que a la sazón ejercía funciones gubernativas en representación del Rey, se decidió a convocar a las Cortes para discutir los problemas relevantes que concernían a España e Hispanoamérica.²⁵ Para ese entonces ya existían focos subversivos en Buenos Aires, Chile y Caracas. La ola de intranquilidad social se había propagado rápidamente.

A diferencia del conato de Chuquisaca, que involucró a varios abogados graduados en dicha universidad, en el caso de La Paz, algunos de los abogados que formaron parte de la junta Tuitiva se habían educado en la universidad del Cuzco. Lo que implica, en primer lugar, que no todos los altoperuanos que seguían estudios superiores lo hacían en Charcas y, además, demuestra el fuerte vínculo que prevalecía entre el Alto y Bajo Perú, constituyendo el Cuzco y su universidad un punto de encuentro que, a pesar de la presencia del virreinato de Buenos Aires, continuaba siendo un referente como centro de estudios para el intelecto paceño. Así, dentro de los procesados por insubordinación se encontraba Gregorio García Lanza, nacido en La Paz, abogado graduado en la universidad del Cuzco; al igual que Pedro Domingo Murillo, paceño de origen, forense de formación, quien ejercía como azoguero y había realizado sus estudios en la universidad cuzqueña. Adicionalmente, Juan Basilio Catacora Heredia, nacido en Chucuito, cuando la Intendencia de Puno estaba adscrita al Alto Perú, también había obtenido su título de abogado en la Universidad San Antonio de Abad.²⁶ Precisamente, la demostrada proximidad de La Paz con el Cuzco, en términos académicos, puede explicar la latente rivalidad existente entre los abogados graduados en Chuquisaca, y sus similares paceños. La imagen que se transmite, en todo caso, es que la protesta de Chuquisaca tuvo su origen en una pugna de carácter local, centrada en las diferencias entre los abogados chuquisaqueños y la Audiencia de Charcas; en contraste, la junta de La Paz se presenta como un movimiento de base más amplia, tanto en términos de su composición social, como de su proyección regional y de su programa político.

Esta cercanía entre el Alto y Bajo Perú queda reforzada al comprobarse la presencia de varios criollos procedentes del virreinato peruano, que participaron activamente dentro de la dirigencia de la junta Tuitiva. Entre ellos se encontraba, por ejemplo, el arequipeño Buenaventura Bueno, quien a la sazón se desempeñaba como vista de aduana; don Pedro Cossío, natural de Lima y casado en La Paz y don Tomás Orrantía, limeño con negocios en el Alto Perú y residente en La Paz.²⁷ Tanto la presencia de paceños graduados en el Cuzco, como de limeños y arequipeños dentro de la junta,

puede ayudar a explicar que en los manifiestos y comunicados que circularon los insurgentes, al referirse a la región que delimitaba sus intereses políticos, indefectiblemente incorporaban al Bajo Perú. Esto, a pesar que hacía más de treinta años –desde 1776– que el Alto Perú dependían del virreinato de Buenos Aires. Ya la rebelión de Túpac Amaru había demostrado, en 1780-81, que el Bajo y el Alto Perú aún continuaba funcionando como una unidad articulada. Pero, lo interesante es comprobar que en 1809, este acoplamiento regional se seguía manteniendo vigente. De allí que las proclamas de la junta Tuitiva fueran dirigidas consistentemente a “los valerosos habitantes de La Paz y de todo el imperio del Perú”. Inclusive, Murillo, el forense graduado en el Cuzco, admitió que dentro de sus planes tenía previsto que la revolución se propagara “señaladamente en las provincias de *Cuzco, Arequipa, Puno y Cochabamba*”.²⁸ Era, precisamente, lo que se temía el virrey del Perú. Que se pusiera en riesgo su virreinato. Ante esta amenaza la reacción de Abascal fue inmediata. Primero envió tropas a combatir a la junta, a reducirla, para luego entrar en negociaciones con Murillo, a través del general criollo Goyeneche, dando paralelamente orden de reincorporar el Alto Perú al virreinato peruano. Que mejor que un criollo –como Goyeneche– para negociar con un mestizo –como Murillo– el cese de la junta, en vez de imponer la presencia de un militar peninsular, que podía resultar antagónica y no conducir a ningún acuerdo. El virrey sin duda tuvo en cuenta estas consideraciones.

John Fisher afirma que Abascal nombró Intendente del Cuzco al criollo arequipeño José Manuel Goyeneche, en junio de 1809, para demostrar que los peninsulares no tenían el monopolio de los puestos políticos más prominentes y mejor remunerados.²⁹ Pienso, sin embargo, que esta nominación respondía también a otras razones. No me parece casual que luego del nombramiento, el virrey encomendara a Goyeneche ponerse al mando del ejército que debía recuperar para la Corona el Alto Perú. Su estrategia, a mi modo de ver, era tratar de hacer visible que la contrarrevolución estaba en manos de criollos, que no existía una fisura profunda entre criollos y peninsulares ya que, como era evidente, había criollos fuertemente comprometidos con los intereses reales y dispuestos a defenderlos. Y es que, el caso de Goyeneche no es único. Por la misma época el virrey le adjudicaría a otro criollo originario de Arequipa, Domingo Tristán, la Intendencia de La Paz y, adicionalmente, beneficiaría a don Manuel Quimper Benites del Pino, criollo limeño educado en España, primero con la estratégica Intendencia de Puno y luego con la de Huamanga.³⁰ Lo que, sin embargo, no hay que perder de vista, es que en los tres casos los nombramientos se hicieron con carácter interino, no en forma definitiva. Ésta adjudicación era entonces temporal, permitiéndole a Abascal un manejo más estrecho de las acciones de los intendentes y las Intendencias del sur andino. Por ejemplo, el virrey condenó en su momento la actuación de

Tristán, por no haber podido impedir que los rebeldes recapturasen la ciudad de La Paz, acusándolo de inmoral, corrupto y débil.³¹ Sin embargo, la notoriedad que ganaron estos criollos con el cargo de intendentes interinos, debió influir en que los tres fueran elegidos como diputados a las Cortes de Cádiz, aunque no todos aceptaron la nominación.

Los pasos tácticamente seguidos por Abascal para recapturar el Alto Perú; es decir, incrementar la frecuencia de las carreras de Arequipa y Cuzco, enviar soldados desde Puno para atacar a la Junta de La Paz, colocar criollos en las Intendencias del sur andino, eventualmente rindieron sus frutos. Sería el propio presidente de la Audiencia de Chuquisaca, don Vicente Nieto, quien había sido colocado en el puesto por Abascal, el que le manifestaría al virrey la conveniencia de que el Alto Perú se uniera nuevamente al virreinato peruano, con el fin de evitar que cayera en las manos de los revolucionarios de Buenos Aires. Era el pedido formal que el virrey estaba esperando para, por un bando suscrito el 13 de julio de 1810, hacer pública la agregación de las provincias altoperuanas a su virreinato.³² Las fronteras del Perú se seguían ensanchando bajo la firme política de Abascal y el recurrente argumento de que había que defender a toda costa el territorio del virreinato peruano frente a las corrientes independentistas.

Se ha señalado, reiteradamente, que otro de los propósitos por recuperar el Alto Perú era debido a la presencia de los ricos yacimientos mineros de Potosí, cuya producción iba a contribuir a estabilizar la economía del virreinato peruano. Pero, lo cierto es que para el temprano siglo XIX, Potosí ya no era ni la sombra de lo que había sido en el siglo XVII³³ e, inclusive, la mita minera funcionaba recortada en el número de operarios que debían concurrir por turnos a trabajar.³⁴ El mineral de más alto rendimiento productivo en ese momento era sin duda en Pasco, situado en la Intendencia de Tarma del virreinato peruano. El propio virrey Abascal reconocía que, a la sazón, era “el único mineral floreciente”.³⁵ El tema de las inagotables riquezas de Potosí se había convertido en un mito, que llegó a capturar más adelante la atención de Bolívar, quien consideraba a dicho yacimiento minero “el eje de una inmensa esfera”. Si el Libertador estaba haciendo referencia al transitado circuito Arequipa-Cuzco-Alto Perú que aún daba sustento al comercio regional del sur andino, su observación estaba en lo cierto; pero si tomaba a Potosí como el principal mercado de los productos que se comerciaban, estaba, de hecho, desinformado, ya que el mineral había entrado en una marcada recesión económica desde principios del siglo XVIII. La riqueza del Alto Perú la constituía, en todo caso, el tributo indígena, que ingresaba abultadamente a la hacienda real, dada la concentración de población autóctona en la región.³⁶

ABASCAL, GUAYAQUIL Y LA JUNTA SOBERANA DE QUITO

Como señalé con antelación, al iniciar su gobierno don José Fernando de Abascal, en 1806, Maynas ya había sido reincorporada al virreinato peruano por la real cédula de 1802, y Guayaquil desde 1803 dependía militarmente del Perú, pero sin intervención alguna “en el gobierno político, de Real Hacienda, ni de comercio, solo sí en el militar”.³⁷ El tema de Maynas no capturó demasiado la atención del virrey, salvo para señalar que había que tener bajo vigilancia el presidio de Loreto, para impedir la comunicación de los amotinados del norte con las demás provincias del interior a través de los ríos Marañón, Napo y Putumayo.³⁸ Pero, a diferencia de su poco interés frente a Maynas, el tema de Guayaquil sería abordado continuamente en sus *Memorias* y el virrey se felicitaría de haber conseguido que gracias a sus gestiones, el puerto regresara en 1806 a la égida del Consulado de Lima. Es decir, se incorporará también en términos comerciales. Así, al hacer un balance de los productos de exportación del virreinato peruano, al final de su gobierno, Abascal no dejará de incluir el cacao de Guayaquil, “que también lo es (ahora) por la agregación que de esta provincia acaba de hacerse a este virreinato”.³⁹ Su interés por conseguir ingresos adicionales para la Real Hacienda, que entre 1812-14 quedó mermada con la abolición temporal del tributo y la mita, se pone una vez más de manifiesto.

Pero, en ésta coyuntura de intranquilidad social, Guayaquil cumplía fundamentalmente una función militar.⁴⁰ En este sentido, una de las primeras medidas que tomó Abascal fue restablecer el batallón de Pardos de Guayaquil, que gozaba de su confianza, frente al recelo que le producía el batallón de Naturales de Quito, que en su opinión estaba compuesto por individuos “adictos al sistema de la revolución viciosa e incorregible”.⁴¹ Adicionalmente, Guayaquil en su condición de puerto,⁴² se convirtió en un punto estratégico para recibir auxilios remitidos desde Lima por mar, con el objeto de reducir a la junta Soberana de Quito. Se entiende entonces que el comisionado don Carlos Montúfar enviara desde Quito, el 22 de setiembre de 1810, una carta al virrey Abascal, manifestándole su extrañeza ante la separación de Guayaquil del gobierno quiteño, “sin previa consulta con el gobierno de Santa Fe (y) sin el consentimiento de los vecinos de Guayaquil”.⁴³

Lo cierto es que los reclamos sobre las modificaciones en el espacio correspondiente a la Audiencia de Quito venían dándose ya desde hacía varios años atrás, y la protesta de Montúfar se sumaba a las quejas expresadas por el barón de Carondelet, quien en su calidad de Presidente de la Audiencia había protestado airadamente, el 21 de julio de 1804, exigiendo que se restituyesen a la Audiencia los territorios de Maynas y Guayaquil.⁴⁴

Es más, el barón solicitó que se elevara a Quito a la categoría de Capitanía General (como era el caso de Venezuela y Chile), aduciendo que ésta era la aspiración que tenía la elite criolla quiteña. En este sentido vale recordar que una real cédula ordenó, en 1798, que la Capitanía General de Chile se independizara del Perú; un ejemplo que parece haber querido imitar Quito. Se entiende entonces que las demandas que el barón de Carondelet planteó en su momento, puedan explicar el surgimiento de la junta Soberana de 1809 y la notoria presencia de la elite titulada quiteña en la alta dirigencia de la misma, dentro de los que se encontraban Juan Pío Montúfar, marqués de Selva Alegre, quien asumió el cargo de Presidente de la junta; Pedro Quiñones Cienfuegos, marqués de Miraflores; Manuel Larrea, marqués de San José; Jacinto Sánchez de Orellana, marqués de Villa Orellana y Felipe Carcelén, marqués de Villa Rocha y Solanda.⁴⁵ Es evidente que todos ellos sintieron que había llegado la oportunidad que esperaban para legitimar su autoridad política y consolidar la autonomía regional quiteña, al margen de los virreinos de Nueva Granada y el Perú. Y, en este sentido, las medidas tomadas por Abascal con relación a Guayaquil, lesionaban seriamente sus expectativas e intereses.

Además, no sólo Guayaquil pasó a integrar el virreinato peruano. También lo hizo Cuenca,⁴⁶ provincia que limitaba con el norte del Perú y mantenía una fuerte cercanía al virreinato peruano, que se había consolidado a base de redes comerciales y lazos familiares. Así, el 6 de octubre de 1809, se reunió el Cabildo de Cuenca, determinando no reconocer otras autoridades como legítimas, salvo las del virreinato del Perú. Por su parte, Guayaquil, cuyo gobernador Gil de Taboada había sido colocado por Abascal, comenzó a remitir consistentemente a Lima todos los documentos que recibía de la Audiencia de Quito, afianzando de este modo su dependencia del virreinato peruano.⁴⁷ Pero, ello no quiere decir que el apoyo de Cuenca y Guayaquil al gobierno del Perú fuera monolítico, aunque hay que admitir que la segunda ciudad mantenía una tradicional rivalidad frente a Quito.⁴⁸ Tanto en Cuenca como en Guayaquil existieron indudablemente facciones que estaban a favor de mantenerse supeditadas a Quito, pero se diluyeron dentro de una tendencia que, en términos generales, favorecía la anexión al Perú. De allí se explica, por ejemplo, que en 1812 el Perú enviara como diputado a las Cortes de Cádiz al guayaquileño Joaquín de Olmedo, quien había realizado sus estudios en el Convictorio de San Carlos de Lima, y resultó electo para representar a su nativo Guayaquil.⁴⁹

Al igual que en el caso de la junta paceña, en la Junta Soberana de Quito, también se puede detectar la presencia de criollos peruanos cercanos a la cúpula de poder. Sin ir más lejos, el Dr. Manuel Rodríguez de Quiroga, uno de los principales dirigentes, quien era abogado de la Real Audiencia, había nacido en Chuquisaca, Charcas, cuando el Alto Perú pertenecía al

virreinato peruano, antes de su transferencia al del Río de la Plata. Dentro de los inculpados también es posible identificar a Domingo Rengifo, limeño, y al penitenciario Dr. don Manuel Guisado, también originario de Lima; adicionalmente se vio envuelto en los disturbios el clérigo piurano Dr. don José Antonio Mena, a quien se describe como “insurgente seductor”.⁵⁰ La marcada presencia de eclesiásticos se puede explicar por la notoria figuración que alcanzó dentro de la segunda junta el obispo Cuero y Caicedo de Quito, quien llegaría a asumir la presidencia de la misma; aunque da la impresión que el clero quiteño no respondió en forma tan articulada y sostenida a la insurgencia, como ocurrió—por ejemplo—con el levantamiento que encabezó el padre Miguel Hidalgo y Costilla en Nueva España, durante 1810, que más adelante sería liderado por otro clérigo, el padre José María Morelos.⁵¹

La presencia de criollos peruanos como integrantes de las juntas de La Paz y Quito no debe llamar la atención. El hecho de que en Lima las conspiraciones fueran abortadas, por ser la capital del virreinato y tener instalado al ejército y la parafernalia represiva; no quiere decir que los criollos peruanos se mantuvieran al margen de la protesta social. Encontraron viable poder conformar juntas de gobierno en la periferia, y así lo hicieron en el caso de La Paz y Quito. Inclusive el caso de La Paz es más relevante, en la medida que el engranaje existente entre el Bajo y el Alto Perú, hacía que limeños, arequipeños y cuzqueños, transitaran libremente por estos territorios. Varios de ellos, además, por matrimonio o por negocios ya radicaban en La Paz. En el caso de Quito, fue otra ruta comercial pero ésta vez marítima, la que había logrado articular los puertos de Guayaquil y el Callao, aunque no con la fuerza de la ruta terrestre de Lima a Potosí. La presencia de Cuenca, como una provincia a la mitad del camino entre Lima y Quito, explica que los cuencanos fueran proclives al virreinato del Perú. Sus conexiones con provincias norteñas peruanas como Piura, Trujillo y Cajamarca, eran claras.⁵² Las rutas comerciales y las redes de parentesco que le daban sustento sirvieron, en 1809, como plataforma política para que el Alto Perú, Guayaquil y Cuenca, optaran por permanecer sujetas al virreinato peruano.

No obstante, Abascal se impondrá la tarea de reprimir ambas juntas, no en vano se va a señalar que “desde Lima venía la receta fiel”. Para cumplir con su objetivo el virrey consiguió del Tribunal del Consulado limeño los fondos necesarios para financiar los movimientos del ejército realista comandado por Arredondo, en el norte, y por Goyeneche, en el sur. Esta “guerra en dos frentes”, como la ha denominado Hamnett, provocó un evidente deterioro en los recursos económicos y militares del virreinato peruano. El mismo Abascal puso en claro, en 1812, que combatir a los insurgentes de Charcas y de Quito, había tenido un costo aproximando de

1.500,000 pesos;⁵³ no obstante, el virrey se mostraba satisfecho de haber reducido estos focos subversivos.

EL PERÚ DE ABASCAL Y EL INFORME DE ANDRÉS BALEATO

Al abandonar Abascal el Perú, en 1816, las fronteras del virreinato habían sufrido algunas significativas modificaciones. Guayaquil se había transformado en un puerto que respondía a los dictámenes de Lima, mientras que el Alto Perú había vuelto a integrarse al Bajo Perú, pasando la Audiencia de Charcas a depender del virreinato peruano, siendo desagregada del virreinato de Buenos Aires que se hallaba sumido, a los ojos del virrey, en la sedición y la anarquía. Cuenca se había convertido en una importante base militar bajo las órdenes del Perú, en plena frontera con la Audiencia de Quito, contando con su propio obispado y, finalmente, Maynas venía funcionando sin mayores complicaciones bajo la supervisión de Lima. Adicionalmente, la ciudad chilena de Valdivia, sede de una de las prisiones más conocidas retornó, en 1812, a la jurisdicción del Perú, bajo la cual permanecería hasta 1820, en que fue capturada por el ejército chileno. Tener en plena guerra bajo control una de las cárceles más seguras, debió resultarle provechoso al virrey, sobre todo teniendo en cuenta que en sus *Memorias* se quejaba de la falta de prisiones adecuadas en el territorio peruano, “para resguardo de los reos de cuidado”.⁵⁴ De allí que para la nueva demarcación territorial y representativa dispuesta por la constitución de 1812, se incluyeran como parte del virreinato peruano a Valdivia, Chiloé y Osorno.⁵⁵ Si bien Popayán, al instalarse la junta de Santa Fe, exploró la posibilidad de agregarse al Perú,⁵⁶ esta propuesta fue desestimada, tanto por la distancia frente a Lima, como por tratarse de un punto aislado en un virreinato que se había inclinado por la revolución. Ampliar las fronteras del Perú tenía sus límites: era plausible reincorporar las Audiencias de Quito y de Charcas; o una provincia chilena estratégica como Valdivia, pero, ir más allá, parece no haber estado dentro de los proyectos que tenía en cartera la administración del virrey Abascal. No obstante, su política será considerada “intervencionista”, sobre todo por las autoridades de los territorios que fueron puestos bajo el tutelaje del virreinato peruano “sin ser consultados”, como lamentaba en su momento el representante quiteño don Carlos Montúfar.

Es interesante constatar que si bien el Perú de Abascal ensanchó sus fronteras, el virrey no fue el único artífice de estas modificaciones territoriales. En el Archivo Abascal es posible acceder a los “Breves apuntes que pueden conducir al acierto de algunas providencias hacia el Reyno del Perú y de América meridional” redactadas por Andrés Baleato el 9 de

noviembre de 1809. Es decir, poco antes de que el virrey iniciara su política de reincorporar al virreinato peruano los territorios correspondientes a las Audiencias de Charcas y de Quito. Baleato manifestaba en su escrito estar cumpliendo con un encargo del Superior Gobierno para la formación de planos de las provincias peruanas, y en su informe aconsejaba categóricamente que “por el norte se agregase a este virreinato (del Perú) a lo menos el partido de Guayaquil, y por el sur-este la Intendencia de La Paz y algunos partidos que tiene al sur...que si en un tiempo insinué sobre los principios dichos, hoy con mayor fundamento, pues será más factible la custodia de cada una de sus partes”.⁵⁷ Más adelante, y recurriendo también al tema de la cercanía de Lima frente a Buenos Aires, señalará que a su parecer convendría agregar al virreinato del Perú “a lo menos el gobierno de los Moxos y la Intendencia de La Paz”. En su opinión, la Intendencia de Potosí debía ser transferida al partido de Atacama, “pues siendo el gobierno del Perú quien puede con más proporción que otro alguno ocurrir a ellas por mar”, convenía fomentar esta anexión. Aunque, también aceptaba que precisamente, por haber puesto en claro Buenos Aires la necesidad de usufructuar los productos de dicha Intendencia de Potosí, se decidió incorporarle al Perú sólo la Intendencia de Puno.⁵⁸

En el caso concreto de la Audiencia de Quito, la propuesta de Baleato consistía en establecer “una Intendencia que comprenda el gobierno de Guayaquil, el de Cuenca y partidos de Loja y Jaén de Bracamoros, agregándole al Perú, con lo cual le corresponderá a Quito su partido desde Riobamba para el norte y el gobierno de Esmeraldas, y será más regular la línea de división entre los dos virreinos del Perú y Santa Fe”.⁵⁹ Adicionalmente, el mencionado cartógrafo enfatizará que “un atlas como yo había pensado formarlo del Perú sería muy útil en cada virreinato”. Hay que aceptar que es muy probable que las opiniones y consejos vertidos por Baleato hayan sido tomados en cuenta por Abascal, al redefinir el virrey el espacio que debía comprender el virreinato peruano. Hay que admitir también que la sugerencia de Baleato de preparar atlas que delimitaran los espacios correspondientes a los diferentes virreinos, habría resultado de gran utilidad evitando posteriores controversias.

Abascal abandonó el Perú el 13 de noviembre de 1816, embarcándose para Cádiz y, a su arribo a la península, fue ascendido al rango de Capitán General. Antes de alejarse del Perú, escribió, a modo de despedida, una *Proclama*, fechada el 31 de mayo, en la que manifestaba, “Mi existencia y mi nombre han estado identificados con la existencia y renombre de *todo este virreinato*...en los diez años de mi atribulado gobierno, nadie puede disputarme la grata sensación que experimento al recordar que he estado constituido por la Providencia a su cabeza, empleando mis incesantes desvelos y afanes *en conservarle libre de los estragos de la discordia*...”⁶⁰ El “Perú

de Abascal” sería desmembrado durante la segunda fase de las guerras de independencia, y los territorios que el virrey se esforzó por recuperar para el virreinato peruano, se desagregarían para conformar la Gran Colombia, en el caso de Guayaquil; para constituir Bolivia, en el caso del Alto Perú; y para integrarse a Chile, en el caso de Valdivia, Chiloé y Osorno. No obstante, Abascal, a pesar de sus detractores, sería recordado por muchos, como “el hombre fuerte del Imperio”.⁶¹ De allí que haya quienes afirman que su implacable gobierno fue una de las razones que contribuyó a retrasar el proceso de independencia en el Perú. Paradójicamente, el marqués de “la Concordia Española en el Perú” falleció en Madrid, el 31 de julio de 1821,⁶² es decir, a tres escasos días de la declaración de la independencia peruana.

Notas

- 1 Luis Merino. *Noticias secretas de América y el clero Colonial*. Madrid, 1956. p. 92. “Con él (Castelfuerte) se inició la dinastía de los virreyes militares, la cual simbolizó un cambio profundo en la política interna, especialmente en el nivel eclesiástico.”
- 2 Manuel de Mendiburu. *Diccionario Histórico Biográfico del Perú*. Lima, 1931. Tomo I, pp. 58-59.
- 3 Juan Ignacio Vargas Ezquerria. “La previsión política de un soldado: Abascal, virrey del Perú.” Fernando Navarro Antolí (coord.) *Orbis incognitivus: Avisos y Legajos del Nuevo Mundo*. Homenaje al profesor Luis Navarro García. Vol. 2, Universidad de Huelva, 2007, p. 885.
- 4 Julio Albi de la Cuesta. *El último virrey*. Ollero y Ramos Editores. Madrid, 2009. p. 34.
- 5 Francisco de Requena y Herrera había nacido en Orán, el 26 de enero de 1743; a los quince años comenzó su carrera militar que lo llevaría a residir durante más de treinta años en la América española. Entre 1766-67 formó parte de la unidad de ingeniería en Panamá y en 1773 pasó a Guayaquil como ingeniero del ejército real. Para mayores detalles consúltese el libro de Mark A. Burkholder, *Biographical Dictionary of Councilors of the Indies, 1717-1808*. Greenwood Press. New York/London, 1986, p. 105.
- 6 María del Carmen Martín Rubio. “Historia de Maynas, un paraíso perdido en el Amazonas”. Edición *Atlas*. Madrid, 1991. p. 100. Requena llegó a América en 1764 y fue nombrado gobernador de Maynas en 1779. En 1799 remitió un informe al Consejo de Indias en cuyo punto 37 recomendaba que el gobierno de Maynas pasara a depender del virreinato del Perú.
- 7 Hasta 1717 el Virreinato del Perú comprendía las Audiencias de Panamá, Santa Fe de Bogotá, Quito, Lima, Charcas, Chile y Buenos Aires. Al ser elevada la Capitanía General de Nueva Granada a la categoría de virreinato, éste estuvo conformado por la Capitanía General de Venezuela y por las Audiencias de Panamá, Santa Fe de Bogotá y Quito. Consúltese al respecto el libro de Félix Denegri Luna, *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*. Instituto Riva Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. p. 23.
- 8 El virreinato de Nueva Granada funcionó primero temporalmente entre 1717 y 1723, para quedar definitivamente establecido en 1739. Este mismo año, por real orden, se le agregaron a la Audiencia de Quito los territorios correspondientes a Jaén de Bracamoros, Maynas, Quijos, Sucumbios y Canelos que, hasta ese momento, habían formado parte del virreinato del Perú.
- 9 Christiana Borchart de Moreno. *La Audiencia de Quito. Aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*. Ediciones del Banco Central del Ecuador/Abya Yala. Quito, 1998. p. 313.
- 10 Miguel Luque Talaván. “La Intendencia de Puno: de circunscripción colonial a departamento de la República del Perú (1784-1824).” *Revista Complutense de Historia de América*. No. 25 (1999). La Intendencia de Puno incluía las provincias de Huancané, Chucuito, Lampa, Azángaro y Carabaya.
- 11 Juan Miguel Bákula Patiño. *Real Cédula, reintegración de Maynas al Perú*, 15 de julio de 1802. Instituto Riva Agüero, PUPC. Lima, 1996. En la cédula en cuestión se resolvía “se tenga por

- segregado del virreinato de Santa Fe y de esa provincia, y agregado al virreinato de Lima, el gobierno y comandancia general de Maynas, con los pueblos del gobierno de Quijos, excepto el de Papallacta, por estar todos ellos a las orillas del río Napo o en sus inmediaciones...debiendo quedar también en la misma comandancia general los pueblos de Lamas y Moyobamba, para conformar en lo posible la jurisdicción eclesiástica y militar de aquellos territorios.”
- 12 Félix Denegri Luna. *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*. p. 35.
 - 13 María Elena Porras. *Gobernación y Obispado de Mainas, siglos XVII y XVIII*. Ediciones Abya-Yala. Quito, 1987. p. 98.
 - 14 Sobre las relaciones comerciales en el siglo XVIII entre Guayaquil y Lima se puede consultar el libro de María Luisa Laviana Cueto, *Guayaquil en el siglo XVIII*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla, 1987.
 - 15 Emilio Luna Vegas. *Perú y Ecuador en cinco siglos*. Okura Editores. Lima, 1986. p. 54.
 - 16 Carlos Landazuri Camacho. “La Independencia del Ecuador (1808-1822)”. *Nueva historia del Ecuador, independencia y período colombiano*. Quito, Corporación Editora Nacional y Grijalvo. 1983, pp. 90-92. Consúltese también el libro de Alberto Muñoz Vernaza. *Orígenes de la nacionalidad ecuatoriana*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1984, pp. 90-98.
 - 17 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 148.
 - 18 Fernando Díaz Venteo. *Las campañas militares del virrey Abascal*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla, 1948. p. 59.
 - 19 Tulio Halperin Donghi. *Reforma y disolución de los Imperios Ibéricos, 1750-1850*. Alianza Editorial. Madrid, 1985. p. 118. Consúltese también el artículo de Juan Ignacio Vargas Ezquerria, “La previsión política de un soldado...” pp. 875-876.
 - 20 Juan Ignacio Vargas Ezquerria, *La previsión política de un soldado...* pp. 877, 879.
 - 21 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 148.
 - 22 Fernando Díaz Venteo. *Las campañas militares*, pp. 23-25.
 - 23 Comparto la opinión de Rubén Vargas Ugarte, en su *Historia del Perú. Emancipación*, p. 14, de que la conmoción de Chuquisaca, del 25 de mayo, fue más que un meditado estallido revolucionario, una intriga de la Audiencia de Charcas contra el Presidente García Pizarro; incidente aprovechado por los sectores populares para enfrentarse a las autoridades coloniales, pero sin consolidarse políticamente en un proyecto más ambicioso o mejor estructurado.
 - 24 Sobre la junta Tuitiva de La Paz se puede consultar el libro de Manuel M. Pinto, *La revolución de la Intendencia de La Paz, 1800-1810*. La Paz, 1945. También es de utilidad la compilación documental llevada a cabo por Carlos Ponce Sanginés y Raúl Alonso García (eds.) *Documentos para la Historia de la Revolución de 1809*. Vol. III. La Paz, 1954. Últimamente José Luis Roca ha publicado un libro importante, *1809. La revolución de la Audiencia de Charcas en Chuquisaca y La Paz*. Plural Editores. La Paz, 1998.
 - 25 Scarlett O’Phelan Godoy. *Por el rey, religión y la patria*. p. 62.
 - 26 Scarlett O’Phelan Godoy. *El mito de la independencia concedida*, p. 61.
 - 27 Ibid.
 - 28 Ibid. p. 64.
 - 29 John Fisher. *Government and Society in Colonial Perú*, p. 206.
 - 30 Ibid. p. 247. Quimper fue intendente de Puno, de 1806-1810 y nuevamente, de 1810-1814. Asumió posteriormente la Intendencia de Huamanga, de 1816-1819.
 - 31 Ibid. p. 224.
 - 32 Rúben Vargas Ugarte. *Historia del Perú. Emancipación*, p. 77.
 - 33 Sobre la caída en la producción de Potosí consúltese el artículo de Peter Bakewell, “Registered Silver Production in the Potosí Distric, 1550-1735.” *Jahrbuch für Geschichte...Lateinamerikas*. Vol. XII (1975).
 - 34 Pedro Vicente Cañeta y Domínguez. *Guía histórica, geográfica, física, política, civil y legal del gobierno de la Intendencia de Potosí, 1791*. Potosí, 1952. p. 310. Para el año 1780 debían entrar

Abascal y la reformulación del espacio del virreinato del Perú, 1806-1816

a trabajar en el ingenio de Potosí 942 mitayos y entraron 894, faltando 96; de los 2 336 mitayos que debían entrar a laborar en el cerro, solo entraron 1 985, faltando 351. La mita, como sistema de abastecimiento de mano de obra estaba atravesando por una crisis. Sobre la mano de obra utilizada en Potosí a fines de la colonia se puede consultar el artículo de Enrique Tandeter, "Trabajo forzado y trabajo libre en el Potosí colonial tardío." *Estudios Cedes*, Vol. 3, No. 6 (1980), pp. 3-40.

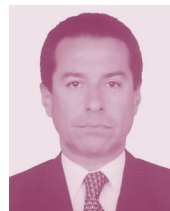
- 35 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 160.
- 36 Sobre el Alto Perú y su rol en los ingresos económicos del Virreinato del Río de la Plata se puede consultar el artículo de Herbert Klein, "Structure and Profitability of Royal Finance in the Viceroyalty of the Río de la Plata in 1790." En *Hispanic American Historical Review*, Vol. 53 (1973) pp. 442-469. También es de utilidad el artículo de John TePaske, "The Fiscal Structure of Upper Peru and the Financing of Empire". Karen Spalding (ed.) *Essays in the Political, Economic and Social History of Colonial Latin America*. Delaware, 1982.
- 37 Scarlett O'Phelan Godoy, *Por el rey, religión y la patria...*, p. 70.
- 38 *Memorias de Gobierno*, tomo II, p. 89.
- 39 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 219.
- 40 Sobre Guayaquil en el tránsito del siglo XVIII al XIX resulta de interés el libro de Michael Hamerly, *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763-1842*. Archivo Histórico de Guayas. Guayaquil, 1973.
- 41 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 368.
- 42 Como ha señalado Alfredo Pareja Diezcanseco en su libro, *Historia del Ecuador*. Vol I. Quito, 1958 p. 359, "Guayaquil era el primer astillero del Pacífico, la salida al mar, la comunicación con el mundo exterior, el sitio estratégico por excelencia." Consúltese también el artículo de Jean Paul Deler e Yves Saint-Geours, "La negociación de Quito-Guayaquil." En *América Latina: Dallo Stato Coloniale allo Stato Nazionale*. Milán, Italia, 1987. Vol. I.
- 43 Fernando Díaz Venteo. *Las campañas*, p. 101.
- 44 Carlos Manuel Larrea. *El barón Carondelet*, XXIX Presidente de la Real Audiencia de Quito. Quito, 1969, p.153. Consúltese también al respecto el libro colectivo a cargo de Carlos Manuel Larrea, José Gabriel Navarro, Jorge Núñez Sánchez et al. Carondelet. *Una autoridad colonial al servicio de Quito*. Colección Biblioteca Básica de Quito. No. 15. Quito, 2007.
- 45 Scarlett O'Phelan Godoy. *Por el rey, religión y la patria...*, p. 68. Consúltese también los artículos de Alonso Valencia Llano, "Elites, burocracia, clero y sectores populares en la independencia quiteña, 1809-1812." En *Procesos*. No. 3:2 (1992) y de Christian Büschges, "Entre el antiguo régimen y la modernidad: la nobleza quiteña y la 'Revolución de Quito'", 1809-1812." En *Colonial Latin American Historical Review*, Spring 1999.
- 46 Al respecto se recomienda el libro de Silvia Palomeque, *Cuenca en el siglo XIX: la articulación de una región*. Abya-Yala. Quito, 1990.
- 47 Fernando Díaz Venteo. *Las campañas militares*, p. 104.
- 48 Gregory Kasza. "Conflicto regional en el Ecuador: Quito y Guayaquil." *Revista del Archivo Histórico de Guayas*. No. 18. Dic. (1980), p. 55.
- 49 Ricardo Cubas, "Educación, elites e independencia: El papel del Convictorio de San Carlos en la emancipación peruana." Scarlett O'Phelan Godoy (ed.) *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Instituto Riva Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 2001, p. 303. Varios carolinos fueron designados diputados a las Cortes de Cadiz, como el guayaquileño Joaquín de Olmedo, además del chileno Ramón Olaguer Feliú, y los peruanos Vicente Morales Duárez y Blas de Ostolaza.
- 50 Scarlett O'Phelan Godoy. *Por el rey, religión y la patria...* p. 74.
- 51 Al respecto se puede consultar el libro de Hugh Hamill. *The Hidalgo Revolt, prelude to Mexican Independence*. Gainesville, University of Florida Press, 1966.
- 52 El tema ha sido trabajado en el libro de Susana Aldana, *Poderes en una región de frontera. Comercio y familia: Piura, 1700-1830*. Ediciones Panaca. Lima, 1999.
- 53 Brian Hamnett. *Revolución y contrarrevolución en México y Perú*. México, 1975. p. 58.

- 54 *Memorias de Gobierno*, tomo I, p. 173.
- 55 Víctor Peralta Ruiz. *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal*. Perú 1806-1816. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 2001. p. 118.
- 56 Fernando Días Ventero. *Las campañas militares*, p. 115.
- 57 A.G.I. Diversos, Legajo 1.
- 58 Ibid.
- 59 Ibid.
- 60 Rubén Vargas Ugarte. *Historia del Perú. Emancipación*, p. 127.
- 61 John Lynch. *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona, 1983. p. 183-186.
- 62 Juan Ignacio Vargas Ezquerro. *La previsión política de un soldado...* p. 873.

FORTALECIENDO LA CALIDAD ACADÉMICA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Enrique Belaunde Vargas

Ministro en el Servicio Diplomático. Licenciado en Relaciones Internacionales y Diplomático de Carrera por la Academia Diplomática del Perú. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Ingresó al Servicio Diplomático del Perú en 1977. Ha realizado cursos de perfeccionamiento profesional en la Academia Diplomática del Perú, en el Instituto para la Integración Latinoamericana en Argentina, en la Universidad de Viena, el Instituto Cultural Internacional de Viena, en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en la Fundación para el Desarrollo de la República Federal de Alemania. Durante su trayectoria ha servido en diferentes misiones: Representante Permanente Alterno del Perú ante la Organización de Naciones Unidas en Viena, así como en la Embajada del Perú en Austria, en la República Federal de Alemania. Posteriormente, se desempeñó como Cónsul General en Frankfurt, en Guayaquil, y en Shanghai, República Popular China. Actualmente se desempeña en la Academia Diplomática del Perú.



La Academia Diplomática, siendo el centro de formación de aspirantes al Servicio Diplomático y de capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios del Servicio, tiene una serie de funciones que desarrollar para el mejor cumplimiento de sus objetivos. En una oportunidad anterior, revisamos lo referente a la principal o más clara o visible función, es decir, los programas de formación y capacitación: Título de Diplomático de Carrera en Segunda Especialidad y Grado de Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales.

Pero hay otros aspectos y temas en la Academia que deben ser atendidos con igual prioridad con tal de contribuir a la mejora de su calidad Académica. Por tal motivo, veamos en esta oportunidad esos otros aspectos.

LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ DESDE SU CREACIÓN

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano fue creado por el General José de San Martín en 1821, fue recién en 1846, bajo el gobierno

del Mariscal Ramón Castilla, quién junto a su Ministro de Relaciones Exteriores José Gregorio Paz Soldán, diera el soporte organizativo necesario a este Ministerio a través del Decreto N° 90, cuerpo legal que fuera la primera Ley del Servicio Diplomático de nuestro país.¹

Adicionalmente, con la promulgación del Decreto N° 17, José Gregorio Paz Soldán² también brindó los fundamentos legales y funcionales necesarios para el establecimiento de aspectos relacionados a la selección y formación de los futuros diplomáticos, delimitando en dicho decreto las cualidades precisas que debían de tener los jóvenes destinados a desempeñar el empleo de Adjuntos de Legación en las misiones en el exterior. Sin embargo, fue en 1955 que recién se pudo concretar la creación de la Academia Diplomática del Perú (ADP), con la aprobación de su reglamento orgánico, a través del Decreto Supremo N° 326, refrendado por el canciller David Aguilar Cornejo, durante el gobierno de Manuel A. Odría.

Me remito a estos datos históricos porque durante los 33 años que vengo ejerciendo la carrera diplomática, los tres últimos vengo laborando en la ADP, dependencia –que como bien sabemos– forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y tiene como finalidad la formación de los aspirantes al Servicio Diplomático de la República (SDR), así como la capacitación y el perfeccionamiento de los funcionarios diplomáticos, en temas de vital importancia para la gestión pública externa de nuestra Cancillería, siendo asimismo, la única vía de ingreso al SDR desde su creación.³

El estar ejerciendo funciones en este centro de estudios superiores, me hizo recordar a tres grandes figuras de la diplomacia peruana como son Alberto Ulloa Sotomayor,⁴ Enrique González Dittoni⁵ y Pedro Ugarteche Tizón,⁶ funcionarios que luego de un extenso y arduo trabajo como Directores de la ADP dieron a esta casa de estudios los cimientos necesarios para que se convirtiera –hoy en día– en una de las academias diplomáticas más representativas de América Latina.

Por ello, es justo reconocer y recordar las figuras de estos tres hombres, que ya forman parte de nuestra historia diplomática y de la tradición de Torre Tagle, poseedores –que duda cabe– de un inmenso bagaje jurídico-histórico que les sirvió para entender la vida política y social de nuestra nación. Como fruto de ese vasto conocimiento, pudieron ver la ausencia de una normatividad clara en nuestro sector respecto a la formación del diplomático peruano, que venía arrastrándose por cerca de 30 años; por ello impulsaron una corriente de opinión favorable a la existencia de una Academia Diplomática en nuestro país.

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

Se debe tener presente que la debida formación del diplomático requiere algo más que culminar los estudios universitarios, por cuanto al funcionario diplomático se le considera –entre otras cosas– un especialista en la “negociación internacional” y en tal virtud, el Estado debe preocuparse no sólo por la formación inicial con que cuenta el funcionario diplomático, sino por promover, facilitar y financiar el “reciclaje” y la especialización, teniendo en mente la eficiencia del servicio público.⁷

Hago este pequeño comentario para que podamos apreciar la dimensión del proyecto que gestaron estas tres grandes figuras de nuestra diplomacia en aras de mejorar nuestro servicio diplomático. Vista desde hoy, sin duda fue una tarea épica, por ello resulta complicado resumir la diversidad de cambios que se produjeron en aquellos años, pero sí podemos afirmar que, con relación al pasado, dichos funcionarios fueron verdaderos modernizadores del SDR, por cuanto tuvieron claridad respecto a la necesidad que había por vincular la actuación diplomática con la formación académica, conforme a las nuevas orientaciones que se venían dando en la enseñanza de la diplomacia y las relaciones internacionales a nivel mundial.

Otro de los logros alcanzados por el SDR, se produjo en 1964, año en que el embajador Juan Miguel Bákula Patiño⁸ conjuntamente con José Pareja Paz Soldán⁹ –con fines de carácter eminentemente práctico– elaboraron el texto del Decreto Supremo N° 138,¹⁰ el mismo que fuera promulgado el 03 de febrero de ese mismo año, y mediante el cual se decretó la expedición del título de “Diplomático de Carrera”. Dicho título, como refiere el embajador Bákula, permitió acreditar a favor del funcionario diplomático los derechos y obligaciones inherentes a la profesión diplomática, los cuales sólo podían ser otorgados a los funcionarios inscritos en el Escalafón, de conformidad con la Ley del SDR y el Reglamento de la ADP.¹¹

Trece años más tarde –dentro de un propósito más amplio– se promulgó el Decreto Ley N° 22115, de fecha 21 de marzo de 1978, durante la gestión –como Ministro de Relaciones Exteriores– del embajador José de la Puente Radbill. Con dicho Decreto, se reconoció a la ADP como una institución de segundo ciclo de enseñanza superior, con la facultad de otorgar a nombre de la Nación el título de Licenciado en Relaciones Internacionales a los alumnos que aprueben el ciclo de aspirantes y el de Maestro en Relaciones Internacionales a quienes, habiendo obtenido previamente la licenciatura, aprueben además los ciclos de perfeccionamiento que se establezcan y presenten una tesis de jerarquía universitaria.¹²

Otra de las reformas que se dieron en la ADP aconteció en 1994, a través de la promulgación del Decreto Supremo N° 01-94-RE. Con dicho Decreto,

se cambiaron las reglas del concurso de admisión de este centro de estudios superiores. A partir de ese año, era necesario que el postulante contara con el grado académico de bachiller o el título profesional universitario. Se redujeron los años de estudios de 3 a 2, se dispuso, que una vez terminado los años de estudio el alumno podría obtener el título de Maestro en Relaciones Internacionales, elevando de esta forma a nivel de postgrado el programa de estudios de esta institución. Asimismo, se determinó que los aspirantes que ingresaban al ciclo de formación profesional podrían optar por la maestría en diplomacia una vez concluido los estudios correspondientes y siempre que cuenten con el dominio del idioma inglés como mínimo.¹³

Al parecer –como señala el embajador Lázaro Geldres– la aprobación de este Decreto generó una incompatibilidad normativa con lo establecido en la Ley Universitaria N° 23733, por lo que fue necesario corregir esta incompatibilidad con otra Ley, hecho que se produjo en el 2005, a través de la promulgación de la Ley N° 28598, que introdujo un cambio sustantivo en las normas de la ADP, ya que confirma lo determinado por el Decreto Supremo N° 01-94-RE, y además, faculta a la ADP a conferir el Título de Diplomático de Carrera y el Grado Académico de Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales.¹⁴ Otro de los aspectos importantes de la referida Ley es la obligación de la ADP de registrar los títulos y grados académicos que haya emitido ante el Registro Nacional de Grados y Títulos, que se encuentra bajo la supervisión y control de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25064.¹⁵

Sin duda, la promulgación de esta Ley, fue un paso importante para esta casa de estudios, por cuanto nos permitió acercarnos al sistema universitario peruano, en lo referente a la entrega de títulos y grados académicos, pero también, no hay que olvidar, que dicha Ley estableció algunas condiciones que cumplir como: la coordinación de los planes de estudio con la ANR, el cumplimiento de los requisitos de graduación del título y grado académico en el Reglamento Orgánico de la ADP, y que el mismo, se encuentre en el marco de lo establecido por la Ley Universitaria N° 23733.

Esta Ley (28598) si bien faculta a la ADP a entregar título y grado académico, queda aún por establecer –por parte de nuestra Institución– los mecanismos que permitan la ejecución de los mandatos de dicha Ley. Es un paso que está pendiente, sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados por las anteriores gestiones de la ADP,¹⁶ a la fecha aún no contamos con estos mecanismos que nos posibiliten concretar el mandato de la Ley N° 28598, respecto a la inscripción de los títulos y grados académicos que confiere la ADP.¹⁷

Como hemos podido observar a través del resumido recuento histórico normativo de la ADP, una de las grandes dificultades que se ha venido presentando a lo largo de los años, es precisamente la incompatibilidad entre el vigente Reglamento Orgánico de la ADP –reglamento que data como dijéramos del año 1984– con lo establecido en la Ley N° 28598 y por consiguiente con la Ley N° 23733.

Resulta claro, que por el transcurso del tiempo, muchas de estas disposiciones contempladas en el Reglamento Orgánico se encuentran desactualizadas e inaplicables respecto a los requerimientos del presente, ya fuera por insuficiencia o por ausencia de regulación, esto es evidente y no se puede negar. Recordemos que el Reglamento de la ADP, promulgado por Decreto Supremo N° 0013-84-RE, en fecha 05 de octubre de 1984, no contempló en su articulado, la posibilidad de otorgar título ni grado académico, pasibles de inscripción ante el Registro Nacional de Grados y Títulos, ello por cuanto en esos años, no se había previsto la posibilidad de que la ADP, pudiera conferir título y grado académico tal cual lo hacen las universidades del país; por aquellos años, incluso en el 2003, en que se promulgó la Ley del SDR (Ley 28091) y su Reglamento (D.S. 130-2003-RE), tampoco se consideró esta posibilidad.

Esta posibilidad –como dijéramos anteriormente– recién se materializó en el 2005, a raíz de la promulgación de la Ley N° 28598, durante la gestión del primer Rector de la ADP, embajador José de la Puente Radbill.¹⁸ Posteriormente, en diciembre del 2008, se promulgó la Ley N° 29292, que modifica los alcances del artículo 99° de la Ley Universitaria, otorgándole a todas las instituciones de educación superior comprendidas en dicho artículo –entre ellas la ADP– la facultad de conferir el título y grado académico, fortaleciendo de esta forma, lo ya logrado por esta institución mediante Ley N° 28598.¹⁹

LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ EN LOS TIEMPOS ACTUALES

Como se habrá podido apreciar en páginas anteriores, han sido diversos los esfuerzos desplegados por los funcionarios de esta institución, sin embargo, hoy por hoy, ese esfuerzo se ve menoscabado por los vacíos normativos que resultan del vigente Reglamento Orgánico de la ADP.

Otro hecho de gran importancia, que viene tomando fuerza y que precisamente no contempla el actual reglamento son los cambios que se han venido dando en la última década respecto a la introducción de las tecnologías de la información (TICs) en el ámbito académico y la creciente

competencia en la actividad de la investigación, viene llevando a las instituciones de educación superior en general, a introducir técnicas importadas del mundo de la gestión empresarial para aumentar la competitividad de los programas académicos que en ellos se imparte.²⁰

El cambio que se está produciendo dentro de las instituciones de educación superior; en la forma de transmitir el conocimiento, se viene manifestando de forma más visible por la introducción y el rápido crecimiento de las nuevas TICs. Estas tecnologías vienen alterando radicalmente la función del proceso de enseñanza-aprendizaje, así como la función del docente clásico en las instituciones de educación superior. El crecimiento de la educación a distancia –evidente ya en algunas instituciones de nuestro entorno inmediato, como puede ser el caso de la universidad PUCP, Pacífico, UPC, UPSM, U de Lima, por citar sólo algunas– puede ser sólo la manifestación más clara de esta tendencia, puesto que es probable que la introducción de las TICs altere sustancialmente la forma en que las personas adquirirán conocimientos en el futuro.

La ADP, si bien en la actualidad, cuenta con una plataforma de Educación a Distancia, a través del cual se viene capacitando a los funcionarios diplomáticos de nuestra cancillería, aún se encuentra en una etapa inicial, que irá mejorando a través de los años, perfilando sus mecanismos de funcionamiento y ejecución respecto al rigor y la excelencia de los programas académicos –sean estos diplomados, curso superior, curso de altos estudios, y maestrías– que en el se desarrollen.²¹

Estos cambios que se han venido produciendo en el ámbito de la enseñanza-aprendizaje de las instituciones de educación superior en nuestro país, no se ha dado por meras cuestiones de azar o de moda, por el contrario, si uno revisa los últimos diez años de gestión académico-administrativas de algunas de las universidades más prestigiosas de nuestro país, podremos darnos cuenta, que la introducción de estos nuevos cambios, se han dado a través de un proceso planificado, utilizando herramientas de gestión en su quehacer diario y contemplando como uno de sus objetivos fundamentales el hecho de adecuarse a los desafíos que ha traído consigo el proceso de globalización, en materia de enseñanza-aprendizaje.

La mayoría de estas instituciones de educación superior supieron entender que la mejor forma de conseguir resultados positivos es a través de la planificación estratégica, instrumento que les ha permitido avanzar en diversas áreas y ser consideradas en la actualidad universidades líderes en nuestro país, por su alta eficiencia y elevada competitividad de sus programas académicos, tanto a nivel de pregrado como de postgrado.

Sumado a esto, en nuestro país, ya se han implementado mecanismos de aseguramiento de la calidad, a través de la Ley 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, y de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 018-2007-ED. Estos mecanismos de aseguramiento de la calidad educativa se han desarrollado internacionalmente como resultado del aumento de la demanda social por una rendición de cuentas por parte de las instituciones de educación superior. A raíz de ello, cada país ha venido organizando su sistema de aseguramiento de la calidad académica de manera diferente, y las instituciones de educación superior, han venido trabajando internamente en procesos de autoevaluación con fines de mejora, con la finalidad de estar preparados para el momento en que decidan someterse a un proceso de acreditación y certificación de sus programas académicos, por parte de organismos autorizados, sean estos nacionales o internacionales.

He aquí el motivo de reflexión del presente artículo. De tal manera, pretendo, a través de estas breves líneas, aportar a la discusión algunas ideas sobre la necesidad de contar con una planificación estratégica en la ADP y en qué medida el uso de la planificación estratégica podría contribuir a fortalecer la eficacia organizativa de esta institución.

No debemos olvidar que la base primordial de toda organización es la formación y capacitación profesional de su personal –rol fundamental que viene desempeñando la ADP desde su creación– considerando que luego de la preparación que se imparte en esta casa de estudios el futuro funcionario deberá estar en condiciones de preparación suficiente para ser destinado al servicio exterior. Es por ello, de suma importancia, que en estos tiempos, en donde las instituciones de educación superior tienen la obligación de demostrar que sus programas académicos revisten de una alta calidad académica, que toda institución de educación superior debe de contar con directrices establecidas en un plan estratégico institucional, que como señalaremos más adelante es una planificación para un horizonte determinado.

Debemos tener presente que los cambios son inevitables, como por ejemplo, la creciente competencia entre las instituciones de educación superior respecto a la calidad de sus programas académicos y/o tendencias tecnológicas utilizadas en las mismas, mientras que otros cambios son resultados de los esfuerzos creativos de los miembros de las instituciones de educación superior; como lo es el desarrollo de una cultura organizacional orientada a brindar un mejor servicio.

El proceso de planeamiento estratégico comprende ambos tipos de cambio, los que son inevitables y los que forman parte de la creatividad. El planeamiento estratégico es la interpretación moderna de lo que antes se

denominaba planificación a largo plazo, el mismo que enlaza lo que conocemos como el pensamiento intuitivo y el pensamiento analítico. El planeamiento estratégico tiene como base al análisis –usando el método científico– y una pequeña parte, pero no menos importante, de intuición. El planeamiento estratégico representa un punto de equilibrio entre los procesos analítico (en base a nuestro razonamiento) e intuitivo (en base principalmente a la experiencia). Esto se logra elaborando escenarios que sirvan de marco, sobre los cuales se analizan variables externas e internas que tienen relación con lo que se quiere conseguir dentro de una institución de educación superior:

Para dicho cometido, tomaremos como punto de reflexión tres variables internas de importancia para este centro de estudios superiores, como son: los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por la ADP, la función de la biblioteca en la consecución de los fines de la ADP, y por último, la movilidad de los alumnos de la ADP, que se materializa a través de los intercambios de becarios que mantiene nuestra institución con otros países, como complemento a principal y primordial función de la Academia y que es la referida a los programas de formación de aspirantes al Servicio y de capacitación de los funcionarios diplomáticos que revisamos en una oportunidad anterior en esta misma revista como menciono al inicio de estas páginas.

Iniciaremos por mencionar brevemente en primer lugar, lo que se entiende por eficacia organizativa y planificación estratégica de las instituciones de educación superior; para posteriormente pasar a evaluar los tres aspectos antes señalados.

EXPLORANDO LA EFICACIA ORGANIZATIVA

En la generalidad de textos especializados en la temática de la teoría de la organización, se consideran tres posibles unidades de análisis para definir y evaluar el concepto de eficacia organizativa: por un lado está el individuo, por otro el grupo y como tercer elemento se considera a la organización.²² Por ello, partiendo de la eficacia individual, concepto estrictamente conectado al desempeño individual en el centro de trabajo, la eficacia de las organizaciones –de la que nos ocuparemos– sería el resultado de las sinergias obtenidas del hecho de que los individuos coordinen sus esfuerzos en grupos y los grupos se coordinan en organizaciones.

Si tratáramos de conceptualizar lo que es eficacia, vamos a encontrar una diversidad de conceptos sobre el tema, por lo que, en el presente artículo, solamente abordaremos algunos de estos, que consideramos de importancia:

La eficacia como concepto multidimensional.- Diversas investigaciones sobre las organizaciones se caracterizan por su carácter multidisciplinario: las ciencias del comportamiento, la economía, el management, la contabilidad, la investigación operativa, entre otras, han sido aproximaciones que han aportado valiosas contribuciones al conocimiento de las organizaciones. En contrapartida, este carácter multidisciplinario ha dado lugar a la existencia de definiciones alternativas de algunos conceptos centrales en el estudio de las organizaciones. Algunos de estos conceptos, como por ejemplo, el de “objetivo organizativo” y “eficacia organizativa” se encuentran entre los más afectados por esta pluralidad de aproximaciones.

Algunas contribuciones acerca de esta materia, conscientes de la validez de las diferentes aproximaciones posibles coinciden en adoptar un enfoque multidisciplinario, que por lo general acaba dando como resultado un modelo multidimensional. Por ello, autores como Cameron²³ y Morin²⁴ señalan que no existe un único criterio de eficacia, sino que cada una de las disciplinas consideradas introduce diferentes criterios que dan lugar a diferentes dimensiones del concepto en mención.

Partiendo de este punto se pueden considerar dos aspectos, como la eficacia como concepto antinómico (valores opuestos o en competencia) por el cual se califican como eficaces comportamientos contradictorios;²⁵ el otro aspecto sería la eficacia como concepto jerárquico, por el cual se establece un objetivo principal apoyado por una serie de objetivos secundarios jerarquizados.²⁶

Una particularidad de este problema es que las diferentes aproximaciones que se han dado al concepto de eficacia organizativa no son forzosamente contrapuestas sino por el contrario son complementarias. Las diferencias entre un concepto u otro de eficacia organizativa –si se quiere establecer alguna– se encuentran principalmente en el grado de énfasis que le brinda una u otra teoría a cierto aspecto organizativo como podría ser, por citar un ejemplo, la capacidad de adquirir recursos adicionales o el clima organizativo de la institución e incluso sucede frecuentemente que un modelo organizativo esté incluido, total o parcialmente, en otro modelo.

ABORDANDO LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Relaciones entre estrategia y planificación estratégica

La publicación de la obra *Academic Strategy* por George Keller en 1983, impulsó lo que sería la planificación estratégica en las instituciones de educación superior, dando lugar a una extensa literatura y al desarrollo de

un gran número de experiencias prácticas acerca de la planificación estratégica en ese entorno. Esta obra, al decir de muchos especialistas, actuó como propulsor de una corriente tendiente a la planificación en las instituciones de educación superior americanas en los años ochenta y en Europa en los años noventa del siglo pasado.²⁷

En la relación de los diferentes procesos estratégicos existentes, la planificación metodológica y su producto: los planes estratégicos, se conciben como una herramienta de un proceso táctico determinado (el proceso racional). La identificación de planificación estratégica con proceso racional de elaboración de la estrategia (o táctica) podría llevarnos a pensar que la planificación estratégica existe y es pertinente únicamente en aquellas instituciones en que el proceso es de tipo racional.

De este enunciado –aparentemente trivial– debiera deducirse que en las organizaciones de tipo académico profesional, como las instituciones de educación superior, en donde los procesos de decisión racionales tienen un papel cuanto menos limitado, no existiría planificación estratégica y por ello no sería pertinente su utilización. Sin embargo, algunos autores –entre ellos Ann Langley– presentan roles de la planificación estratégica diferentes de la elaboración analítica de la estrategia aplicables al contexto de instituciones de educación superior. Para este especialista, es necesario establecer un criterio de demarcación para la planificación estratégica, esto es, una regla de decisión que permita determinar si un proceso organizativo es o no planificación estratégica, y para los diferentes procesos caracterizados como planificación estratégica según dicho criterio de demarcación, sería necesario encontrar un modelo descriptivo del proceso de planificación estratégica que permita determinar diferentes modalidades de planificación, lo que nos obligaría a extendernos mucho en definiciones teóricas de planificación estratégica pero para este propósito bastará con mencionar algunas ideas sobre este particular.

Un acercamiento a la planificación estratégica institucional

Existe en la literatura especializada una multiplicidad de definiciones sobre lo que es planificación estratégica, en la que cada una de ellas, resalta de una u otra manera algunas cualidades de la planificación estratégica. Aquí mencionaremos que “la planificación estratégica es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más estados deseados, situados en el futuro, que no es probable que ocurran si no hacemos algo al respecto”.²⁸ Esta definición, nos pone de manifiesto dos características fundamentales de la planificación estratégica: su carácter de proceso con una determinada finalidad, que es, preparar a la institución para el futuro.

La segunda definición, destaca la planificación estratégica como “un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones”,²⁹ la que pone de manifiesto otra de las características distintivas de la planificación estratégica, como es su carácter formal, frente a otros procesos de formación de la estrategia basados en la visión y por tanto, menos articulados. Del mismo modo, caracteriza el producto de dicho proceso: el plan estratégico institucional, como un sistema integrado de decisiones.

Las finalidades de la planificación estratégica institucional

Mintzberg³⁰, señala cuatro razones principales:

La primera: las instituciones deben planificar para coordinar sus actividades.

La segunda: las instituciones deben planificar para asegurarse de que el futuro se toma en consideración.³¹

La tercera: las instituciones deben planificar para ser “racionales”.

La cuarta: las instituciones deben planificar para controlar.³²

Estas cuatro razones señaladas, pueden considerarse como finalidades fundamentales de la planificación.

El cumplimiento de estas finalidades expuestas requiere, como señala Mundet,³³ que la planificación estratégica desempeñe otras finalidades complementarias, de entre las que cabe destacar:

- La planificación estratégica como medio de difusión de la estrategia a adoptar.
- La planificación estratégica como ayuda para la alta dirección.³⁴
- La planificación estratégica como sistema de aprendizaje.

Los beneficios que trae consigo la planificación estratégica institucional

Los especialistas que recomiendan el uso de la planificación estratégica –entre ellos George Steiner–³⁵ afirman que se trata de una herramienta adecuada para el cumplimiento de las finalidades para las que ha sido diseñada. A criterio de este autor, la planificación tiene dos tipos de valores: el primero de ellos son los valores sustanciales (que son propios de la planificación) y el segundo, son los valores conductuales (que constituyen beneficios colaterales del uso de un proceso estratégico de tipo analítico en las instituciones).

De ese modo, podemos mencionar los siguientes valores sustanciales de la planificación estratégica:

Es esencial para cumplir con las responsabilidades de la alta dirección de una institución.^{36, 37}

Formula y contesta preguntas importantes para una institución.

Con la planificación estratégica se aplica el enfoque sistémico.

La planificación estratégica exige el establecimiento de objetivos.

Proporciona una estructura para la toma de decisiones en una institución.

Sirve de base para otras funciones directivas.

Ayuda a la medición del desempeño dentro de la institución.

Contribuye a señalar asuntos estratégicos dentro de una institución, de corto, mediano o largo plazo³⁸

Factores de la función directiva en las instituciones de educación superior

Dirigir una institución de educación superior, sea cual sea su naturaleza, supone desempeñar una serie de roles y disponer de unas cualidades que, si bien también son necesarias en cualquier institución, cobran especial relevancia cuando debe dirigirse una institución dedicada a la formación académico profesional. Las razones de la importancia de estos roles nacen de las características propias de este tipo de instituciones, entre las que podemos señalar:

- La existencia de procesos de decisión de naturaleza colegiada, hacen que la dirección de una institución de educación superior cuente con menos poder formal, en comparación con la alta dirección de una organización empresarial.
- El carácter no lucrativo que por lo general tiene la institución de educación superior (públicos y excepcionalmente privados), hacen que este tipo de instituciones cuenten con modos de gobierno específicos (Consejos Universitarios, Consejos Directivos, entre otras denominaciones adoptadas).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, Keller³⁹ considera que la función directiva en las instituciones de educación superior debe enfatizar, de una manera equilibrada, cuatro componentes fundamentales:

- a. El componente de la administración: planes de estudio,⁴⁰ elaboración y control de presupuesto.
- b. El componente de la gestión (management).⁴¹ La función de gestión supone ocuparse de las cuestiones estratégicas. definición de la

misión, la visión de la institución, y las decisiones relativas a la asignación y búsqueda de recursos y al diseño de la estructura organizativa en el largo plazo, entre otras cuestiones.

- c. El componente de liderazgo.^{42, 43, 44, 45, 46}
- d. El componente del poder (governance).

La implementación de la planificación estratégica en las instituciones de educación superior

George Keller⁴⁷ brinda una serie de prescripciones acerca de cómo debe ser una planificación estratégica en el campo de las instituciones de educación superior, que la diferencie de otras técnicas de gestión. Señalemos alguna de estas prescripciones:

- a. Usar realmente planificación estratégica académica supone que la institución, y sus directivos en particular, tienen un papel proactivo.
- b. La planificación estratégica mira hacia fuera de la institución y está centrada en mantener la institución en sintonía con su entorno.
- c. La planificación estratégica debe concentrarse en decisiones, no en documentos, análisis, predicciones y objetivos.
- d. La planificación estratégica debe concentrarse en el destino de la institución sobre cualquier otra consideración.⁴⁸

Un probable modelo de análisis interno y externo en las instituciones de educación superior

George Keller⁴⁹ también facilita lo que él llama un marco conceptual para integrar un plan académico, aunque realmente se trata de una metodología de análisis interno y externo aplicable al ámbito académico. Según este marco conceptual, existe una diversidad de componentes a considerar para reunir la información necesaria para un plan estratégico. Al respecto, veamos algunos de estos componentes que son fundamentales:

- a. Las tradiciones, los valores y las aspiraciones de una institución de educación superior.⁵⁰
- b. Las fortalezas y debilidades financieras y académicas de una institución de educación superior.^{51, 52, 53} (sobre sistemas de aseguramiento de la calidad académica adoptados por diversos países)
- c. El liderazgo: capacidades y prioridades en una institución de educación superior.
- d. La situación competitiva: amenazas y oportunidades en una institución de educación superior; estrategias genéricas de Michael Porter⁵⁴ en la práctica de ciertas instituciones de educación superior:

Luego de haber revisado brevemente algunas líneas respecto a la importancia de la planificación estratégica en una institución de educación superior, veamos ahora brevemente, las tres variables internas de la ADP que señaláramos anteriormente: los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por la ADP, la función de la biblioteca en la consecución de los fines de la ADP y la movilidad de los alumnos de la ADP.

LAS EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL POR PARTE DE LA ADP

Cuando iniciamos este artículo, consideramos que la cooperación es el instrumento privilegiado para un proceso de internacionalización que resulta de máxima prioridad para la gestión de la ADP.

En cuanto a cooperación se refiere, resulta importante destacar lo señalado por Sarah Gillinson, quién define a la cooperación interinstitucional como el conjunto de recursos que vinculan activamente a dos instituciones, con el fin de lograr objetivos comunes. De igual forma, refiere la autora, que para poder entender la definición de cooperación se han desarrollado algunas aproximaciones que permiten explicar la cooperación, entre las que podemos encontrar; las teorías de la acción colectiva, la teoría de los juegos, la teoría de los roles y normas, la teoría del capital social, y la teoría de las competencias compartidas, entre otros.⁵⁵

Con respecto a las Teorías de la Acción Colectiva, estas proviene de áreas como la sociología y la economía.⁵⁶ En el primer caso (la sociología), se refieren a que, de existir un propósito común cuyo alcance se facilita al colaborar dos o más personas, entonces estos conformarán un grupo. En el segundo (la economía), se emplea el concepto de bienes públicos, recursos comunes, y bienes de club. En ambos casos, la lógica es que se trata de bienes en los cuales un mayor uso incrementa la productividad y eficiencia del sistema, sin deteriorar el disfrute de los participantes o asociados. Otra aproximación a la cooperación ha sido desarrollada por la Teoría de los Juegos, que busca demostrar que la cooperación es el comportamiento más eficiente en un sistema, y que es por lo tanto ésta su fundamentación. Estos enfoques parten, en general, de la premisa de que el comportamiento base es el egoísta, y que la cooperación se da bajo algunas circunstancias especiales.⁵⁷

De igual forma, en el campo de la biología han surgido enfoques de la cooperación como comportamiento base, bajo argumentos de tipo evolutivo, es decir, que se coopera en la medida en que esto incrementa las probabilidades de sobrevivencia y selección natural; en esta óptica hay dos

modelos: La Selección de Relacionados y la Selección de Grupos. De acuerdo con la Selección de Relacionados, cooperamos debido a que esto incrementa las probabilidades de sobrevivencia y selección evolutiva de aquellos afines a nosotros, por su parte, la Selección de Grupos asume a las sociedades y a las organizaciones como totalidades supra individuales.⁵⁸

Desde una perspectiva diferente, otros enfoques se concentran en el factor Confianza, definido como “expectativa que surge dentro de una comunidad de un comportamiento regular, honesto y cooperativo, basado en normas compartidas”.⁵⁹ De forma tal que la confianza expresa y a la vez es resultante de valores compartidos y normas sociales que los formalizan. De esta manera, la confianza provee la vía para la cohesión social, y a la vez, es reforzada por esta.

De lo señalado, se desprende que la confianza posibilita interacciones cooperativas más allá de las moralmente obligadas por vínculos políticos o familiares, facilitando o expresándose a través de asociaciones voluntarias. Este tipo de confianza, sin embargo, si bien puede vincular instituciones entre sí o personas con instituciones, se enraíza en el conocimiento entre personas; como bien lo señalan Tonkiss y Passey,⁶⁰ uno puede tener confianza en su médico, pero no en su sistema de salud como tal, o en el profesor de su hijo, pero no necesariamente en todo el sistema escolar.

La relación de cooperación puede a su vez plantearse bajo varios modelos, siendo las propuestas más recientes aquellas que enfatizan el desarrollo de capacidades como eje de la cooperación, y una relación equitativa y horizontal entre las entidades que cooperan, figura que se denomina “partnership” o compañerismo.⁶¹

Algunos tipos de cooperación interinstitucional

La cooperación interinstitucional puede efectuarse ya sea entre instituciones nacionales (en un mismo país), o entre instituciones de más de un país, en cuyo caso se convierte en cooperación internacional.

Entre los teóricos de la “cooperación”, se ha privilegiado el estudio y la reflexión sobre la cooperación internacional, y en particular, por la llamada “cooperación al desarrollo”, lo cual podría estar explicado por el volumen de recursos que se movilizan en uno y otro campo. Sin embargo, esto es un tema cambiante, pues en la medida en que un país va incrementando su Producto Bruto Interno (PBI), su elegibilidad como país para la cooperación al desarrollo se reduce, y por lo tanto, en términos relativos y absolutos, la movilización de recursos internos se incrementa.

En este sentido, Domínguez Menéndez, expresa que “la cooperación internacional es el componente de la gestión de las relaciones internacionales, dirigida a promover la presencia e influencia internacional, y se expresa en el establecimiento de relaciones entre dos o más países y organismos internacionales o sus instituciones, con el objeto de colaborar en la búsqueda de objetivos de desarrollo mutuamente aceptados”.⁶²

Siguiendo esta línea de reflexión, la cooperación internacional puede ser a su vez entendida como la cooperación entre países o cooperación intergubernamental y la cooperación entre instituciones situadas en diferentes países.

A efectos de enfocar el presente artículo, y siendo sus referentes la cooperación entre instituciones de educación superior, vamos a situar nuestra reflexión en el plano de la cooperación interinstitucional, excluyendo la cooperación intergubernamental.

En cuanto a la cooperación interinstitucional nacional, Domínguez Menéndez, plantea que esta debe “crear espacios para vincular formas de cooperación entre las instituciones de educación superior del país y de estas con la empresa, centros de investigación y el Estado”.⁶³

La cooperación interinstitucional en las instituciones de educación superior

En la propuesta elaborada en la Conferencia Mundial de Educación Superior auspiciada por la UNESCO, en octubre de 1998, se señala que “deberá concebirse la cooperación como parte integrante de las misiones institucionales de los establecimientos y sistemas de educación superior”.

Si bien las instituciones de educación superior son las gestoras de la cooperación y cuentan para ello con diversas unidades centrales, que van desde vicerrectorados hasta oficinas generales destinadas a la cooperación, la concreción de la cooperación requiere el concurso de diversas unidades orgánicas de una institución. Según expresa Domínguez Menéndez,⁶⁴ en el caso específico de la llamada “cooperación entre instituciones de educación superior”, se han desarrollado formas bastante estandarizadas, tales como: intercambio de profesores, becas estudiantiles, intercambio de material bibliográfico, proyectos de cooperación complementarios, proyectos de investigación colaborativos, publicaciones colaborativas. A ellos se tiene que añadir algunas modalidades que han surgido últimamente, como los postgrados colaborativos y la participación en redes académicas y la movilidad estudiantil.

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

El conjunto de actividades que sustenta el uso de los recursos antes mencionados, es el Proyecto de Cooperación, el cual se formaliza mediante un instrumento legal que usualmente es un Convenio de Cooperación Interinstitucional.

De lo señalado, la ADP, ha tenido una política bastante rigurosa, respecto a la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, vemos el presente cuadro resumen:

CONVENIOS	VIGENTES	NO VIGENTES	TOTAL
Con Academias Diplomáticas	18	13	31
Con instituciones Internacionales	4	7	11
Con universidades extranjeras	5	1	6
Con universidades nacionales	9	4	13
Con instituciones nacionales	9	8	17
TOTAL	45	33	78

FUENTE: elaboración propia

Como se podrá observar en el presente cuadro, al parecer, existe un alto número de convenios que ya han caducado, los cuales no han sido renovados. Una de las razones que podemos considerar es el hecho de que los convenios no cuentan en su contenido con mecanismos específicos que les permitan explorar y aprovechar las áreas de mutuo interés entre las instituciones firmantes.

De la totalidad de los convenios considerados, la gran mayoría no cuenta actualmente con un funcionario responsable de convenios claramente identificado, que brinde movilidad a los convenios y elabore reportes de ejecución de los convenios suscritos por la ADP.

Un elemento esencial que se desprende de la evaluación del presente cuadro, respecto de los objetivos de la ADP en lo referente a los convenios de cooperación interinstitucional, es que aún la estructura organizativa existente en la ADP, no permite establecer unidades que se encarguen de desarrollar una gestión eficaz de la cooperación, es decir, no se ha desarrollado esta eficacia de manera uniforme en las diversas actividades de la ADP. Distinto es el caso, por ejemplo, de algunas instituciones de educación superior en nuestro país, como es el caso de la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Nacional Agraria de la Molina, por citar dos instituciones públicas de gran prestigio, que cuentan con unidades que se encargan de conseguir el mayor provecho de los convenios suscritos, y asimismo, establecen al momento de suscribir un convenio, que la facultad correspondiente apruebe el presupuesto que se le asigna para

cubrir la movilidad de docentes, la recepción de los profesores visitantes, la publicación conjunta de libros, aspectos que siempre son contemplados en todo convenio suscrito por una institución de educación superior:

Este tipo de modelos es inexistente en nuestros convenios en general, precisamente, porque, al momento de plantear las necesidades presupuestales de nuestra institución no se contempla este tipo de actividades, que en buena cuenta, fortalecerían el prestigio de esta casa de estudios como institución especializada y brindaría una mejor preparación de los alumnos y funcionarios que se forman y capacitan en la ADP.

EL ROL DE LA BIBLIOTECA EN LA ADP

Analicemos ahora el rol de la biblioteca y la formación documental de este centro de estudios superiores. La ADP –como señaláramos anteriormente– es la institución responsable de proporcionar al Ministerio de Relaciones Exteriores una adecuada formación del aspirante al SDR, así como, una alta capacitación y especialización a los funcionarios diplomáticos.

Si tenemos en cuenta que los recursos de información son necesarios en la educación primaria y secundaria, con mucha mayor razón, en los centros de educación superior –como lo es la ADP– estos recursos son fundamentales para el logro de una formación especializada a la altura de la época y para el proceso de investigación científica, que se plasman en la producción de libros y revistas especializadas en áreas vinculadas a la diplomacia y las relaciones internacionales.

La función de la biblioteca en la consecución de los fines de la ADP

Dicho de modo elemental, la función de la biblioteca como servicio es hacer posibles los fines de la ADP. Ello implica, en primer lugar, que la función de la biblioteca es recoger y proporcionar acceso a los recursos de información necesarios para producir conocimiento, ya sea por el estudio, la enseñanza, la investigación o la transmisión cultural. Y, en segundo lugar, es también misión de la biblioteca hacer que los alumnos y los profesores se formen en las metodologías documentales que les den capacidad para saber qué información necesitan, cómo seleccionarla, localizarla, usarla y valorarla críticamente.

Este segundo aspecto, que podríamos llamar formación documental, es también función de la biblioteca de toda institución de educación superior. Los responsables de las bibliotecas de una institución de educación supe-

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

rior, no se deben conformar con dar acceso a la información a los alumnos y profesores, sino también, deben enseñar a usarla. La formación documental sería un medio para hacer posible la autonomía en el aprendizaje y la capacidad para la investigación en el contexto actual de cambio de los conocimientos y el saber.

Si se acepta que una de las funciones de la ADP es principalmente comunicativa e informativa –es decir recoger, transmitir, producir y enseñar a producir información– será evidente la importancia de la unidad mediadora en ese proceso informativo: la Biblioteca.

Además, las bibliotecas, como las aulas, son lugares de comunicación, donde se encuentran saberes y personas, y por tanto son instituciones primordiales para hacer realidad lo que es esta casa de estudios: una comunidad de alumnos y profesores, unidos por el interés en acceder al saber de temas vinculados a la gestión pública externa, la diplomacia y las relaciones internacionales.

Por estas razones, creemos justificada la metáfora de la biblioteca como corazón de las instituciones de educación superior y que está tan generalizada cuando se describe su función en los principales textos pedagógicos que la han tratado: La biblioteca es el corazón de toda institución de educación superior. No hay otro factor material más estrechamente ligado a la calidad de la educación superior:

Resulta por ello importante lo señalado en el Informe Atkinson, de 1976, en la que se resalta que las “bibliotecas son el corazón de toda institución de educación superior. Ocupa el lugar central y básico, como un recurso que es, porque sirve a todas las funciones de una institución: la enseñanza y la investigación, la creación de nuevo conocimiento y la transmisión a la posteridad de la ciencia y la cultura del presente y del pasado”.⁶⁵

Veamos ahora, cual es el número de libros, revistas especializadas y otros materiales de estudios vinculados a las áreas de estudios de la ADP, es decir, gestión pública externa, diplomacia y relaciones internacionales, con las que cuenta actualmente nuestra institución:

BASE DE DATOS BIBLIOGRAFICOS DE LA ADP	NRO. DE INGRESOS
Libros en general	7357
Revistas en general	904
Tesis preparadas por los alumnos	341
Folletos en general	352
TOTAL	8954

Fuente: Elaboración propia

Del presente cuadro, si bien nos muestra el número total de libros, revistas tesis, folletos que existen en la biblioteca de la ADP, lo cierto es que aún no se ha realizado una adecuada clasificación de la bibliografía existente por áreas especializadas, sea este de gestión pública externa, de diplomacia o de relaciones internacionales, tampoco nos muestra con que tipo de revistas especializadas en esta temática cuenta la ADP o cual es el numero de suscripciones con que cuenta la ADP, respecto a publicaciones especializadas en las áreas en las que se desarrolla esta casa de estudios, entre otros factores. Tampoco se tiene una data exacta respecto al monto destinado a la adquisición de libros y revistas especializadas, por lo que es un punto en el que se tendría que trabajar a fin de mejorar y mantener en permanente actualización la bibliografía con la que cuenta la biblioteca de la ADP.

El mejoramiento y la actualización de los volúmenes de la biblioteca es un elemento de suma importancia dentro las funciones de la ADP. Aquí, viene cumpliendo un papel importante la Fundación de la Academia Diplomática del Perú- que ha venido dotando de material bibliográfico actualizado a esta biblioteca, pero que aún resulta relativamente bajo, si consideramos que la ADP, es considerada como el primer centro de estudios especializados en diplomacia y relaciones internacionales.

A esta realidad debe sumarse los esfuerzos de la Academia por incluir en este importante capítulo de formación y capacitación, la voluntad de implementar mecanismos que permitan formalizar suscripciones a bibliotecas virtuales como una herramienta indispensable ahora en los tiempos en que las TIC´s (tecnologías de la información) tienen una incidencia fundamental en la educación.

MOVILIDAD DEL ALUMNADO, A TRAVÉS DEL MECANISMO DE INTERCAMBIO DE BECARIOS

Otra de las variables internas de nuestra institución se refiere al intercambio de becarios que tiene nuestra institución con diversos países. Hasta ahora los convenios suscritos facilitan esencialmente la llegada de becarios extranjeros a nuestra casa de estudios, financiado integralmente por nuestra Cancillería, pero no se ha podido determinar con claridad o cierta estabilidad las opciones de reciprocidad de oportunidades de los países que mandan sus becarios a nuestra institución.

Resulta difícil señalar –a ciencia cierta– cuál es el porcentaje de oportunidades que se han presentado respecto a la posibilidad de enviar alumnos de la ADP, a realizar estudios en otros países con los cuales se tiene un

convenio y que en el mismo se establezca el mecanismo de intercambio recíproco de alumnos.

Hasta el momento, no se ha podido cuantificar de forma exacta las oportunidades de cooperación que existen o se han presentado, en diferentes áreas, para los programas académicos que se desarrollan en la ADP. Es algo que actualmente se viene trabajando, a fin de tener una respuesta clara y así tener una línea base a qué compararnos, no sabemos cuanto es el universo de oportunidades de cooperación que se han presentado en esta casa de estudios. Ahí radica el trabajo a desarrollar en nuestra institución. Veamos ahora, cual es la cantidad de becarios que a tenido la ADP desde su creación:

PAIS-BECARIO	Número de becarios	Años de permanencia
Bolivia	17	De 1 a 2 años
Chile	5	1 año
Costa Rica	2	2 años
Cuba	1	1 año
Ecuador	1	2 años
Honduras	8	De 1 a 2 años
Hungría	3	2 años
Nicaragua	6	2 años
Nor Corea	1	1 semestre
Panamá	3	De 1 semestre a 1 año
Paraguay	3	1 año
Polonia	2	1 año
República Checa	12	De 1 a 2 años
República Popular China	3	1 año
Rumania	3	De 1 a 2 años
Rusia	7	1 año
República Dominicana	3	De 1 a 2 años
Suriname	1	1 año
Letonia	1	1 año
Alemania	1	2 meses
República de Estonia	1	1 año
TOTAL	84	

Fuente: Elaboración propia

El presente cuadro, que nos muestra el número de becarios en general que ha tenido la ADP desde su creación, permite por un lado determinar –de cierta forma– la importancia de los programas de formación de nuestra institución y la respuesta a la convocatoria que la Academia ofrece cada año para el Programa de Becas, pero no se ha confrontado con detenimiento la data exacta sobre qué becarios han accedido como consecuencia de un mecanismo de intercambio de alumnos establecido por convenio de cooperación interinstitucional o por invitación abierta. De igual forma, tampoco hemos podido determinar con exactitud si existe un mecanismo de reciprocidad con los países favorecidos ya que en algunos casos ofrecen cursos

de verano, cursos o becas cortas, etc. que impiden establecer claramente un marco de reciprocidad, de tal forma de favorecer también a los alumnos de la ADP o a funcionarios de Cancillería con becas por el mismo tiempo y con las mismas condiciones de las becas otorgadas por nuestra institución. De lo que se ha podido constatar solo el caso de Chile contó hasta hace muy poco con un mecanismo que correspondía a un adecuado intercambio de becarios entre instituciones, mecanismo que actualmente se viene procurando reestablecer y, por otro lado, buscando establecer con los países a los cuales nuestra institución les otorga becas de estudio.

Sin embargo, debe destacarse que, sin desmedro de las oportunidades que se busquen y procuren en favor de la formación y capacitación de los alumnos de la ADP y los funcionarios de Cancillería, el programa de Becas de la Academia Diplomática se desarrolla sobre la base de un principio de calidad académica que trasciende las fronteras y que prestigia a esta casa de estudios y que contribuye, en alguna medida, a la proyección de la política exterior peruana.

CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar en el desarrollo del presente artículo, son muchas las variables que se pueden analizar dentro de las funciones que viene desarrollando la ADP, como centro de formación y de capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Muchas de estas variables no han sido desarrolladas hasta el momento en su real dimensión, falencia que se podría cubrir en cierta forma a través de la aprobación de un plan estratégico institucional que como hemos podido apreciar tiene un impacto estadísticamente significativo sobre la eficacia organizativa en las instituciones de educación superior; en la medida en que dicha planificación tenga como finalidad preparar a la organización para el futuro.

Es claro que la antigüedad es una variable que ha favorecido la construcción del prestigio de la ADP, pero no es el único, por cuanto actualmente, actividades como el impulso de la investigación, viene adquiriendo un mayor realce en las instituciones de educación superior. El factor prestigio –como hemos visto– es el de mayor riqueza conceptual, puesto que integra diversos criterios estrechamente relacionados entre sí, como son la satisfacción de las actividades orientadas a la comunidad en general, así como, la capacidad de adquirir recursos (no sólo financieros, sino también humanos). En cuanto a la actividad investigadora se refiere, esta valora el grado en que la institución contribuye, con la actividad investigadora, a la creación de conocimientos ampliamente aceptados por las diversas comunidades

académica. Al respecto, resulta necesario señalar que actualmente la ADP, viene impulsando este tipo de actividades.

La relación entre planificación y eficacia existe y es positiva: planificar mejora la eficacia organizativa. Sin embargo, esta relación está condicionada por factores de contingencia, cuya influencia en la eficacia organizativa puede ser más determinante que la planificación. Puede decirse que la planificación contribuye a la mejora de todos los criterios de eficacia, pero preferentemente en los contextos que se indican a continuación: El desarrollo profesional de los alumnos se ve favorecido en la medida en que la institución tenga una amplia autonomía, que le permita actuar en un entorno competitivo con instituciones de sus mismas características. Este criterio de eficacia es el más susceptible de mejora con la planificación estratégica.

Hoy más que nunca los conocimientos adquiridos en la etapa de formación profesional presentan una validez cada vez más limitada, por cuanto en la medida que pasan los años se le viene dando más valor a la capacidad de adquirir nuevos conocimientos que la posesión de conocimiento en sí mismo. En cualquier caso, la actividad de reciclaje de la formación de un alumno viene adquiriendo cada vez más importancia. Este hecho, conjuntamente con el desarrollo de la sociedad postcapitalista fundamentada en el conocimiento, dará lugar a una gradual y creciente necesidad de la formación continua en el ámbito de la educación superior:

Estos factores conducen a la necesidad de reforzar la función de gestión en la dirección de la ADP y a plantearse la necesidad de desarrollar herramientas de gestión, como la planificación estratégica, para apoyar esta función de gestión. Dicha herramienta pueden servir de ayuda a la alta dirección de nuestra institución para el control satisfactorio de las variables clave de la gestión académica: como lo es la información especializada con que se cuenta, la calidad de los programas académicos que se desarrollan y el papel que viene desempeñando las personas que apoyan en la función administrativa de la institución.

Para conocer la evolución de las actividades que se desarrollan en la ADP, es necesario procesar gran cantidad de información: entre otros temas, deben conocerse datos relativos a la actividad del profesorado, la evolución académica de los alumnos en un determinado programa académico, la utilización de los espacios libres, las necesidades de recursos que requiere la institución para el alcance de sus objetivos, entre otros. Gran parte de esta información afecta a la vertiente de administración de la dirección, pero también es importante diseñar –como hemos podido

apreciar de la data existente en la ADP – un sistema que permita recabar e interpretar adecuadamente la información para la actividad de gestión.

De todo lo señalado, hasta el momento podemos resumir manifestando que la planificación estratégica constituye en la actualidad una herramienta necesaria y útil para la gestión de la ADP y para toda institución de educación superior en general. En nuestro caso, como parte de la ADP, es justo reconocer que aún queda camino por recorrer, y estamos seguros que con el esfuerzo conjunto de todos los funcionarios que venimos laborando en esta casa de estudios podremos implementar las herramientas de gestión necesarias, que nos permitan definir las directrices de política académica para esta institución y de ese modo, contribuir al fortalecimiento de la calidad académica de la ADP, pero mientras tanto, que todo esto no suene a crítica ni mucho menos, pues como las cosas están y se han venido haciendo, la Academia tiene muy bien ganado su prestigio académico e institucional y prueba de ello es la atención que recibe del medio académico nacional e internacional. Quedan naturalmente otros temas, medios y capítulos de la Academia para evaluar adicionalmente a los tratados en este caso y en una oportunidad anterior, pero si de conversar y discutir se trata de cómo mejorar a la Academia, nunca terminaremos pues es un tema en constante evolución. Esto es solo una aproximación a los otros aspectos que deben atenderse en la Academia, ya que en anterior oportunidad conversamos sobre los capítulos fundamentales de formación y capacitación en la ADP.

Notas

- 1 Al respecto, el embajador Juan Miguel Bákula Patiño, señala que José Gregorio Paz Soldán, en su memoria del ejercicio de 1847 expone las razones que fundamentan el Decreto N° 90, promulgado el 31 de julio de 1846, y convertido en Ley en virtud de una resolución del Congreso promulgada el 19 de noviembre de 1853, durante el gobierno de José Rufino Echenique. Al respecto, consultar: Bákula Patiño, Juan Miguel. *El Perú en el reino ajeno. Historia interna de la acción externa*. Fondo Editorial Universidad de Lima. 1ra. edic. Lima 2006.
- 2 Según señala Bákula Patiño, para Gregorio Paz Soldán está explícita la conveniencia de participar del orden internacional. Para ese efecto, se requiere del ejercicio de una función especializada, considerando que "como todos los ramos del saber (la función diplomática) necesita aprendizaje, estudio, saber y carrera; y, si no se la forma (la 'carrera'), estimulando a nuestra juventud, jamás se contará con personas amaestradas en la práctica de los negocios para emplearlas con provecho en servicio de la Nación", tal como se expresa en el decreto N° 90, del 31 de julio de 1846, relativo a las cualidades que se requiere para ocupar los puestos de adjunto a las legaciones, que completó el de la misma fecha, ya mencionado, sobre la organización de la "lista diplomática", como se denomina al servicio exterior. Al respecto, consultar: Bákula Patiño, Juan Miguel. *El Perú en el reino ajeno. Historia interna de la acción externa*. Fondo Editorial Universidad de Lima. 1ra. edic. Lima 2006. Págs. 109-110, así como Garibaldi de Mendoza, Rosa. "Aporte de la diplomacia peruana", publicado en el diario *El Comercio* el 03 de agosto del 2009. Pág. a.4.
- 3 El artículo 04° de la Ley del Servicio Diplomático, Ley N° 28091, de fecha 17 de octubre de 2003, señala: "Sólo ingresan al Servicio Diplomático los peruanos por nacimiento egresados de la Academia Diplomática del Perú con el título que a nombre de la Nación concede esta institución. El ingreso se efectúa exclusivamente en la categoría de Tercer Secretario".

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

- 4 Primer Director de la Academia Diplomática del Perú. Ejerció la dirección durante los años 1955-1957.
- 5 Tercer Director de la Academia Diplomática del Perú. Ejerció la dirección durante los años 1959-1961.
- 6 Quinto Director de la Academia Diplomática del Perú. Ejerció la dirección durante los años 1965-1969. Con respecto a Pedro Ugarteche Tizón, se debe recordar que en su Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 1941, planteó por primera vez la creación de la Academia Diplomática, aporte que fue hecho realidad 14 años después de la publicación de dicho proyecto.
- 7 Bákula Patiño, Juan Miguel. Op.Cit. Págs. 146-147.
- 8 Octavo Director de la Academia Diplomática del Perú. Ejerció la dirección durante los años 1973-1975.
- 9 Cuarto Director de la Academia Diplomática del Perú. Ejerció la dirección durante los años 1961-1965.
- 10 El Decreto Supremo N° 138, de fecha 03 de febrero de 1964, decreta: "1. La Academia Diplomática del Perú procederá a expedir títulos de "Diplomático de Carrera", a los funcionarios en actividad del Servicio Diplomático del Perú actualmente inscritos en el Escalafón, documentos que los acreditará como titulares de los derechos y las obligaciones inherentes a la profesión diplomática; 2. El referido documento denotará la condición profesional de sus titulares y sólo será expedido a favor de los funcionarios que se encuentren inscritos en el Escalafón, documento que los acreditará como titulares de los derechos y las obligaciones inherentes a la profesión diplomática (...)". Consultar: Compendio normativo de la Academia Diplomática del Perú "Igor Velázquez Rodríguez" 1929-2008. Edit. Inversiones Publímpress sac Lima. Fundación Academia Diplomática del Perú. Págs. 112-113.
- 11 Bákula Patiño, Juan Miguel. Op. Cit. Pág. 142.
- 12 Para un mayor desarrollo del tema, consultar el artículo de Lázaro Geldres, Jorge. *Proyectando la Academia Diplomática del Perú en el siglo XXI: La importancia de un nuevo reglamento orgánico para cumplir los mandatos de la Ley 28598 del Congreso de la República*. Revista *Política Internacional*. N° 92 abril/junio 2008. Edit. Inversiones Publímpress sac. Págs. 9-175.
- 13 Lázaro Geldres, Jorge. Op. Cit. Págs. 9-175.
- 14 Lázaro Geldres, Jorge. Op. Cit. Págs. 9-175.
- 15 La Ley 25064, fue promulgada el 20 de junio de 1989. Dicha Ley a través de su artículo 1° adiciona el inciso l) al artículo 92° de la Ley Universitaria, en los siguientes términos: "Artículo 92°.- Son atribuciones específicas e indelegables de la Asamblea Nacional de Rectores las siguientes: (...); l) Llevar el Registro Nacional de Grados y Títulos expedidos por las universidades de la República". De igual forma, el artículo 2° de la Ley 25064, dispone la obligación que tienen los centros de estudios superiores de remitir al Registro Nacional, bajo responsabilidad de sus respectivos Rectores o de quién haga sus veces, al término de cada semestre, copias de las Acatas de Grados Académicos y Títulos expedidos en dicho período.
- 16 Durante la gestión del embajador Lázaro Geldres se retomó el tema de la necesidad de determinar los mecanismos necesarios para cumplir con lo establecido en la Ley N° 28598, por ello reestructuró entre otras cosas: 1) el plan de estudios de la Academia, en este aspecto, diferenció, por primera vez, los cursos orientados a la formación del diplomático de carrera y los de la maestría en diplomacia y relaciones internacionales. Elaboró un Proyecto de Reglamento Orgánico de la ADP, que fuera el resultado de un proceso de intercambio de opiniones de diversas dependencias de la Cancillería, así como, de funcionarios de la ANR y especialistas en pedagogía universitaria. Dicho proyecto de Reglamento involucró, dependiendo de la materia a desarrollar, análisis comparativo, concordancia e introducción de nuevos elementos entre el Reglamento Orgánico vigente y la Ley Universitaria. Este proyecto, de igual forma, contenía en su articulado 05 directivas: el de admisión, el de estudios y evaluación, el de grados y títulos, el de profesores y el del programa de educación continua. El embajador Lázaro, sólo llegó a elaborar los tres primeros.
- 17 Es importante señalar, que a la fecha, se viene coordinando con la ANR, la elaboración de los planes de estudios de la ADP. Estas coordinaciones nos permitirán diferenciar los cursos destinados

a la formación de diplomático de carrera, así como aquellos que están orientados a la obtención del grado académico de magíster en diplomacia y relaciones internacionales. De igual forma, se viene coordinando los planes de estudios de las maestrías que se entregarán a los funcionarios diplomáticos a través de la modalidad de Educación a Distancia. Estamos convencidos que en el segundo semestre de este año, podremos tener una respuesta positiva respecto a estas gestiones mediante la resolución de la ANR, que reconozca los programas académicos que se viene realizando en la ADP.

- 18 Es necesario señalar que la promulgación de la Ley 28598, se dio durante la gestión del embajador José de la Puente Radbill, quién fuera el primer rector de la ADP. Es prudente destacar la gestión del embajador De la Puente, por cuanto de su larga experiencia como funcionario y luego de haber ocupado el más alto cargo de nuestra Cancillería, supo brindarle a esta casa de estudios una dirección adecuada en cuanto a su programa de estudios, considerando que el mismo era una maestría y que por ello era indispensable introducir a los alumnos a la investigación en el campo de la diplomacia y las relaciones internacionales.
- 19 La Ley N° 29292, promulgado el 12 de diciembre del 2008, modificó los alcances del artículo 99 de la Ley Universitaria N° 23733, en los siguientes términos: "Artículo 99°.- Las Escuelas de Oficiales y Escuelas Superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, Escuela de Salud Pública del Perú, la Academia Diplomática del Perú, el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico, la Escuela Nacional de Marina Mercante 'Almirante Miguel Grau', así como la Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes, la Escuela Nacional Superior de Folklore José María Arguedas, La Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes 'Diego Quispe Tito' del Cusco y el Conservatorio Nacional de Música tiene los deberes y derechos que confiere la Ley N° 23733, Ley Universitaria, mantienen el régimen académico de gobierno y de economía establecidos por las leyes que las rigen, otorgan a nombre de la Nación el Grado de Bachiller y los títulos de licenciado respectivos, equivalentes a los otorgados por las universidades del país, siendo válidos para el ejercicio de la docencia universitaria y para la realización de estudios de maestría y doctorado y gozan de las exoneraciones y estímulos de las universidades en los términos de la presente Ley. Los grados y títulos deberán ser inscritos en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Asamblea Nacional de Rectores para los fines pertinentes y bajo la responsabilidad del Director General o de quién haga sus veces".
- 20 Universidad Politécnica de Cataluña. Documento: Universidad: *Estrategias para avanzar. Dirección estratégica y calidad de las universidades*, publicado en 1999.
- 21 Para un mayor desarrollo de la Plataforma de Educación a Distancia de la ADP, ver: Belaunde Vargas, Enrique. De lo presencial a lo virtual: Reflexiones sobre la educación a distancia aplicada a la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios del Servicio Diplomático. *Revista Política Internacional*, Academia Diplomática del Perú N° 94. octubre/diciembre 2008. Págs. 19-38.
- 22 Gibson, J. L.; Ivancevich, J. M.; Donnelly, J. H. *Organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. Edit. Addison-Wesley Interamericana. 1994 Pág. 23-24.
- 23 Al respecto, consultar el trabajo de Cameron, Kim. "Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education". *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, n° 4, 1978. Págs. 604-632.
- 24 Morin, Edgar, citado por Mayo Alegre, Loredo Carballo y Reyes Benítez. Procedimiento para evaluar la eficacia organizacional. en *Contribuciones a la Economía*, abril 2009 en <http://www.eumed.net/ce/2009a/>
- 25 Fernández-Ríos, Manuel y Sánchez, J.C. *Eficacia organizacional: concepto, desarrollo y evaluación*. Edit. Díaz de Santos España 1997.
- 26 Fernández-Ríos, Manuel y Sánchez, J.C. *Eficacia organizacional: concepto, desarrollo y evaluación*. Edit. Díaz de Santos España 1997.
- 27 Keller, George. "The new Importance of Strategic Management in Universities", en *Universidad: estrategias para avanzar*. Seminario internacional sobre Dirección Estratégica y Calidad en las Universidades. Universidad Politécnica de Cataluña. Págs. 31-38.
- 28 Ackoff, Russell. *A Concept of Corporate Planning*. Edit. Wiley. New York. 1970. Pág. 32.
- 29 Bryson, J.M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Edit. Jossey - Bass. San Francisco. 1988. Pág. 512.

Fortaleciendo la calidad académica de la Academia Diplomática del Perú

- 30 Mintzberg, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Edit. The Free Press New York. 1994. Págs. 15-21.
- 31 Côté, M. *La Gestión Estratégica d'Enterprise. Aspects théoriques*; Gaëtan Morin. 1995.
- 32 Mintzberg, Henry. Op. Cit. Pág. 24.
- 33 Mundet Hiern, J. Contrastación de los planteamientos críticos de Henry Mintzberg a la denominada "escuela de la planificación estratégica": acuerdos, desacuerdos y propuestas. Investigación de cátedra. 1999. Pág. 116-117.
- 34 Ackoff, Russell. A concept of corporate planning. Edit. Wiley. New York. 1970. Pág. 32-56.
- 35 Steiner, George. A. (1979): *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*. CECSA. México.
- 36 Ansoff H, Igor. *Corporate Strategy: an Analytical Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. Edit. McGraw-Hill. New York. 1965.
- 37 Steiner, George. A. Pág. 49.
- 38 Para un mayor desarrollo consultar Mintzberg, Henry. Op. Cit. Cap 1.
- 39 Keller, George. *Academic Strategy: the Management Revolution in American Higher Education*. John Hopkins University Press. 1983. Cap. 6.
- 40 Keller, George. Op. Cit. Págs. 133-134.
- 41 Keller, George. Op. Cit. Págs. 123-124.
- 42 DE WOOT, Phillipe. "Managing Strategic Change in the University", en *Universidad: estrategias para avanzar*. Seminario internacional sobre Dirección Estratégica y Calidad en las Universidades. Universidad Politécnica de Cataluña 1999, págs. 39-56.
- 43 Keller, George. Op. Cit. Págs. 117-119.
- 44 Keller, George. Op. Cit. Págs. 140-141.
- 45 Keller, George. Op. Cit. Págs. 140-141.
- 46 Keller, George. Op. Cit. Págs. 140-141.
- 47 Keller, George. Op. Cit. Págs. 143-151.
- 48 Keller, George. Op. Cit. Pág. 151.
- 49 Keller, George. Op. Cit. Págs. 152-163.
- 50 CLARK BURTON, R. *The Organizational Saga of Higher Education*. Administrative Science Quarterly, 1972. Vol. 17, N° 2. Págs. 178-184.
- 51 Para un mayor desarrollo consultar los trabajo de George Keller (1983) y Doyle y Lynch (1976).
- 52 Peña, Domingo. "Calidad total en las universidades", en *Universidad: Estrategias para avanzar*. Seminario internacional sobre Dirección Estratégica y Calidad en las Universidades. Universidad Politécnica de Cataluña 1995. Págs. 235-252.
- 53 Informe de la Educación Superior en Iberoamérica. CINDA 2007.
- 54 Porter, Michael. E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Edit 1980 Free Press. New York. Cap. 2
- 55 Gillinson, Sarah. *Why Cooperate? A Multi-disciplinary Study of Collaborative Action*. London: Overseas Development Institute, Working Paper. 2004. Pág. 05.
- 56 Richardson, Jeremy. *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press. 1993.
- 57 Para un mayor desarrollo sobre la teoría de los juegos, revisar, Krause, Martín. "La teoría de los juegos y el origen de las instituciones. *Revista Libertas* N° 31. Octubre 1999. Instituto Universitario ESEADE.
- 58 Gillinson, Sarah. Op. Cit. Pág. 63.

- 59 Fukuyama, Francis. *Trust*. London. Penguin. 1995.
- 60 Tonkiss, F. y Passey, A. Trust, confidence and voluntary organizations: between values and institutions. *Sociology* 33/2: 1999. Págs. 257-274.
- 61 Blagescu, M y Young, J. Partnership and accountability. Current thinking and approaches amongst agencies supporting Civil Society Organizations. London, Overseas Development Institute. 2005.
- 62 Domínguez Menéndez, Jorge. II Curso "La Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior". Lima: Asamblea Nacional de Rectores 2004. Material de trabajo.
- 63 Domínguez Menéndez, Jorge. *Ibidem*.
- 64 Domínguez Menéndez, Jorge. *Ibidem*.
- 65 Informe Atkinson. Londres. 1976. Citado por Thompson, J., Carr, R. Op. Cit. Pág. 20. Esta idea ha sido recogida en el ámbito latinoamericano por Buonocore: "no se concibe una enseñanza sin el libro, y de ahí que la biblioteca sea el centro vital, (...) el nervio y el corazón que impulsan el dinamismo fecundo de la Universidad". Al respecto, consultar Buonocore, D. *Diccionario de Bibliotecología*. Buenos Aires. Edit. Marymar, 1976. Págs. 86-87.

EL ISLAM POLITICO Y EL CONFLICTO CON OCCIDENTE

Juan Antonio Prieto Sedó

Ministro consejero en el Servicio Diplomático. Licenciado en Relaciones Internacionales y Diplomático de Carrera por la Academia Diplomática del Perú. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Colectividades Peruanas en el Exterior. Magíster en Humanidades con mención en Estudios Internacionales por la Universidad del Desarrollo (UDD) de Santiago de Chile. Ingresó al Servicio Diplomático en 1978. Ha realizado cursos de perfeccionamiento profesional en la Academia Diplomática del Perú y en diversas instituciones académicas del Perú y el extranjero. Durante su trayectoria ha servido en diferentes puestos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y en cargos diplomáticos y consulares en España, Colombia, Venezuela, Bolivia y en la República de Sudáfrica. Actualmente se desempeña como Cónsul General del Perú en Santiago de Chile.



INTRODUCCIÓN

Como destaca un reciente texto publicado por el centro europeo de estudios FRIDE, la ofensiva terrorista de Al Qaeda, inspirada en su propia concepción de la “jihad islámica” o “Guerra Santa” internacional ha colocado en el primer plano de la agenda global la necesidad de reformas políticas en el Medio Oriente como medio de combatir al extremismo islámico en tanto fuerza política emergente. Surge así un aparente consenso internacional en el sentido que la democracia es necesaria en Oriente Medio para marginar a los extremistas islámicos y deslegitimar la violencia política. Al margen de la dudosa aplicabilidad de un modelo “democrático occidental” en los países islámicos, aparecen otras interrogantes sobre la naturaleza misma del problema: son los grupos islámicos extremistas –entre ellos Al Qaeda– movimientos políticos o de carácter religioso ¿Cual es la trascendencia política de estos grupos?

El presente artículo intenta una reflexión alrededor de estos temas, y precisar algunos conceptos acerca del fenómeno llamado el “islam político”, término que es utilizado comúnmente como sinónimo del “islamismo”, o “islamismo político” denominaciones que involucran *un conjunto heterogéneo de doctrinas y prácticas políticas que básicamente defienden el islam no sólo como religión sino como base para regir las esferas económica, política y social del Estado*, como señala el profesor libanés Fawaz Gerges, añadiendo que el islamismo no es, por tanto, un movimiento de carácter

religioso sino político, por lo que su énfasis no está en la religión, sino en la ideología y la praxis política.

El conocido economista y autor egipcio Samir Amin, desde su propia perspectiva, coincide con lo anterior al referirse a los grupos “islamistas” de la siguiente forma: *Frente a su habitual calificación como “fundamentalistas”, prefiero utilizar la que es de uso en el mundo árabe: “el islam político”. Porque no se trata de movimientos de reflexión religiosa –los cuales, si bien numerosos son de hecho poco variados– sino más vulgarmente de organizaciones políticas cuyo objetivo fijo es la toma del poder de Estado, ni más ni menos, y que a estos efectos hacen un uso oportunista de la bandera del islam.*

En ese sentido, no es correcto utilizar el término “islamismo” para nombrar al islam, ni tampoco para referirse al fundamentalismo o integrista, que son variantes del islam de carácter religioso que aunque coinciden con el islamismo en algunos puntos, son algo conceptualmente distinto. Como precisa Gerges, *el islamismo es una doctrina que demanda la adhesión total de los humanos a la ley sagrada del Islam y rechaza en la medida de lo posible cualquier influencia exterior. Está imbuido de una profunda hostilidad hacia los no musulmanes y, muy especialmente, hacia el mundo occidental. Trata, en definitiva, de convertir el islam, una religión y una cultura, en una ideología político-religiosa.*

De otro lado, la expansión en años recientes del islamismo político de corte radical en ciertas naciones árabes, teniendo en cuenta los conflictos existentes y la especificidad de cada una de las realidades nacionales, sugiere la necesidad que las tendencias moderadas y progresistas del islam asuman un rol más activo en los procesos políticos de sus respectivos países, al menos en lo referente a la contención ideológica del islamismo radical a través de una nueva propuesta dentro de lo que podríamos llamar el islam “moderno”, proceso que estaría tomando forma en la actualidad, por lo que en definitiva el término “islam político” adquiriría una renovada connotación, incluyendo una nueva serie de actores “moderados” que trascienden a lo que se conoce tradicionalmente como “islamismo”.

La problemática del Islam Político es sin duda muy compleja y al mismo tiempo controversial, existiendo muchos puntos de vista tan dispares unos de otros que parecería haber tantas opiniones como autores. Por esa misma razón, resulta de indudable interés descubrir lo que interpretan diversos analistas, de distintas tendencias, sobre la dimensión política del islam, así como la situación actual de este debate y sus posibles perspectivas en el contexto internacional.

VARIANTES ISLÁMICAS Y EXPANSIÓN DEL FUNDAMENTALISMO POLÍTICO

Edward Said, al referirse al surgimiento del “orientalismo” en la cultura occidental en los años de la ilustración, nos dice que lo que se crea es una “imagen” de oriente que es producida por los eruditos occidentales, pero que no se trata necesariamente del oriente *real*, sino de una versión europeizada, (una “orientalización” europea) producto de circunstancias concretas, que se convierte en una visión y en un discurso hegemónicos. En un proceso que parece similar, la percepción occidental y contemporánea del “fundamentalismo islámico” –que no proviene de análisis eruditos o históricos del fenómeno– es mediatizada a partir de un hecho concreto de resonancia mundial, como fue la toma de rehenes en la Embajada de los EEUU en Irán por los “estudiantes islámicos” en 1979, que se podría identificar como un punto de partida de esta visión.

Tengo la impresión que algo parecido se produce después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, cuando el gobierno y la prensa norteamericana y mundial identifican al “fundamentalismo islámico” como el origen de estos actos criminales, entendido como la ideología político-religiosa profesada por Bin Laden y sus seguidores. Se renueva entonces una imagen mediática del islam en su conjunto como una religión y una colectividad permeada e incluso dominada por tendencias radicales, que apoya al terrorismo, con los efectos conocidos del rechazo del pueblo norteamericano a los numerosos musulmanes residentes en ese país.

Poco tiempo después, el gobierno y el propio presidente Bush intentaron corregir la situación creada efectuando varias declaraciones públicas donde se efectuaba un claro deslinde entre la fe musulmana y el terrorismo, identificando al islam como una religión pacífica que no predica el terrorismo y la violencia, aunque –a mi modo de ver– a esas alturas el daño ya estaba hecho, persistiendo en la opinión pública, especialmente la norteamericana, una percepción negativa del mundo musulmán, que algunos autores han caracterizado como la aparición de una auténtica “islamofobia” en occidente.

Como se ha dicho, el término “fundamentalismo” es netamente religioso y se refiere más propiamente a la facción que propone el revisionismo del islam para erradicar toda interpretación o desviación moderna y retornar al islam “puro y original” de los tiempos del Profeta, a la versión literal contenida en el texto del Corán, es decir, un regreso a los *fundamentos* del islam, y, en un sentido más amplio, se aplica a todas aquellas corrientes “anti modernistas” en distintas religiones.

En lo que toca al “extremismo islámico” el término hace alusión a aquellos grupos que asumen el fundamentalismo religioso como ideología y praxis política militante, los que, a través de la expansión de su credo religioso, persiguen objetivos concretos de tipo político, “jihadistas” dogmáticos que no dudarán en utilizar cualquier medio para lograr dichos objetivos.

En la obra *Comprender el islam* del filósofo suizo Frithjof Schuon que es toda una teología islámica, se lee:

La cuestión que aquí se plantea es simplemente la siguiente: ¿es posible el empleo de la fuerza con miras a la afirmación y la difusión de una verdad vital? No cabe duda de que hay que responder afirmativamente, pues la experiencia nos demuestra que a veces debemos violentar a los irresponsables en su propio interés... precisando a continuación que Puesto que esta posibilidad existe, no puede dejar de manifestarse en las circunstancias adecuadas, exactamente como en el caso de la posibilidad inversa, la de la victoria por la fuerza inherente a la verdad misma; es la naturaleza interna o externa de las cosas la que determina la elección entre dos posibilidades... Por una parte, el fin santifica los medios y, por otra, los medios pueden profanar el fin.

Resulta evidente que textos religiosos de este tipo que interpretan el dogma del islam, ofrecen el gran peligro de lecturas “literalistas” y equívocas por parte de quienes quieren justificar acciones violentas sobre la base de un mandato divino, teniendo en cuenta que “el fin santifica los medios”. De otro lado, parece claro que el texto se refiere más bien a la obligación del musulmán de hacer prevalecer la verdad divina en un sentido estrictamente religioso, cuidando los medios mas adecuados para este fin, incluida la fuerza de acuerdo a las circunstancias y solo si esta fuera necesaria.

Para retomar la secuencia histórica, se descubre que lo sucedido en el Irán de la revolución islámica de 1979 y los atentados del 2001 se origina en dos “fundamentalismos” bastante distintos uno del otro, en tanto que provienen de dos corrientes antagónicas del islam, que incluso están enfrentadas entre sí: el primero, de origen shiita en su variante iraní, mientras que el segundo corresponde específicamente a la facción extremista del “wahabismo” (a la que pertenece Al Qaeda) grupo minoritario dentro de esta tendencia puritana y ultra tradicionalista del islam que a su vez es también minoritaria respecto de la gran mayoría sunita. Cabría anotar que el “wahabismo” en su versión denominada “salafismo” es la base religioso-política del régimen monárquico de Arabia Saudita, país de origen de Bin Laden y de la mayoría de los terroristas del 11 de setiembre.

La diferencia entre ambos fenómenos está dada igualmente por el hecho que la “república islámica” iraní de 1979 es el primer gobierno islámico “revolucionario” –que se convirtió en un modelo a seguir por muchos movimientos islamistas en otros países– mientras que el extremismo de Al Qaeda no tiene un sustrato territorial o estatal, y responde al surgimiento de los movimientos islamistas radicales de tipo internacional, que son otro aspecto del llamado “islam político”.

Como no se cansan de explicar a occidente diversos eruditos musulmanes, la tendencia religiosa asumida por determinados colectivos dentro del islam, aun cuando esté vinculada al tradicionalismo, no implica necesariamente la asunción de determinadas posiciones políticas sustentadas en dicha tendencia, ni menos aún es posible prejuizar sobre la base de la opción religiosa que se trate de algún tipo de extremismo. Desde esta perspectiva, no todos los “wahabistas” son políticamente radicales, ni todos los shiitas son políticamente fundamentalistas.

Por dar un ejemplo, tanto sunitas como shiitas “moderados” y liberales de Arabia Saudita (donde los shiitas constituyen el 15% de la población) han planteado la necesidad de reformas religiosas y políticas en ese país, al haberse incrementado la intolerancia y la violencia “confesional” contra los shiitas, sobre la que el gobierno tiene probada responsabilidad por su respaldo oficial a la facción Salafita. Una de las mayores críticas que se hace a este régimen al interior del islam es la utilización y *manipulación* del Corán como sustento político de la monarquía, sustituyendo a una inexistente constitución política, el mismo que –por cierto– es interpretado según la conveniencia del régimen según sus detractores.

El modelo propuesto por la oposición sería al parecer el de Malasia, una monarquía parlamentaria (de mayoría shiita) regida por una constitución, donde además se profesa un islam tradicionalista, lo que no ha impedido el notable progreso del país, en una demostración palpable que es posible el progreso a través de la “secularización” de las estructuras del Estado, y que es no solo posible sino deseable la separación entre la fe religiosa y el manejo de los asuntos públicos, como la economía y la política del Estado.

Teniendo en cuenta la “alianza estratégica” entre los EEUU y Gran Bretaña con la monarquía saudita para el control de las riquezas petroleras, las propuestas de democratización del régimen imperante resultan a todas luces inconvenientes para estos intereses, en la medida que la oposición esté controlada por grupos radicales islámicos. Puestos en la balanza, el interés estratégico prima por encima de cualquier otra consideración, y al menos en este contexto surgen dudas sobre la viabilidad de los

planes de democratización del mundo islámico anunciados por las potencias occidentales.

Me parece que lo dicho anteriormente ofrece una idea clara de la complejidad del mundo musulmán cuando se intenta descubrir la viabilidad de una tendencia política, y creo que lo primero que se debe hacer es identificar en cual de los diversos “mundos islámicos” se enmarca dicha tendencia. Lo sustantivo es no confundir religión con política ni religión con atraso, que no son sinónimos. Esta es precisamente la diferencia entre lo que propone el islamismo político “fundamentalista” y la tendencia del islam moderado que es ampliamente mayoritario.

Sin embargo, la tendencia moderada del islam parecería perder fuerza frente al resurgimiento del fundamentalismo político a través de movimientos militantes sustentados en esta tendencia religiosa, la llamada *radicalización* del islam, lo cual se ve estimulado por factores históricos, entre otros, la desastrosa experiencia del colonialismo europeo, la desilusión por el fracaso de las “recetas” occidentales para solucionar los problemas de los pueblos musulmanes, el fracaso de las ideologías y de las experiencias socialistas, muy en particular la del “nacionalismo árabe” nasserista que marcó una tendencia en el mundo musulmán, y en un ámbito más global, la llamada “crisis del Tercer Mundo”, todo lo cual llevaría a la búsqueda de una identidad musulmana a través de un islam que pasa a ser una suerte de credo político reivindicativo. Algunos analistas sugieren que, mas recientemente, la intervención de los EEUU y las potencias occidentales en el Medio Oriente no ha hecho sino exacerbar esta tendencia.

Aunque algunas naciones musulmanas se han enriquecido gracias a sus recursos petrolíferos, la mayoría de ellas son pobres, lo que conlleva según algunos autores, una progresiva “desmoralización” por su posición en el mundo. De otro lado, pocas sociedades musulmanas disfrutan de las prerrogativas civiles de Occidente, como la libertad de expresión y el derecho a votar en elecciones justas. Con un acelerado crecimiento demográfico y un alto porcentaje de población joven, muchos recurren a los movimientos políticos islamistas para afirmar su identidad y “reclamar el control de sus propias vidas”.

En suma, el fundamentalismo político se nutre de seguidores entre las poblaciones marginales musulmanas, y reinterpreta a su favor la opresión, la falta de libertades políticas y la pobreza, como señalaba acertadamente el sociólogo y filósofo francés Ernest Gellner, *El fundamentalismo islámico es un movimiento socialmente fortaleciente, enormemente simple, poderoso, terrenal, a veces cruel, absorbente, que ofrece un sentido de dirección y orientación a millones de hombres y mujeres, muchos de los cuales*

Llevan vidas de amarga pobreza y que están sujetos a una opresión cruel. Les permite adaptarse a una nueva sociedad de masas identificándose con la vieja y bien establecida “alta cultura” de su propia fe, y explicando su propia privación y humillación como un castigo por haber abandonado el verdadero camino, y no como una consecuencia de no haberlo encontrado jamás; el desbarajuste y la desorientación se reconvierten, de este modo, en un ascenso social y moral, en la conquista de una identidad y una dignidad.

Desde una perspectiva árabe, el escritor libanés Amin Maalouf coincide con esta percepción, en tanto que, enfrentado a la desesperanza y la falta de oportunidades, el hombre que no tiene nada que perder opta por refugiarse en lo más primario, opta por radicalizar su pensamiento y abrazar movimientos que den un significado a su vida, lo cual por cierto es un fenómeno que no es exclusivo del fundamentalismo islámico y se ha producido de manera similar en estratos sociales marginales de otras sociedades muy distintas y bajo otras premisas ideológicas, como podría ser el surgimiento de movimientos de ultra izquierda dogmática en Latinoamérica como el nefasto “Sendero Luminoso” en el Perú.

Como consecuencia de este fenómeno social, los movimientos islamistas radicales ejercen una fuerte influencia ideológica en los sectores menos favorecidos de las sociedades, por lo que adquieren trascendencia en lo político, en la medida que las tendencias moderadas mantienen el islam en el plano religioso y no asumen una actitud de proselitismo político.

En tales condiciones, parece indispensable una actitud más decidida de los sectores moderados, difundiendo sus propuestas a través de organizaciones políticas eficaces, que sean capaces de contrarrestar la creciente influencia del fundamentalismo en determinados países. De no producirse estas acciones, se corre el riesgo que el “islam político” se convierta en monopolio exclusivo de tendencias islamistas radicales que siempre están abocadas a intervenir en la política del Estado en el que se desarrollan, por su misma naturaleza moralista y revisionista, y para las cuales no puede haber instituciones humanas que no estén regidas literalmente por la “Ley de Dios”, por lo que es imposible pensar en una separación entre el Estado y el islam.

LA “GUERRA CONTRA EL TERROR”

En cualquier caso, las circunstancias cambian completamente después de los atentados del 11 de setiembre, al iniciarse la llamada “guerra contra el terror” con la ofensiva militar norteamericana en Afganistán que tenía un

doble objetivo: capturar a Bin Laden y desarticular al régimen talibán que daba apoyo a su organización. Como señalaron algunos medios, pocos recuerdan que la facción talibán en ese país fue virtualmente llevada al poder por los EEUU, al entrenarla y armarla para combatir –y finalmente derrocar– al régimen afgano pro comunista que recibía el apoyo de la URSS. En el juego estratégico de las superpotencias en la era “bipolar”, primaba el conocido objetivo de la “contención” del comunismo, y poco importó en ese momento que se tratara de un grupo radicalmente fundamentalista en lo religioso y retrógrado en lo político, considerado una expresión del llamado “islam político” en tanto que ejercía el poder basado en principios islámicos.

Samir Amin asegura que el ingreso de los talibanes significó una verdadera involución histórica en un país que se encontraba en un camino de reformas sociales y políticas iniciadas por el régimen afgano de aquella época:

Afganistán experimentó el mejor período de su historia moderna durante la llamada república comunista. Se trataba de un régimen de despotismo ilustrado que abrió el sistema educativo a los niños de ambos sexos. Tenía por enemigo al obscurantismo y por esta razón disfrutó de un apoyo decisivo en la sociedad. La reforma agraria que había llevado a cabo consistió... en medidas destinadas a reducir los poderes tiránicos de los líderes tribales. El apoyo... de la mayoría del campesinado garantizaba el éxito probable de este cambio que había empezado bien. En su particular visión del mundo árabe, Amin llama “despotismo ilustrado” en general a las políticas adoptadas por una serie de regímenes autoritarios que iniciaron procesos de reformas sociales a favor de la población, aunque sin haber alcanzado una democratización de sus estructuras políticas.

El efecto de la invasión de Afganistán en la “guerra contra el terror” ha sido bastante limitado en su alcance. Se logró desarticular a los talibanes como organización, lo cual niega una base logística a Al Qaeda, pero es sabido que no se logró capturar a su líder ni a sus seguidores inmediatos. Las informaciones indican que en la mayor parte del país reina el caos y el desgobierno, y lo que antes era una alianza de Al Qaeda con los talibanes, parece haberse convertido ahora en una lucrativa alianza “táctica” con el narcotráfico, en la cual ambos grupos se brindan apoyo mutuo. Lo que sí está comprobado es que la producción del opio y la heroína afganas aumentó en 21 veces desde la invasión norteamericana, llegando a Europa y los EEUU a ínfimo precio y causando una verdadera epidemia de drogadicción en varios países.

La siguiente fase de la “guerra contra el terror” consistente en la invasión a Irak producida a inicios del 2003, es aún más controvertida y discutible,

aunque la temática excede con mucho las pretensiones de este breve artículo, por lo que nos limitaremos a su justificación “oficial” que era capturar las “armas de destrucción masiva” acumuladas por Irak y combatir el terrorismo islámico.

Dicha versión oficial del ataque a Irak estaba tan llena de falacias y medias verdades que fue denunciada –incluso– por prominentes personajes de la política norteamericana como Jimmy Carter o Ted Kennedy, y es ampliamente conocido que nunca aparecieron tales armas, ni se albergaba al terrorismo islámico como tal. Cabría recordar que la sangrienta dictadura de Saddam Hussein era un régimen decididamente secular, no un régimen islámico, y mantenía controlados con “mano dura” a los movimientos islámicos, incluso reprimiéndolos violentamente. En segundo término, no existe evidencia alguna que lo vincule a Al Qaeda y a los atentados del 11 de setiembre, estando mas bien alejado de esta tendencia al ser este régimen considerado “apóstata e infiel” por Al Qaeda. Lo que sí hizo Saddam Hussein fue apoyar –principalmente en la década de 1980– a grupos terroristas palestinos de tipo “secular” como Abu Nidal en sus acciones contra Israel, quienes se encontraban virtualmente inactivos desde hacía varios años.

En los meses finales de la administración Bush, reaparecieron en la prensa norteamericana e internacional diversos artículos sumamente críticos respecto de la decisión de invadir Irak, la cual se atribuye a los sectores ultra conservadores de la administración (los llamados neoconservadores o “Neo Cons”) que diseñaron la controvertida “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional” (NSS), aprobada pocos días después del 11 de setiembre y que identificaba específicamente a Irak como un grave riesgo para la seguridad del país, documento que –entre otros postulados– autorizaba a los EEUU a intervenir militarmente en cualquier parte del mundo de manera preventiva en resguardo de sus intereses nacionales (el famoso gendarme mundial), uno de los cuales es la “seguridad energética”.

Un analista británico lo expresa de la siguiente manera: *Neo-cons en el Pentágono y en el despacho del Vicepresidente... torcieron la inteligencia disponible para probar que Saddam tenía armas de destrucción masiva e implicarlo en el 9/11... Para los neo-cons, Irak sería un banco de pruebas para la reforma de todo el Medio Oriente y para esparcir la democracia en la región... La victoria de George W. Bush en el 2000 les dio el poder, el 11 de setiembre y la “guerra contra el terror” les dio una causa.*

En todo caso, la intervención en Irak abre un nuevo escenario que –lejos de erradicar el terrorismo– tiene un efecto contrario al alterar el *statu quo* de una región altamente inestable, crear un nuevo mapa geopolítico de

imprevisibles consecuencias y estimular la acción de grupos fundamentalistas, no solo de Irak sino procedentes de otras regiones, que encuentran en el país invadido una nueva justificación y un frente propicio para su lucha. La caída de Saddam Hussein provocó un “desierto de poder” –como lo llama Samir Amin–, que después de cincuenta años de gobiernos autoritarios, no podía ser ocupado por los políticos exiliados del “Congreso Nacional Iraquí” a quienes la población desconocía.

Como era previsible, la ruptura de la cohesión del país –que había sido mantenida con mano de hierro por la dictadura– dio paso al cruento enfrentamiento entre chiitas del sur y sunitas del centro por alcanzar un espacio de poder; con el apoyo a una y otra tendencia no solo de movimientos islamistas radicales sino incluso de gobiernos como Irán y Arabia Saudita (situación que esencialmente se mantiene hasta la actualidad) lo que ha levantado serios cuestionamientos sobre la viabilidad de lograr un gobierno estable y representativo.

Los diversos conflictos en el Medio Oriente producen una mayor internacionalización de los movimientos islámicos fundamentalistas, y una expansión del sector más radical del “islam político” que encuentra condiciones favorables para su crecimiento. Las décadas de enfrentamiento entre Israel y sus vecinos, las condiciones humanitarias de los palestinos en la franja de Gaza, la ocupación de su territorio histórico, la simpatía que despierta el drama de este pueblo otorgan incluso condiciones de legitimidad y respaldo electoral a movimientos islámicos radicales como Hamas y Hizbolá, cuya plataforma es la causa de la “liberación” de sus respectivos pueblos, objetivo que los diferencia claramente de otros grupos islamistas.

Como apunta con claridad la organización “International Crisis Group” con sede en Bruselas y El Cairo, *Los políticos occidentales deben reconocer que ciertas decisiones de política hacia el Medio Oriente han contribuido al surgimiento de tendencias terroristas y anti occidentales del activismo islámico. Por ello, deben enfrentar el hecho que la cuestión palestina ha sido un estímulo mayor para la emergencia de tendencias violentas, especialmente en el islamismo egipcio, y reconocer una gran parte de la responsabilidad por la aparición de un ala jihadista del movimiento salafista, que ellos respaldaron activamente en Afganistán desde 1979.*

Según Maalouf, el afán hegemónico occidental en la región ha generado *Un sentido de humillación, marginación y alienación en los miembros de grupos nacionales, étnicos y religiosos que no pertenecen a la órbita de occidente...y (después del 11 de setiembre) ¿Cómo pueden estos grupos no occidentales no sentir que sus identidades están amenazadas... que están viviendo en un mundo que pertenece a otros y obedece reglas hechas por*

otros, donde ellos son huérfanos, extraños, intrusos o parias? ¿Qué se puede hacer para evitar que algunos de ellos sientan que han sido despojados de todo y no tienen nada más que perder?

ISLAMISMO INTERNACIONAL, AUTORITARISMO Y REFORMAS POLÍTICAS

No es posible referirse al “islam político” sin mencionar su dimensión internacional, vinculada a una serie de organizaciones “islamistas” distribuidas en distintos países, que colaboran entre sí formando redes de apoyo mutuo. El llamado “islamismo internacional” ha sido históricamente identificado con los grupos radicales o extremistas, aunque en esta generalización quizá no se tenga en cuenta que el movimiento islamista es muy complejo y diverso, y abarca una amplia gama de fuerzas, existiendo numerosos grupos denominados “islamistas” que tienen una orientación religioso-cultural, no necesariamente de militancia política y que es opuesta a la violencia. Otros grupos islamistas “moderados” participan en la política de sus países aceptando las reglas del juego político, dentro de las que se incluyen principios democráticos.

En suma, las realidades nacionales específicas de cada nación determinan muchas variantes del islamismo que corresponden a su propio entorno sociopolítico, aunque mantienen puntos de contacto ideológico-religiosos entre ellas a través de la llamada “comunidad islámica”.

Frente a esta diversidad, el internacionalismo islámico radical de corte militante busca trascender las fronteras nacionales alrededor de una única ideología político-reivindicativa. Al respecto, me parece ilustrativo un texto del musulmán británico Maajid Nawaz, quien fuera integrante activo de “Hizb al-Tahrir” (HT), un movimiento islamista internacional de tipo “revolucionario”, el cual habría estado vinculado a la “Hermandad Musulmana” egipcia.

Según el ex militante, que estuvo varios años en prisión en El Cairo siendo liberado por gestiones de grupos de derechos humanos, este “movimiento islamista internacional” –al igual que otros– hace uso y abuso de la teología con fines políticos. Su finalidad es establecer gobiernos islámicos teocráticos (califatos) para reemplazar a las actuales dictaduras en los países árabes, donde virtualmente una dictadura reemplazaría a otra. Respecto de su experiencia con este grupo, Nawaz refiere lo siguiente:

“En su actividad política en Turquía, HT no proponía por cierto mayor democracia, su preocupación principal era la ausencia de la ley de Dios en

la tierra, es decir, gobernar a través de la Sharia. Su actividad se centraba en infiltrar a los militares turcos para lograr un golpe de Estado. Su técnica para adoctrinar sectores populares y lograr la radicalización de los nuevos reclutas era utilizar una ‘meta-narrativa’ para recalibrar su mente hacia la ideología islamista, y también para crear en su conciencia nuevas reivindicaciones, técnica que fue perfeccionada por la hermandad musulmana de Egipto. Básicamente se trata de explicar todos los problemas en el ‘haq versus batil’ (verdad versus mentira) o puesto de otra forma, el islam versus la herejía. Las reivindicaciones socioeconómicas o raciales que tiene la persona son reinterpretadas, y se introducen nuevas reivindicaciones globales (Iraq, Bosnia, etc.). Los problemas sociales, económicos o raciales del militante en su país de origen son reinterpretados como parte de la ‘lucha mundial islámica’”.

El “movimiento islámico” contemporáneo no es un fenómeno reciente. La plataforma ideológica de HT se remonta a 1953, mientras que la fundación de los “Hermanos Musulmanes” de Egipto –considerados el primer movimiento islamista– data de 1928, y tanto estas ideologías de base como el objetivo de la expansión del islamismo han venido siendo compartidos por muy diversos grupos, según Nawaz “diferenciándose entre ellos únicamente en la táctica”.

Con relación a lo anterior, resulta de interés la clasificación que hace Nawaz del “islam político” en tres grupos principales: los “islamistas políticos” que proponen establecer un gobierno islámico a través de un proceso electoral, los “islamistas revolucionarios” que buscan la toma del poder por medios no democráticos (como instigar un golpe de Estado) pero que no atacan a los “no combatientes”, y los “jihadistas” que son islamistas militantes que utilizan el terrorismo y atacan a civiles.

Actualmente, Nawaz trabaja para la “Fundación Quilliam” (por el predicador islámico británico del siglo XIX William Quilliam, convertido al Islam como Abdullah Quilliam) que se dedica a combatir el extremismo islámico y contrarrestar el adoctrinamiento, asesorando a funcionarios de gobiernos y articulando una “contra-narrativa” que asegura que el llamado “islamismo” es un concepto moderno y no religioso, por lo que los extremistas están afirmando falsamente que predicán una ideología religiosa tradicional. Según Nawaz, el peligro consiste en asumir que los jihadistas y el terrorismo son las únicas amenazas del islamismo radical, estando el verdadero riesgo en la ideología que predicán.

La finalidad declarada de esta organización es colaborar con los musulmanes de occidente para desarrollar un islam “occidental” (considerando que el islam ha evolucionado históricamente de modo distinto en diversos paí-

ses) *entendido como un islam que esté en armonía con la sociedad, y no en conflicto con ella, y donde el musulmán pueda intervenir en política no como musulmán, sino como ciudadano de su país.* En definitiva, una “despolitización” de la fe islámica para el “islam occidental” lo que por lo visto anteriormente, resultaría una difícil tarea en el islam oriental.

Una distinción fundamental es la que se produce entre los regímenes árabes seculares donde se separa a la religión y el Estado, y los regímenes “oficiales” islámicos donde la ley islámica rige el accionar del gobierno, entre los cuales destacaremos a Irán y Arabia Saudita, países que –como ya se ha señalado– albergan dos tendencias antagónicas del islam y dos regímenes políticos muy distintos entre sí, el uno, chiita, ultranacionalista, “revolucionario” y enfrentado a occidente, y el otro salafita-sunita, ultra conservador y aliado de los EEUU y Gran Bretaña, pero que tienen en común –eso sí– inmensas riquezas petroleras que han permitido su desarrollo económico sin mayores sobresaltos. Otra consecuencia de sus excedentes financieros ha sido la activa difusión y exportación de sus respectivos credos religiosos e ideologías, asunto que es fuente de tensiones entre ambos.

Es sabido que Irán tiene una activa política internacionalista para la promoción e implantación de su propio “modelo islámico”, y que financia y protege a los movimientos islámicos chiitas alrededor del mundo, incluyendo a las minorías chiitas en Irak y Arabia Saudita, causando irritación en este último país.

Por su parte, Arabia Saudita hace lo mismo con los sunitas en Irak y otros países. Sería aventurado especular sobre el alcance de estos apoyos por parte de los referidos regímenes, pero lo que está claro es que son importantes y representan el enfrentamiento entre dos visiones contrapuestas del islam, tanto en lo religioso como en lo político. Ello es particularmente crítico para entender lo que sucede en Irak, puesto que aquel “*desierto de poder*” que mencionaba Amin está siendo disputado entre ambos grupos islámicos, al parecer irreconciliables entre sí.

Dentro de estas políticas, Arabia Saudita financia escuelas y “centros de cultura islámica” a nivel internacional. Al respecto, a raíz de los atentados terroristas en Londres, se vio obligada a revisar “a fondo” su política oficial de promoción del credo salafita y “wahabi” (que dio origen a Al Qaeda y a otras varias organizaciones extremistas) en vista que –como si no fuera suficiente su responsabilidad en el 11 de setiembre– quedó comprobado que al menos tres de los terroristas que participaron en los cruentos atentados de Londres eran “jihadistas” británicos salafitas, procedentes de uno de los referidos centros financiados por el régimen.

Otro factor común entre los regímenes islámicos es el autoritarismo, duramente cuestionado por las tendencias más moderadas del islam como la que representa Gerges, quien señala que *Los gobiernos que se proclaman islámicos, como Irán, Sudán y, tiempo atrás, Afganistán bajo los talibanes, aunque plenamente ataviados con ropajes islámicos, tienen muchas cosas en común con sus equivalentes autoritarios laicos. No hay nada que sea específicamente islámico en su modo interno de gobernar; salvo la retórica y el simbolismo. No han ofrecido un modelo original de gobierno islámico.*

Sin embargo, el autoritarismo no es patrimonio exclusivo de los regímenes islámicos “oficiales”. Al referirse al modelo político de los países árabes, analistas como Brumberg los dividen en dos grupos principales: 1) “autocracias totales” de origen cuasi revolucionario, populista o patrimonial, (Siria, Libia, Arabia Saudita, Irán) y 2) “autocracias liberales” (Egipto, Jordania, Marruecos, Argelia, Kuwait, etc.). El citado autor considera altamente improbable la posibilidad de cualquier reforma política sustantiva en el primer grupo, mientras que el segundo se caracteriza por un “pluralismo dirigido, elecciones controladas y represión selectiva”, sistema político que promueve una “liberalización controlada” pero cuyas instituciones, reglas y lógica desafían una “democratización” al estilo occidental, manteniendo a las elites tradicionales en el poder.

Al cerrar las puertas a la oposición política como tal y al mismo tiempo promover una “re-islamización” de la sociedad (en un sentido religioso-cultural) es justamente en este segundo grupo donde se dan condiciones favorables para el crecimiento de movimientos políticos islámicos radicalizados en todas sus variantes, convirtiéndose en importantes fuerzas de oposición, las que además impiden una reforma política real, no solo por sus propuestas ultra tradicionales y antiliberales, sino por la reacción defensiva de los regímenes de limitar su apertura “democrática” a fin de evitar el acceso al poder de tales grupos.

De este modo, naciones como Marruecos, Argelia o Egipto que tienen gobiernos laicos, han dado origen en su país y fuera de él, así como sufrido el terrorismo en carne propia. Con las limitaciones antes señaladas, en dichos países se ha iniciado un proceso de reformas políticas de corte democrático, alrededor de un importante debate donde se discute el rol de los movimientos islámicos, habiendo optado algunos de ellos por limitar de forma explícita sus actividades al ámbito religioso, mientras que otros se han autodefinido como movimientos políticos o partidos con objetivos políticos y no religiosos.

Los mencionados movimientos políticos islámicos “moderados” han modificado su discurso primigenio y ya no condenan a la democracia como “anti islámica”, ni proponen un “Estado islámico” para sustituir a los actuales regímenes, abandonando anteriores ideas teocráticas, proclamando su aceptación de los principios de la democracia y el pluralismo, así como su respeto por las reglas del juego político tal como están definidas en las respectivas constituciones.

Dentro de estos movimientos islámicos “evolucionados” ha cambiado la naturaleza de su oposición a los regímenes políticos, con énfasis actual en la justicia y en la necesidad de la correcta aplicación de la constitución en lugar de perseguir su reemplazo por un texto islámico. Otro cambio fundamental en estos grupos es la aceptación de la legitimidad del Estado-nación, al cual ya no se superpone la llamada “comunidad islámica internacional”. Junto con lo anterior, mantienen sus demandas tradicionales como la aplicación de la ley islámica, (Sharia) aunque aceptando la necesidad que la misma tenga en cuenta las realidades sociales contemporáneas y consecuentemente se utilice la “interpretación” islámica (Ishtihad) en su elaboración.

Algunos analistas consideran que estas tendencias guardan analogía con el movimiento modernista islámico de fines del siglo XIX, lo cual no deja de ser relevante en tanto que este movimiento se caracterizó *por su apertura al pensamiento científico y político occidental y su preocupación por adaptar las tradiciones legales islámicas a las condiciones sociales y políticas contemporáneas, así como su cercana relación con los movimientos nacionalistas.*

De acuerdo a dichos estudios, históricamente el nacionalismo árabe tuvo un efecto moderador de las ideas islamistas y el activismo, por lo que se observa actualmente la necesidad de los regímenes de lograr una legitimidad nacionalista que les permita controlar a la oposición islámica, en el entendido que el sustento de la idea y de la identidad nacionales crea un consenso de objetivos en el cual el pluralismo religioso y político puede existir en un clima de tolerancia.

Haciendo un somero recuento de iniciativas internacionales, se están haciendo trabajos en distintos frentes para apoyar la democratización y el desarrollo en el Medio Oriente. Según reciente información, la publicitada “Iniciativa para el Medio Oriente y el Norte de Africa” (BMENA) lanzada por el gobierno norteamericano en el año 2004 con el apoyo del G-8, con el compromiso de “promover la democracia, la buena gobernabilidad y las oportunidades económicas” cayó en un estancamiento por el desinterés de la administración Bush por las reformas políticas y económicas en la

región, por lo que la iniciativa está en manos de la nueva administración norteamericana para su reformulación.

La referida propuesta fue interpretada como un esfuerzo de Bush por recuperar la iniciativa estratégica en el Medio Oriente, frente a los duros cuestionamientos a su política en Irak. Como es sabido, la citada iniciativa generó un fuerte rechazo en los países de la región, por constituir un esquema cooperativo sin participación árabe, lo cual estuvo a punto de hacerla fracasar apenas anunciada. La prioridad de los EEUU se orientó en su momento a otros foros menos conflictivos como el “Consejo de Cooperación del Golfo”. Por su parte, la Unión Europea está impulsando sus propios esquemas de cooperación con el Medio Oriente como la “Asociación Euro Mediterránea” o Proceso de Barcelona, y la llamada “Nueva Estrategia Europea para el Mediterráneo y el Medio Oriente” la cual tiene características muy interesantes, en tanto que promueve una democratización política respetando los principios islámicos.

Al interior del mundo árabe, aparecieron iniciativas como la de Arabia Saudita para la adopción de una “Carta” que adopte compromisos de reformas internas y el desarrollo de la participación política, así como medidas de apoyo al sector privado con miras a la creación de un “mercado común árabe” la cual ha sido criticada por su economicismo y falta de claridad en lo político.

CONCLUSIONES: LA TAREA DEL ISLAM MODERNO

Dentro de lo que se denomina el “islam político”, los regímenes seculares de países musulmanes como Egipto, Argelia, Marruecos, Jordania o Kuwait, cuentan con representación parlamentaria de partidos islámicos “moderados” por lo que resulta relevante que, en mayor o menor medida, hayan iniciado políticas de diálogo y apertura hacia el islamismo político, en especial si se tiene en cuenta que dichos regímenes se han enfrentado históricamente a los movimientos islámicos.

Esta tendencia modernizadora y dialogante debe continuarse y profundizarse en la medida que incorporar a estos movimientos al entorno político y religioso del país por la vía de la legitimidad –condicionada a la moderación de su prédica ideológica– ha demostrado ser un método efectivo para “desradicalizar” su mensaje y lograr su decantamiento hacia la esfera religiosa o hacia la política.

Sin embargo, la inclusión legítima del islamismo político en la vida del país no es por si misma suficiente, si no se dan al mismo tiempo otras

reformas, por lo que los gobiernos musulmanes deberán concentrarse en superar los “obstáculos estructurales” existentes para alcanzar un mayor desarrollo democrático dentro de su sistema político, tales como la ausencia de controles del poder del ejecutivo, la debilidad de las asambleas legislativas, la falta de independencia del poder judicial y otras que impiden un verdadero pluralismo y participación ciudadana. Si se niega a la ciudadanía la posibilidad de participación política, se decantará inexorablemente hacia grupos que le prometen dicha participación.

La dimensión del problema queda claramente definida al examinar el desarrollo de las principales iniciativas occidentales: lo sustantivo en la implementación de estos procesos, según diversos analistas, es que tanto los EEUU como la UE han optado por el gradualismo y la prudencia, impulsando programas de apoyo a la “governabilidad” o la llamada “governanza” en los países árabes, sin incidir en reformas políticas relevantes.

No puede olvidarse que el objetivo principal de dichas iniciativas es el mantenimiento de la estabilidad política en el Medio Oriente a fin de proteger los “intereses estratégicos” occidentales en la región y combatir al mismo tiempo al extremismo islámico y al terrorismo. Dentro de esta lógica, es necesario enfrentar en primer lugar los ya mencionados “obstáculos estructurales” para crear condiciones favorables a ulteriores reformas políticas.

Según sus críticos, estos programas no apuntan a democratizar dichos gobiernos, y tienden a consolidarlos como “autocracias liberales” al mejorar sus estructuras internas y eficiencia administrativa. De otro lado, no puede perderse de vista el riesgo de una acelerada “democratización” al estilo occidental en países donde los grupos islamistas radicales han sido capaces de organizarse como oposición política. En suma, estas reformas deberán pasar necesariamente por incrementar la participación ciudadana en los asuntos públicos y fomentar un pluralismo político que abra nuevas vías para el desarrollo democrático, lo cual es en cualquier caso un objetivo de largo plazo.

Cuando existen situaciones de conflicto, y con mayor razón cuando el conflicto involucra la ocupación o la presencia de una potencia extranjera, parece indispensable la búsqueda de una solución política que involucre a las mayorías islámicas y que cuente con amplio consenso popular alrededor de un proyecto nacional moderno y progresista, respetando la fe islámica. Los consensos así logrados sensibilizarían a la comunidad internacional y acelerarían la implementación de soluciones reales a los conflictos, sostenibles en el tiempo.

Creo que el gran objetivo de lograr la paz y el desarrollo de una nación, así como mejores horizontes para su población, no puede ser ignorado por ninguna tendencia, política o religiosa. Sin embargo, en los países musulmanes el proyecto político no puede ser completamente separado del mensaje religioso del islam en tanto que norma de vida, que en su dualidad implica no solo la fe individual, sino un fuerte sentido de convergencia de la comunidad de creyentes alrededor del dogma, aspecto que precisamente caracteriza al islam frente a otras religiones.

El desafío que presenta el islamismo político radical es su “captura” del islam, su secuestro de la doctrina religiosa, o más precisamente de esta marcada característica “social” o de norma de vida del islam para sus propios fines políticos, que no son necesariamente los que persigue la comunidad en la que actúa.

Este es el reto del islam moderado o –si cabe la expresión– del islam “moderno”: no permitir la apropiación de su fe ni de su cultura de paz por quienes predicán la violencia, o por aquellos que proponen, en el mejor de los casos, una dictadura islámica para reemplazar a una dictadura laica. La comunidad islámica no puede aceptar que sus creencias signifiquen un retorno al orden del pasado, lo que significaría negar que el islam es una religión del presente, y también del futuro.

Me parece pertinente citar una frase del académico Tariq Ramadán al referirse a sus estudios sobre las escrituras islámicas y sus esfuerzos por “ayudar a los musulmanes a que sean fieles a esos principios y que, al mismo tiempo, afronten los desafíos del mundo contemporáneo” que es la siguiente:

Conoce lo que eres, lo que quieresser. Encuentra valores comunes y construye, junto a los ciudadanos no musulmanes, una sociedad basada en la diversidad y la igualdad. Nuestro éxito colectivo descansa en la ruptura de los guetos colectivos, en la colaboración más allá de las asociaciones restringidas y en fomentar la confianza mutua, sin la cual vivir juntos es casi imposible.

Bibliografía

Amin Maalouf:

“In the Name of Identity: Violence and the Need to Belong”. *Harvard Human Rights Journal*.

Bernard Lewis:

“The Roots of Muslim Rage” Art. en *The Atlantic*.

Emad El-Din Shahin:

El islam político: está listo para comprometerse?

El islam político y el conflicto con Occidente

Ernest Gellner:

Texto sobre el nacionalismo árabe. International Crisis Group: Documentos de trabajo Bruselas-Cairo

Eugenio Chahuán Ch:

Respuestas ideológicas de los árabes ante la modernidad. Universidad del Desarrollo, Santiago, Chile.

Fawaz Gerges:

Comentario a su libro *Journey of the Jihadist: Inside Muslim Militancy*.

Frithjof Schuon:

Comprender el islam.

Kristina Kausch:

El Diálogo Directo de Europa con los Islamistas Moderados. Documentos de Trabajo de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

J. Scott Carpenter:

"A Forum without a Future ?" Art. en *The Washington Post*.

The Washington Institute: Project Fikra.- Documents

Maajid Nawaz:

Textos publicados en "The Quilliam Foundation".

Michael Emerson and Richard Youngs:

"Political islam and european foreign policy: perspectives from muslim democrats of the Mediterranean".

Samir Amin:

"El islam político al servicio del imperialismo".

"Islam político y globalización imperialista". Textos publicados en CSCA Web.

Tariq Ramadán:

"Why I'm banned in the USA" Art. en *The Washington Post*.

LA HISTORIA, LOS CAMBIOS GLOBALES Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Primera parte: LOS LÍMITES DE UNA HISTORIA INTERNACIONAL

Carlos Buller



Ministro Consejero en el Servicio Diplomático, que actualmente se desempeña en la Embajada del Perú en México como responsable de los asuntos políticos y culturales. Doctor en Historia y Civilización de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia (2009), donde también obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados (2003). Bachiller en Letras y Ciencias Humanas con mención en Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (1988), Licenciado en Relaciones Internacionales y Diplomático de Carrera (1990). Realizó el Curso de Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática de Madrid, España (1991-1992), y estudios en la Maestría de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1998-2000). Profesor de historia y metodología de la investigación en la Academia Diplomática del Perú. Sus áreas de especialización son la historia andina y colonial, respecto a lo cual ha publicado diversos artículos, estando en fase de edición su primer libro sobre la economía del vino en Arequipa entre 1770 y 1850.

A mediados del siglo pasado ingresamos en una nueva etapa de la historia universal que comporta el fin de la Historia tal y como la hemos conocido en los últimos diez mil años, es decir, desde la invención de la agricultura sedentaria. Y no sabemos hacia dónde nos dirigimos. Eric Hobsbawm.

En la madrugada del 8 de agosto de 2008, el ejército de Georgia inició una violenta ofensiva militar en contra del enclave independiente de Osetia del sur respondiendo, según las versiones oficiales, a repetidas agresiones en la frontera. Ahora se sabe que se trató de un descomunal error de cálculo que costó muy caro a la joven república caucásica, pues el ejército ruso intervino en forma inmediata, a pesar de las tímidas y confusas protestas occidentales, que vieron desaparecer a un aliado tanto o más valioso en la medida que se encuentra en una región exótica a sus esferas de influencia tradicionales.

El drama de Georgia me llamó mucho la atención porque parecía sacado de un libro de historia del siglo XIX, cuando andaban vigentes los presupuestos clásicos de la geopolítica en el juego de las potencias dominantes. Cualquiera que observe con algún detenimiento el conflicto de Georgia podría encontrar elementos comunes con las crisis anteriores a las guerras mundiales del siglo XX. En efecto, ¿acaso los gaseoductos y oleoductos que pasan por las montañas georgianas uniendo el mar Caspio con el mar Negro y Turquía no juegan el mismo papel que los ferrocarriles en el África cuando Inglaterra y Francia se enfrentaron en 1897 en la crisis de Fashoda? ¿No estamos ante un intento ruso de fortalecer su posición geopolítica tal como lo hizo Nicolás I ante los turcos, situación que, a diferencia de la actual, motivó una intervención militar de las potencias occidentales en Crimea? ¿No puede ser considerado también como una forma de acercarse a la región petrolera del medio oriente como hizo Inglaterra con China al provocar la guerra del opio? ¿No lleva esta intervención armada la intención de dar un mensaje en el sentido de que Rusia sigue siendo una potencia de primer orden a la que se debe considerar y sobre todo respetar? ¿No podría ser una prueba para acciones futuras en dirección de Ucrania y los países bálticos? Quizás deban pasar algunas décadas para que finalmente se pueda responder a estas y otras preguntas que surgen de la observación de lo sucedido en agosto de 2008 en las montañas del Cáucaso pues, además, no se debe olvidar que este conflicto pasó casi inmediatamente a un segundo plano cuando estalló la crisis financiera mundial.

De hecho, la emergencia de esta crisis también es objeto de debate –no en vano existen pocos reparos en calificarla como la peor de la historia– y, curiosamente, también nos remonta a situaciones previas, como la crisis de 1872 y la de 1929. De pronto, y de una forma brutal, quedó demostrado que el mercado no tiene mecanismos preinstalados para garantizar el crecimiento de la economía mundial y a la vez mantener su equilibrio, y que, muy por el contrario, se requiere urgentemente revisar y rescatar los principios keynesianos –desdeñados y anatemizados la víspera– para una necesaria intervención del Estado dirigida a limitar los excesos del sistema y desactivar las burbujas artificiales de crecimiento y riqueza, receta que se ha demostrado infalible para un colapso en toda regla.

La presente serie de ensayos tienen su origen en la extraña sensación que producen estos dos hechos –de los que me valgo de manera ilustrativa y sin ninguna pretensión limitativa–, que en cada caso nos tientan a pensar que se ha vuelto a un punto de partida previo al período de las guerras mundiales y los extremos ideológicos que, al lado de la hegemonía de los Estados Unidos, caracterizaron al violento siglo XX. No para tratar de sugerir que la historia transcurre en vano, lo que sería absurdo, sino para

utilizar la valiosa perspectiva temporal que nos ofrece su estudio a fin de encontrar un sentido a lo que viene ocurriendo en el planeta. Considero que una reflexión de esta naturaleza es indispensable, pues esta suerte de retorno a situaciones anteriores, integrada a una evolución de larga duración que haga posible la identificación de una tendencia histórica mayor en los destinos de la humanidad, nos puede llamar la atención respecto a las necesarias transformaciones que se deben llevar a cabo en la forma como se concibe, estudia y analiza tanto el escenario global y su dinámica sistémica, como las instituciones internacionales, el rol de los Estados y el de los nuevos agentes que intervienen con cada vez mayor fuerza en la arena mundial, toda vez que los modelos vigentes para ello han sido concebidos en respuesta al contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial –si es que no muchísimo antes, como veremos– situación que resulta a estas alturas ya superada o, al menos, que se encuentra en vías de serlo.

En este múltiple ejercicio partiremos sentando las bases metodológicas que servirán de sustento a su desarrollo y justificando su pertinencia –lo que constituye este primer ensayo– para luego, en una segunda entrega, remontarnos muy lejos en el pasado, a los orígenes del proceso mediante el cual Europa alcanzó, a lo largo de siglos, la hegemonía planetaria, misma que luego pasó a ser simplemente occidental. En un tercer ensayo, estudiaremos la culminación de esta larguísima secuencia y la formación del mundo actual, tratando así de ubicar el advenimiento de nuevos paradigmas en el campo de la política, la economía y la cultura, en el proceso histórico planetario. Cuento con que al terminar podamos retomar con mayor propiedad alguna de las cuestiones planteadas arriba y de las que sin duda surgirán en las páginas que siguen a continuación, lo que en conjunto –así lo espero– podrá servir de base para nuevas reflexiones y debates.

LA HISTORIA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La perspectiva temporal ha servido siempre como soporte para el estudio de las relaciones internacionales. Esto es así desde los estudios clásicos hasta los más contemporáneos. Raymond Aron inicia su imponente *Paz y Guerra entre las naciones* planteando un debate destinado a delimitar ambos campos, que tan mezclados parecen estar a simple vista. Señala que, si bien los historiadores se han ocupado de las relaciones internacionales antes del surgimiento de una disciplina moderna consagrada a explicarlas y analizarlas, estos trabajos no van más allá de “relatarlas”. Además, considerando los enormes cambios producidos en la forma de hacer la guerra y en la tecnología después de la Segunda Guerra Mundial, se pregunta “¿qué beneficio podrían sacar los hombres de Estado y los

diplomáticos del conocimiento histórico de siglos pasados?” regidos por principios para entonces superados, cuestión sobre la que volveremos más de una vez. No basta pues el relato histórico, razón por la que, como se sabe, propone la necesidad de una teoría que recoja tanto lo estrictamente racional –en el sentido de la definición de Hans Morgenthau que el propio Aron cita: “un resumen racionalmente ordenado de todos los elementos racionales que el autor encuentra en su objeto de estudio”–, como la interpretación sociológica –que precisamente duda que aquellos “elementos racionales” sean claramente identificables y que, aun en ese caso, sean suficientes para la elaboración de un modelo– desarrollando su obra entre la identificación de causas y el análisis de “coyunturas específicas” con la intención final de plantear un método aplicable a las demás y “mostrar a la vez los límites de nuestro conocimiento y los condicionamientos de las opciones históricas” (Aron 1984: 14-16). A la larga, según Marcel Merle –quien dedica algunas páginas a este respecto– Aron admitirá que la imposibilidad de una cuantificación rigurosa de las variables de contingencia y riesgo, elementos indispensables para la elaboración de una política exterior –la cual, además, abarca a la ciencia política en su conjunto–, impide la existencia de una teoría pura en estos ámbitos, de lo que deduce que “el único enfoque de las relaciones internacionales es el *sociohistórico*”. En ese orden de ideas, advierte el error de los esfuerzos por encontrar un principio explicativo único que abarque la totalidad de los fenómenos internacionales en el tiempo, por lo que es “más razonable limitar el campo de investigación a un período determinado de la historia” que en este caso viene a ser el presente (Merle 1978: 143 y 144).

Sea remontándonos al pasado o limitando nuestro estudio de las relaciones internacionales al presente, estamos ante un espacio temporal –una opción de periodificación que es propia de la historia. A larga no es posible concebir ninguna teoría ni explicación respecto a la interacción de los agentes internacionales sin recurrir a lo que en efecto ha acontecido. Kenneth Waltz, al referirse a las teorías, plantea que son “colecciones o grupos de leyes relativos a conductas específicas o fenómenos”, que para el caso son los eventos. En efecto, plantea luego que “las teorías de política internacional, sean éstas reduccionistas o sistémicas, tratan con eventos en todos los niveles, desde lo subnacional hasta lo supranacional” (Waltz 1986a: 28 y 1986b: 47). De este modo, si bien la historia como tal no es suficiente para el estudio y análisis de las relaciones internacionales, sí le resulta indispensable como punto de partida, como argamasa y como cimiento. La relación entre ambas disciplinas llega a ser tan estrecha que Jean Baptiste Duroselle sostiene que “el estudio científico de las relaciones internacionales no puede fundarse sino sobre la materia proporcionada por la historia” (1998: 21).

No obstante, es preciso hacer algunos matices sobre el particular: Respecto a la teoría misma, si bien está claro que tener una a la mano es mejor que no tener ninguna, debemos estar de acuerdo con las advertencias de Merle respecto a la imposibilidad de alcanzar una teoría pura, a lo que debemos añadir la necesidad de “que todo estudioso que utilice la teoría de las relaciones internacionales se mantenga escéptico” ya que “mientras más seriamente se tomen las máximas, más importante resulta la tarea de un análisis crítico” (Keohane 1986: 3). En ese sentido, uno de los más importantes elementos para abordar estos temas es una necesaria opción por la apertura de criterio y, por decirlo de alguna manera, por un análisis que deberá preferir el cuestionamiento antes que la repetición sistemática de axiomas teóricos. Si se parte de la idea de que el mundo actual obedece a reglas y a paradigmas nuevos, conforme advertía Raymond Aron después de la Segunda Guerra Mundial, no sería congruente contentarse con los modelos que han sido planteados como herramientas para el estudio de situaciones y contextos, cuyas reglas y paradigmas ya no corresponden con los actuales. Lo nuevo llama a lo nuevo.

Esto nos conduce a la relación de esta teoría con la historia. Por un lado, atendiendo a lo dicho por Aron, no es posible utilizar la vieja metodología sustentada en la analogía de casos, que transporta hechos históricos específicos para el desarrollo de modelos intemporales, precisamente porque, como venimos diciendo, los paradigmas en uno y otro caso podrían no ser coincidentes. En efecto, no es posible, por ejemplo, usar para el análisis de los conflictos actuales en el Medio Oriente los criterios que hicieron posible los acuerdos de Westfalia o Viena, como tampoco serviría en el contexto actual el paradigma ideológico del siglo XX para estudiar la emergencia de China e India como potencias económicas. Si para Aron parecía inútil el estudio de casos pasados en virtud de los cambios que se habían producido después de 1945, ¿qué podríamos decir ahora? De hecho, es preciso admitir que se ha producido un cambio de tal envergadura que impide, o por lo menos cuestiona, la viabilidad de propuestas explicativas absolutas e intemporales, como decía Merle, lo que nos lleva a su vez a reafirmar la estrecha relación –si acaso no una nítida dependencia– que hemos observado en el estudio de las relaciones internacionales respecto a los acontecimientos históricos, que aparecen a partir de causas que obedecen a un determinismo variable en función del tiempo en el que ocurren. No existe un único paradigma viable.

Por otro lado, hablar del “acontecimiento” nos lleva a recordar que la propia teoría de la historia ha evolucionado. A estas alturas, no podríamos aceptar la idea que maneja Duroselle respecto a que “la historia no se ocupa más que de acontecimientos” (1998: 18) aun sabiendo que con ello no pretende sino rescatar esta categoría de análisis, misma que ha sido

bastante relegada en las últimas décadas, pues de hecho sería absurdo imaginar que podría haber una historia sin acontecimientos. La objeción viene por el lado de que, si bien el acontecimiento es la materia prima de la historia, poner énfasis en ello, más allá de resultar algo redundante, podría dar la falsa idea de que la tarea del historiador se reduce a registrarlo y describirlo. De ser únicamente así, entonces sería muy pertinente el cuestionamiento que hace de la historia Raymond Aron en el sentido que el conocimiento del pasado podría carecer de utilidad para el hombre de estado. Como veremos a continuación, hay interesantes alternativas a ello, fundamentalmente en el orden metodológico, que pone un énfasis totalmente distinto al tradicional, que supera el nivel del acontecimiento trasladando el foco de estudio al de las variables estructurales, para calibrar e identificar sus movimientos en la larga y muy larga duración, analizar sus componentes, así como los diversos grados de interacción y conectividad que se producen en su seno. De esta manera, la historia podría resultar un útil instrumento de análisis para las relaciones internacionales y no reducirse a una lista detallada de datos sobre situaciones que quizás tengan poco o nada que ver con el presente y las decisiones que deben adoptar los estadistas. En el caso que nos ocupa, es decir, el estudio de los cambios globales, una historia de este tipo puede convertirse en una herramienta de enorme importancia, a tal punto que me arriesgaría a decir que cualquier intento por tratar de comprender el punto adonde hemos llegado como humanidad sin tener presente una perspectiva temporal de esta naturaleza, carece de sentido.

HISTORIA NACIONAL E HISTORIA INTERNACIONAL

Si la historia no se ocupa únicamente de acontecimientos, resulta pertinente definir más claramente su campo de acción. Esto nos conduce a tres niveles de análisis. El primero, ya lo sabemos, es el propio acontecimiento; el segundo, la dimensión estructural, que nos remite a su vez al estudio de diferentes planos intermedios que van desde lo local hasta lo global y; el tercero, la dimensión temporal, que nos conduce a una periodificación variable con énfasis en la observación de tiempos largos. Si bien no se debe olvidar que Karl Marx ya había desplazado el foco de atención de la historia hacia la dimensión estructural y que, al igual que Frederic Hegel, le había dado un sentido; y que Max Weber ya había superado estas mismas barreras para estudiar el acto social antes que el hecho social, al mismo tiempo que la impronta que la cultura y la religión ejercen sobre ellos, se puede decir que los primeros cuestionamientos desde el terreno de la propia teoría de la historia respecto a la historia tradicional o “acontecimental” datan de la primera parte del siglo XX, cuando Lucien Febvre y Marc Bloch propusieron el estudio de las estructuras que componen la realidad

utilizando la perspectiva de larga duración para observar sus lentos movimientos, imperceptibles en el tiempo corto. También se debe considerar los esfuerzos de Oswald Spengler y Arnold Toynbee, que ampliaron la perspectiva de los estudios históricos de lo nacional al de las civilizaciones, y el crucial aporte de Fernand Braudel, que trabajó la larga duración con conjuntos espaciales que trascienden las fronteras nacionales, base fundamental para el desarrollo de la vigente teoría de las economías y sistemas mundo que desarrollará en la segunda mitad del siglo XX Immanuel Wallerstein.

En toda esta evolución del pensamiento histórico, el evento fue superado pero no necesariamente descartado. Existe una necesaria atención a los acontecimientos, pero inscritos en movimientos y situaciones de mayor amplitud.

Importa en este contexto señalar que la crítica inicial se dirigió hacia una “historia política”, tradicionalmente consagrada al estudio de los acontecimientos: Braudel es muy claro al señalar que “la historia política no es necesariamente acontecimental, ni está condenada a serlo”, pues no debe restringir su estudio al tiempo corto –“la más caprichosa, la más engañadora de las duraciones”–, dominio de los acontecimientos, que se muestra “a la medida de los individuos, de la vida cotidiana, de nuestras ilusiones (...) tiempo por excelencia de la crónica, del periodismo”, que “no constituye toda la realidad, todo el espesor de la historia” (Braudel 1997: 196). La mirada se traslada entonces a la estructura, definida como un “ensamblaje, una arquitectura, pero más aun, una realidad que el tiempo usa mal y conduce muy lentamente” (Ibidem: 200), así como a la larga duración y a los condicionamientos geográficos. Se trata de un cambio de dimensión, de alcance y de nivel de la aproximación histórica, pero también de una proyección hacia una periodificación mucho más ambiciosa, que en el tiempo largo va a registrar ciclos de auge y contracción, puntos de ruptura y cambios de dirección de los movimientos estructurales, así como de la evolución del equilibrio lentamente construido entre el hombre y su medio, donde lo local se funde en lo regional, en lo macrorregional y, finalmente, en lo global.

Surgen entonces nuevas categorías de análisis. Braudel escogió el mediterráneo, espacio único donde a lo largo de siglos coinciden diferentes civilizaciones, constituyéndose en encrucijada de tres continentes, donde proliferan contactos e intercambios comerciales, culturales, religiosos y disputas políticas; cuyas fronteras se proyectan, difusas, hacia la Europa peninsular, central y nórdica, hacia el África negra, el mundo musulmán y, más allá, hacia China y las islas del Pacífico. Con el mismo espíritu, Wallerstein identifica que a finales del siglo XV aparece lo que llama una “economía-mundo europea”, entidad que sin ser un imperio resulta ser tan espaciosa

como uno de estos, un sistema que no se había conocido anteriormente; que no es una entidad política, sino más bien una entidad económica que comprende en su seno imperios, ciudades-Estado y emergentes naciones-Estado, de alcance “mundial” no porque abarque la totalidad planetaria sino porque se trata de algo mayor que cualquier unidad política jurídicamente definida, articulado a partir de lo económico “aunque esté reforzado en cierta medida por vínculos culturales y eventualmente (...) por arreglos políticos e incluso estructuras confederales” (Wallerstein 1979: 21), punto de partida del desarrollo del capitalismo y del sistema-mundo actual. Porque el mundo no es la tierra, sino “la más vasta extensión geográfica posible en la que la historia se deja explicar por los factores que le son immanentes” (Boucheron 2009: 10).

Es en ese marco en el que conviene ubicar el estudio de la historia como instrumento para el análisis de las relaciones internacionales, de manera que no se caiga en una situación que haga válida la crítica de Aron respecto a la eventual inutilidad del conocimiento del pasado para la toma de decisiones del hombre de Estado. Es así que, dada la magnitud de los cambios que se registran en nuestros días, apoyarnos en los modelos teóricos tradicionales para el estudio de la realidad global, podría no ser sólo insuficiente, sino también inadecuado. Incluso, como se puede apreciar, en esta ocasión prefiero usar el término “global” para referirme a lo que comúnmente se llama “internacional”, pues la realidad abarca hoy por hoy mucho más de lo que una perspectiva con énfasis en lo nacional puede dar. Lo mismo pasa con la historia, pues ya se hacen evidentes los límites de la historia internacional, que como sabemos pone el énfasis en las relaciones entre Estados, a favor de una mirada hacia y desde lo global, que privilegia en su estudio la forma cómo sus partes se comportan, en una dinámica de interdependencia y conectividad a lo largo del tiempo.

El Estado y la nación son construcciones históricas que obedecen a una determinada evolución y no, por el contrario, categorías permanentes e intemporales. Wallerstein recuerda que el Estado moderno, en los tiempos de su más remota creación en el siglo XIII, era entonces el príncipe, así como la burocracia, que emergió como un grupo social diferenciado –“el principal aliado del príncipe”– y los diversos cuerpos parlamentarios creados por los soberanos. También que fue en este período cuando “no sólo se decidieron las fronteras de las naciones, sino que también, lo que es incluso más importante, se decidió que estos límites debían existir” (Ibídem: 44-45). En cuanto a la Nación, Benedict Anderson la define como “una comunidad política imaginaria, e imaginada como intrínsecamente limitada y soberana” (Anderson 2002: 19), que obviamente no existe antes de haber sido así concebida. Por su parte, Ernest Geller sostiene que se trata de “una homogenización impuesta por un objetivo imperativo e inevitable

que termina por manifestarse bajo la forma del nacionalismo” vinculada a la emergencia de la sociedad industrial en la medida que “una organización social de la sociedad agraria no favorece en nada el principio nacionalista o la convergencia de unidades políticas y culturales, tampoco favorece la homogeneidad cultural” (Geller 1999: 64).

Entonces, si lo que se pretende es utilizar la perspectiva que ofrece la historia en tanto estudio de la evolución y movimiento de las estructuras en la larga y muy larga duración para entender, explicar y analizar el advenimiento del mundo actual, resulta necesario trascender no sólo la dimensión del acontecimiento sino también las categorías, ambas recientes y circunscritas a la modernidad, del Estado y de la nación. Es de esta forma que encontramos los límites de una historia internacional.

Los esquemas elaborados por el embajador Humberto Umeres hace algunos años para graficar la dinámica de las relaciones internacionales (Umeres 2003) pueden acudir en nuestra ayuda. Si bien señala repetidamente que no se trata de esquemas rígidos y que no incluyen toda la diversidad de posibilidades y variantes que se presentan en la realidad, estos esquemas son de utilidad por su valor ilustrativo. En un primer plano se ubica a la política exterior que, como se sabe, proyecta fuera del espacio soberano de un Estado sus intereses y ambiciones, desarrollando estrategias y programas específicos destinados a ello. Este es el campo de la diplomacia. En ese orden de ideas, estamos ante un nivel de acción del Estado que depende de instancias estrictamente *oficiales*. Todo ello alimenta a la historia diplomática, limitada por definición a la esfera oficial. Naturalmente, incluso en este caso, no estamos obligados a consagrar nuestros esfuerzos únicamente al registro y explicación del acontecimiento, como puede ser la firma de un tratado. Una historia diplomática moderna estudiará no sólo el desarrollo de las negociaciones que permitieron alcanzar el acuerdo en cuestión, las instrucciones impartidas por uno y otro lado, los intereses en juego y las estrategias utilizadas para alcanzar determinado objetivo o para evitar lo indeseado. También se preocupará por cuestiones más complejas como los equilibrios que dicho tratado afectan o fortalecen, tanto en el orden interno como en el externo; las necesidades sociales, económicas o culturales que alentaron la negociación; los contextos políticos de cada parte, etc. Pero todo este esfuerzo está fundamentalmente orientado a la satisfacción de un objetivo de Estado, o lo que es lo mismo, al logro de una meta –lo volvemos a decir y a subrayar– *oficial*. En consecuencia, si bien la historia diplomática puede abarcar otros campos, del mismo modo que el antropólogo se apoya en la sociología o el arqueólogo en la geografía, no se debe perder de vista que su razón de ser es el estudio de la acción exterior del Estado –es decir, fuera del espacio donde detenta el uso legal de la fuerza– y que ésta se inscribe en un ámbito oficial.

El segundo plano que complementa la dimensión oficial está compuesta por todo el universo de acciones que la sociedad realiza fuera de las fronteras del Estado que la alberga. Es el caso de las relaciones económicas de los agentes privados, de las vinculaciones de carácter académico y científico, las actividades deportivas, culturales y artísticas, del establecimiento de comunidades en el exterior, etc. El conjunto, que suma la esfera oficial o diplomática con la que corresponde a la sociedad, es lo que entendemos por relaciones internacionales. Sin duda, es un espacio de estudio mucho más amplio, con casi infinitas posibilidades de desarrollo, como se ha dicho. Sin embargo, no podemos olvidar que su punto de partida, su matiz primordial, su referencia primera, viene a ser la variable estatal, incluso más que la nacional, hablando en sentido estricto, pues no hay una historia internacional de los pueblos kurdos, vascos, aymaras o ashantis, por ejemplo.

Es necesario señalar que no se trata de descartar la posibilidad de continuar realizando estudios que utilicen como base la historia nacional y la proyecten al escenario global a fin de ubicar, en el contexto temporal, su interacción con otras historias nacionales. En este sentido, tampoco se trata de poner a un lado la rica agenda temática que proporciona el estudio de las dinámicas internacionales y de la política exterior de los Estados, espacio de discusión e investigación que cada día gana mayor interés. La idea que se quiere resaltar en esta ocasión es que esta perspectiva tiene límites muy precisos a la hora de dirigirla al estudio del mundo globalizado de hoy, cuyas manifestaciones son de distinta naturaleza y diverso contenido, de manera que resulta casi imposible tratarlas únicamente desde un punto de vista restringido a lo nacional o estatal. Del mismo modo, a la hora de estudiar la historia de esta dinámica, no resulta pertinente hacerlo a través de este tipo de parámetros. Si se quiere explorar el origen de la conectividad actual, la cual, como se ha señalado, no se limita a la interacción de lo nacional, necesariamente deberemos trascender este tipo de fronteras. Debemos acudir a lo que se viene llamando desde hace pocas décadas como “historia global”, que no reemplaza a la historia internacional, pero que sí ocupa un lugar específico en la historiografía contemporánea al tratar el tema de la conectividad entre los diferentes espacios y culturas del planeta a lo largo del tiempo.

LA HISTORIA UNIVERSAL Y LA HISTORIA GLOBAL

La evolución de la teoría histórica que hemos mostrado brevemente líneas arriba no se detiene. De hecho, los modelos historiográficos obedecen a su tiempo y cambiarán en la medida que lo haga la sociedad que los produce. Es así que cuando el racionalismo del siglo de las luces dio paso al positi-

vismo, la investigación histórica se concentró en una búsqueda fría de hechos demostrables, con el afán de asimilar en sus fueros los preceptos de las ciencias exactas. Así, como para éstas lo fundamental era la observación del fenómeno con base en la experimentación para la formulación de leyes, en la sociología la clave fue el estudio del hecho social y también la búsqueda de un armazón de principios y axiomas que lo hagan identificable y predecible. Consecuentemente, para la historiografía de entonces el objeto exclusivo de estudio fue el hecho histórico. El investigador debía consagrarse a él y buscar su exactitud en los documentos, sometiénolos a rigurosas verificaciones que emulan a las de los científicos en sus laboratorios, para garantizar su autenticidad y pertinencia y para determinar si su información fue o no producto de manipulaciones, intencionales o no, de su entorno.

Los cuestionamientos que hicieron en su momento Lucien Febvre y Marc Bloch, que recogiera y perfeccionara Fernand Braudel, y que Immanuel Wallerstein mantiene vigente en nuestros días respecto al estudio de las estructuras en movimiento desde la perspectiva de la larga duración, también obedece a un contexto determinado, referido esta vez a la vigencia de las propuestas revisionistas, principal pero no únicamente, de Max Weber, Frederic Hegel y Karl Marx. Del hecho social, pasamos a la naturaleza del acto social; de un positivismo estático, a una filosofía de la historia que la concibe en permanente movimiento dialéctico de superación dirigido a un fin; de un énfasis en la demostración, a un modelo estructural también en movimiento y con un destino final que responde a una lógica sustentada en la ecuación de la lucha de clases, donde no se trata de demostrar lo acontecido sino de descubrir e interpretar las manifestaciones de esta confrontación.

De esta manera, si en las últimas décadas el mundo ha dado un salto de enorme envergadura y trascendencia hacia la globalización ¿no resulta lógico que también la teoría de la historia, aquella que propone las preguntas que debe guiar la tarea de los investigadores, haya hecho esfuerzos por adaptarse a esta nueva realidad y atender así a las más importantes interrogantes de nuestra sociedad? La respuesta es, desde todo punto de vista, positiva. El problema es que todavía no estamos seguros de estar frente un proceso de cambio acabado, ya que la culminación de una evolución de muy larga duración que parece remontarse al origen mismo de la modernidad, no puede resolverse en un par de décadas. Por ello, las respuestas de la historiografía podrían aún ser más exploratorias que concluyentes.

Desde el fin de la Guerra Fría se ha producido un vertiginoso cambio que muestra como una de sus más importantes características –además de sus numerosas y diversas manifestaciones, claro está– su dimensión planetaria.

Este fenómeno, al que por ello hemos llamado “globalización”, ha impactado todos los aspectos de nuestra civilización, tanto así que muchos se preguntan si estamos ante un cambio “mayor” en la historia que implicaría una transformación de los paradigmas y valores de la modernidad hacia un futuro que no es necesariamente opuesto a ella, sino que, simple y llanamente, es diferente, alternativo e imprevisible. Eric Hobsbawm lo considera así y señala que “a mediados del siglo pasado ingresamos en una nueva etapa de la historia universal que comporta el fin de la Historia tal y como la hemos conocido en los últimos diez mil años, es decir, desde la invención de la agricultura sedentaria. Y no sabemos hacia dónde nos dirigimos”. (2007: 20).

En ese marco, se tiene que reconocer que el estudio de un proceso en marcha implica muchos riesgos que debemos asumir, en la medida en que la naturaleza del cambio que vivimos se caracteriza no sólo por su diversidad e imprevisibilidad, sino también por su velocidad. Es por ello que una de las precauciones que debemos tomar para, de alguna manera, enfrentar estos riesgos es inscribir esta problemática en un marco histórico amplio, de larga e incluso muy larga duración, que haga posible la identificación de las *tendencias mayores* que nutren el curso de la historia, identificando los factores que intervienen en este movimiento para así llegar a encontrar las pistas que guíen nuestras reflexiones. La premisa metodológica inicial para comprender la dimensión de los cambios que vivimos es que se requiere del auxilio de la larga duración debido a que esta problemática no se remonta a la invención del Internet, sino al origen del mundo moderno, la hegemonía planetaria de occidente y el surgimiento del capitalismo, lo que se inscribe en un período de no menos de medio millar de años. En ese orden de ideas, la transformación actual sería de mucha mayor magnitud que la propia revolución industrial, que aparece así como una etapa intermedia en esta evolución, razón por la que tiene sentido que Hobsbawm la equipare con la revolución neolítica.

Pero todo esto, que resulta indispensable, no es suficiente, como tampoco lo es la perspectiva holística de algunos trabajos que han ampliado la perspectiva de la historia nacional para intentar abarcar todo el planeta. Como señala Philip Pomper, las transformaciones políticas del siglo XX –cuando desaparecieron los imperios y los antiguos súbditos coloniales se transformaron en ciudadanos– fueron determinantes en la configuración del mundo actual. Entonces, cuando millones de hombres y mujeres abrazaron instituciones democráticas y apareció una nueva generación de derechos civiles incluyentes para grupos antes marginales, los historiadores “detectaron otras conexiones globales, muchas veces agrupadas como ‘identidades políticas’, permeando la política nacional y transnacional”. De esta forma, señala citando a Bruce Mazlish, existe una distinción entre lo que

es la historia universal o mundial y “una genuina historia global” en la que los historiadores rastrean los “factores de la globalización” como son “las nuevas tecnologías que han alterado nuestro sentido del espacio, el auge del consumismo y de las corporaciones multinacionales y la difusión de la cultura popular” (Pomper 1998: 3).

Es decir, no se trata únicamente de ampliar nuestra mirada hacia el tiempo largo y las estructuras, como tampoco de incorporar en una perspectiva universal o mundial los “aportes” de otras culturas o regiones que hasta hace poco eran marginales a la historia mundial y que hoy son más visibles, lo que, hay que añadir y advertir, siempre ha estado teñido de un fuerte y nocivo eurocentrismo. Partiendo de la hipótesis de que el todo es mayor que la suma de las partes, André Gunder Frank afirma que “cada parte no sólo es influenciada por las otras partes, sino también por lo que ocurre en todo el (sistema) mundo”, añadiendo que no hay forma de entender y registrar lo que pasa en Europa o en las Américas sin tomar en cuenta qué es lo que pasa en Asia y en África y viceversa, así como tampoco “lo que pasa en cualquier parte sin identificar lo que emana de todas partes, esto es, de la estructura y dinámica de todo el (sistema) mundo mismo” (Frank 1998: 37).

El acento, entonces, se debe poner en la propia globalización, pero no como un fenómeno sino como un resultado, algo así como lo que el historiador inglés John Darwin señala, un término ambiguo que “suena como un proceso, pero que por lo general se usa para describir un estado, el punto final de un periodo de cambio” (Darwin 2008: 7). Es decir, no debemos necesariamente limitarnos a elaborar una historia de la globalización, sino usar esta realidad como punto de partida para encontrar las claves para el estudio de la evolución que la hizo posible y entender así el mundo global, como un todo, en la perspectiva temporal de larga duración.

Como se ha dicho, es muy posible que en efecto estemos en el punto culminante de esta evolución. Es por ello que las implicancias de todos estos cambios se producen en distintos niveles y provoca, por un lado, la aparición de nuevos actores y reglas de juego, la difusión de valores alternativos –y el consecuente cuestionamiento de los que ahora ya podrían ser llamados “valores tradicionales”–, la emergencia de problemas, conflictos y debates que trascienden las fronteras nacionales o que se trasladan al interior de sociedades antes consideradas homogéneas. Por otro, genera el redimensionamiento de retos que alcanzan una dimensión planetaria –como el caso del cambio climático– y la permeabilidad entre la realidad local y la global a partir de una dinámica de intercambios realmente inédita por su escala, conjunto que es imposible de estudiar con herramientas metodológicas diseñadas para otras realidades.

En consecuencia, si se trata de encontrar el objeto de estudio privilegiado en las propuestas de la historia global –como lo fue el acontecimiento para el positivismo y las estructuras para la historia de larga duración– atendiendo al factor característico clave de la globalización, este sería la *conectividad*. Sin que ello implique la denuncia y el rechazo del acontecimiento, menos aún del estudio de los movimientos estructurales en la larga duración, vigentes en todo el sentido de la palabra e incluso necesarios para la comprensión del proceso que vivimos, el énfasis metodológico para encontrar los orígenes en el tiempo de la actual dinámica de interdependencia e interconexión globales, es rastrear cómo ésta se fue desarrollando a lo largo de los siglos.

La tarea del historiador es explicar la realidad en el tiempo, variable que no se restringe al pasado, sino también al presente y, eventualmente, al futuro. De esta forma, no hay manera de explicar el tiempo actual desde la perspectiva histórica sin tratar la problemática de la conectividad, a pesar que, conforme se ha insistido, ello no signifique renunciar a otro tipo de aproximación. Lo que pasa es que si no queremos que la historia sea un recuento anecdótico y caiga en la inutilidad, considero que el hombre de Estado, así como debe tener claro el cuadro de la realidad para la toma de decisiones –lo que en nuestros tiempos se remite necesariamente a la globalización–, también tiene que conocer su origen, su desarrollo y los caminos que abre para el futuro. Pero hay que volver a subrayar, no obstante, que la idea no es tanto “interconectar” las distintas regiones del planeta, pues es algo que se asume ya como un dato firme de la realidad a partir de la incorporación de América a la dinámica global, sino de rastrear la conectividad entre lo local y lo global en el marco del movimiento secular de las estructuras históricas. De esta forma, podemos regresar a los ejemplos con los que iniciamos este ensayo, reformulando algunas de nuestras preguntas en el sentido de ¿cuál será el impacto sobre lo global de la decisión de Georgia, elemento que pertenece a lo local, de utilizar la fuerza para recuperar a la separatista Osetia? Desde una perspectiva inversa, ¿cuál será el efecto sobre lo local de la crisis financiera, que por su parte pertenece a la esfera global? No podríamos negar que este tipo de interrogantes resulta mucho más interesante para un hombre de Estado que el simple registro de estos hechos o su comparación con acontecimientos anteriores. Es por lo que creo que vale la pena recordar lo que Serge Gruzinski señala sobre la nueva tarea del historiador actual, que según él, consiste en “despejar o restablecer las conexiones aparecidas entre mundos y sociedades, casi a la manera de un electricista que vendría a reparar lo que el tiempo y los historiadores [anteriores] han separado” (2004: 29).

Bibliografía

- Abu-lughod, Janet L.
1991 *Before European Hegemony. The World System A.D. 1250-1350*. Nueva York: Oxford University Press, 1991.
- Anderson, Benedict.
2002 [1983] *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. París: La découverte.
- Aron, Raymond.
1984 [1962] *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann-Lévy.
- Boucheron, Patrick (dir).
2009 *Histoire du monde au XVe siècle*. París: Fayard.
- Braudel, Fernand.
1997 *Les ambitions de l'Histoire*. París: Éditions de Fallois.
- Darwin, John.
2008 *After Tamerlane: The Global History of Empire since 1405*. Nueva York: Bloomsbury Press.
- Duroselle, Jean-Baptiste.
1998 *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: FCE.
- Frank, André Gunder.
1998 *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- Geller, Ernest.
1999 [1983] *Nations et nationalisme*. París: Éditions Payot & Rivages.
- Gruzinski, Serge.
2004 *Les quatre parties du monde. Histoire d'une mondialisation*. París: Éditions de la Martinière.
- Hobsbawm, Eric J.
2007 *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- Kehone, Robert.
1986 "Realism, Neorealism and the Study of World Politics". En: Kehone, Robert (Ed). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Merle, Marcel.
1978 *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid : Alianza Editorial.
- Pomper, Philip.
1998 "The Theory and Practice of World History". En: Pomper, Philip, Elphick, Richard y Vann, Richard. *World History. Ideologies, Structures and Identities*. Malden: Blackwell Publishers.
- Umeres, Humberto.
2003 [1980] "Relaciones internacionales: Anotaciones acerca de algunos conceptos fundamentales"
En: *Política Internacional* N° 72. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Wallerstein, Immanuel.
1979 *El moderno sistema mundial. I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI Editores.
- Waltz, Kenneth.
1986a "Laws and Theories". En: Kehone, Robert (Ed). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- 1986b "Reductionist and Systemic Theories". Kehone, Robert (Ed). *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.



RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out

How Countries Compete: Strategy, Structure and Government in the Global Economy

The Silence of the Rational Cente. Why American Foreign Policy is Failing

El riesgo-país. Un enfoque latinoamericano



9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out

Julio Ubillus Boada

Alumno de segundo año de la Academia Diplomática del Perú. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.



La serie de ataques ocurridos en Estados Unidos el 11 de setiembre de 2001, sirvió como un parteaguas en la forma de enfocar las relaciones internacionales por dicho país. No sólo fueron aquellos atentados la primera vez en casi 200 años que Estados Unidos sufría una agresión en su propio territorio, sino también el final de casi una década en la que la potencia del norte pensó gozar de una plena hegemonía moral luego de la caída de la Unión Soviética. Por un lado, paradigmas como la incontestable difusión de la universalidad de los valores occidentales, propuesta por intelectuales como Francis Fukuyama, se vieron seriamente cuestionados; por otro, teorías como el *Choque de las civilizaciones* de Samuel Huntington empezaron a recibir nueva publicidad a la luz de la naturaleza particular de los acontecimientos. Asimismo, tales acontecimientos se convirtieron posteriormente en la justificación moral para la campaña militar que emprendió la administración Bush en el medio oriente, siendo imprevisible en aquel momento el alcance hasta nuestros días de sus consecuencias. Así pues, contar con un claro relato de los eventos y la línea cronológica de ellos, así como las causas que lo originaron y la responsabilidad de aquellos encargados de la seguridad del país, se convirtió en un imperativo que buscó cumplir el gobierno norteamericano ante el legítimo reclamo de una población que se preguntaba cómo la nación más avanzada tecnológicamente en el mundo pudo ser tomada por asalto en un día por un ejército de tan sólo diecinueve personas.

Tal relato se recogió bajo el nombre *The 9/11 Commission Report*, documento oficial redactado por una comisión nacional presidida por Thomas Kean y publicada en el año 2004. Casi de inmediato este recuento de los

hechos fue criticado tanto por la presunta falta de imparcialidad de sus miembros al ser estos designados por el propio gobierno, como por las contradicciones y oscuridades a lo largo del reporte, el cual se vio afectado por la poca voluntad de cooperar por parte de las agencias de seguridad e inteligencia de los Estados Unidos. Adicionalmente a ello, autoridades como el National Institute of Standards and Technology (NIST) dirigió investigaciones complementarias sobre aspectos técnicos de los atentados, tales como la calidad estructural y resistencia de los materiales del World Trade Center.

9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out es una compilación de ensayos bajo la dirección de David Ray Griffin y Peter Dale Scott, que busca cuestionar con sustento académico dichos recuentos oficiales de los acontecimientos. A diferencia de las llamadas “Teorías de la Conspiración”, tan abundantes y difundidas gracias a los medios tecnológicos actuales, el presente volumen posee dos características que lo distinguen de un simple ejercicio de especulación. La primera de ellas corresponde a las sólidas credenciales que presentan los autores, así como la pluralidad de sus enfoques académicos. David Ray Griffin, al igual que intelectuales como Noam Chomsky, proviene de una disciplina distinta a las Relaciones Internacionales, hecho que no le ha impedido realizar rigurosas y bien documentadas investigaciones sobre política estadounidense, como lo demuestran publicaciones tales como *The New Pearl Harbor: Disturbing Questions about the Bush Administration and 9/11* y *The 9/11 Commission Report: Omissions and Distortions*. Por otro lado, Peter Dale Scott, antiguo diplomático canadiense, aporta una perspectiva más próxima a las relaciones entre los Estados, acompañada de una apropiada objetividad como consecuencia de su ciudadanía. Asimismo, el volumen está compuesto por los ensayos de otros once investigadores, quienes exhiben una pluralidad de enfoques pocas veces vista en trabajos de este tipo. No solamente se encuentran internacionalistas y politólogos, sino también filósofos y sociólogos, militares, físicos, economistas, químicos, ingenieros e historiadores, muchos de los cuales poseen títulos doctorales y proceden también del otro lado del Atlántico.

La segunda característica que distingue a este volumen es la extensa y escrupulosa bibliografía que acompaña a cada una de las afirmaciones realizadas por los autores. En ella se constata el amplio conocimiento que poseen no sólo de todos los reportes publicados por las oficinas estatales, sino también de las fuentes periodísticas, el material que se ocupa de los aspectos técnicos de ingeniería y la literatura vigente sobre política internacional, relaciones con el medio oriente y estrategias de defensa. Adicionalmente encontramos un listado de actores clave para comprender a cabalidad qué rol cumplieron en el contexto anterior y posterior a los atentados, como por ejemplo los *think tanks* y las agencias gubernamentales

involucradas, así como los individuos que, desde una participación en el sector público o privado, tuvieron un grado de influencia en la investigación de los eventos.

El cuerpo del texto puede dividirse en cinco secciones. La primera de ellas comprende al capítulo desarrollado por el profesor Griffin, en el cual se discuten las evidencias que demostrarían los vínculos entre el gobierno estadounidense y la ejecución de los atentados. En este capítulo se advierte la vena ética que une como visión al resto de ensayos, pues no sólo se propugna una discusión abierta de los temas en un contexto estadounidense que reclamaba acción antes que reflexión, sino que también se pretende denunciar el presunto proyecto imperialista de la administración Bush al tratar de justificar sus acciones en nombre de valores morales supuestamente universales, pero que en la práctica buscan la dominación de otras naciones como parte de una aspiración global.

La siguiente sección se compone de tres ensayos enfocados en cuestionar el relato oficial de los hechos. El primero de ellos está redactado por Karen Kwiatkowski, militar estadounidense retirada luego de veinte años de servicio y testigo presencial del ataque acaecido en el Pentágono. En su opinión, la agresión a esta oficina estadounidense fue sospechosamente conveniente, pues se dio en una sección que se encontraba cerrada previamente; asimismo, se cuestiona sobre el tipo de daño sufrido en la estructura (el cual no correspondería a una aeronave de un volumen como el que se le adjudicó), o el inmediato acopio de los restos de la aeronave que impactó en un punto que hasta el momento permanece desconocido. Los siguientes dos ensayos fueron escritos por un físico y un ingeniero, siendo ambos artículos quizás los más interesantes del libro. El primero de ellos realiza un análisis de todas las incongruencias entre las afirmaciones oficiales y las leyes de la física que rodearon el derrumbe de las torres 1, 2 y 7. Entre las más relevantes de ellas podemos señalar la insuficiente temperatura que se produjo y que habría sido necesaria para derretir el hierro y acero de la estructura; la inusual e improbable simetría en la forma que colapsaron las tres estructuras, considerando que sólo dos de ellas fueron impactadas; y la mayor velocidad a la que se desplomó la torre 7, contraviniendo explícitamente la Ley de Conservación de la Cantidad de Movimiento. El último ensayo de dicha sección fue escrito por Kevin Ryan, ingeniero que trabajó en una de las instituciones que analizó el colapso de las estructuras, y que fue separado de ella tras hacer públicas las incongruencias que se presentaron en el transcurso de la investigación, las cuales se exponen en el texto.

La tercera sección del volumen contiene dos ensayos de naturaleza histórica. El primero de ellos busca realizar una presentación de los orígenes de

Al-Qaeda, pero efectuada sin la distorsión mediática que mereció su cobertura luego de los ataques. El objetivo del autor no es sólo examinar la organización terrorista, sino también determinar los vínculos entre ella y las anteriores administraciones estadounidenses ya que, a partir de la redacción del reporte oficial, se pretendió negar tales nexos. El siguiente artículo expone la participación de la CIA y la OTAN durante la Guerra Fría en la formulación de una “Estrategia de Tensión”. Este último concepto consiste en atacar las emociones de los individuos con intención de propagar el máximo terror en ellos. Dicha estrategia habría sido desarrollada por los Estados Unidos y probada en escenarios como Argelia durante su lucha independentista, y se sostiene que no debe negarse la posibilidad de una aplicación similar en el año 2001.

Los siguientes tres artículos de la cuarta sección, analizan la discusión que ha alcanzado en los espacios públicos el impacto de los ataques en la mentalidad los ciudadanos estadounidenses. En ellos se transparentan las dificultades que tiene la realización de un debate abierto en ambientes tanto académicos y mediáticos. Asimismo, se exponen los desasosiegos de la *psiquis* estadounidense al momento de cuestionar abiertamente el discurso oficial de su gobierno, sustentado en una incapacidad para creer que este pudiese comportarse en contra de los intereses de su propia población, así como el temor a descubrir secretos más oscuros tras sus acciones.

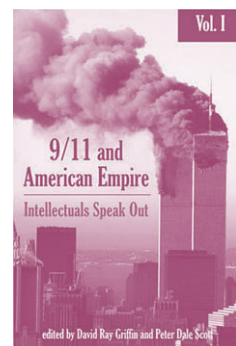
Finalmente, la sección quinta busca advertir sobre la agenda privada de aquellas fuerzas dentro del *stablishment* estadounidense que pudieron coludirse para permitir los atentados, en especial aquellas vinculadas a la corriente de pensamiento neo-conservador. Esta sección final concluye con una denuncia directa sobre la responsabilidad de aquellos grupos de poder en Estados Unidos vinculados al proyecto de dominación global mencionado inicialmente por el profesor Griffin, generando en el lector la sensación de haber sido preparado a lo largo del estudio del libro con los insumos necesarios para poder tener una opinión divergente respaldada por hechos, y cuya consecuencia natural en un ciudadano promedio estadounidense habría de ser una toma de conciencia y acción sobre el rol de sus autoridades en eventos de su propia vida política.

La naturaleza provocadora de *9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out* hace de su lectura una experiencia que se ve recompensada por la revisión de muchas creencias que poseemos sobre el rol contemporáneo de los gobiernos en occidente. El actual estudiante de Relaciones Internacionales no puede ignorar el nuevo paradigma que ha surgido efectivamente a partir de 2001; la inclusión de textos como el reseñado le permitirán complementar la imagen que posea de los Estados como actores

9/11 and American Empire: Intellectuals Speak Out

internamente escindidos, en especial de uno de los más importantes de la política contemporánea, añadiendo variables imprescindibles para comprender el enfoque actual de nociones como el interés nacional, la paz y la guerra.

Edited by David Ray Griffin and Peter Dale Scott
Olive Branch Press, 2007, Massachusetts, 247 pp.



How Countries Compete: Strategy, Structure and Government in the Global Economy¹

Catherine Vennard Zapata

Alumna de segundo año de la Academia Diplomática del Perú. Es bachiller en Relaciones Internacionales por la University of Sussex, Estados Unidos.



¿Qué instituciones ayudan a estimular los ahorros y la inversión? ¿Qué puede prevenir la corrupción? ¿Como se puede reducir la inflación mientras los cambios monetarios se encaminan hacia los valores de mercado? ¿Dónde encaja la productividad dentro de las políticas de gobierno? Estas son algunas de las preguntas que según Richard Vietor –profesor de Negocios, Gobierno y Economía Internacional en Harvard Business School²– todo ejecutivo, político y ciudadano informado necesita resolver para obtener una clara figura de las fuerzas que mueven la competencia global.

En su libro Vietor muestra al lector, a través del estudio de casos particulares, como cada país tiene una estrategia, sea explícita o implícita, para el desarrollo de su economía. Indica que la estrategia en si no es suficiente: los países deben implementarla de manera eficaz a través de una estructura organizacional definida por el gobierno. Asimismo, estrategia y estructura deben encajar con el contexto de cada país, es decir con las condiciones nacionales e internacionales en las cuales un país se desenvuelve: la cultura, el nivel de corrupción, los recursos naturales, la educación, la distribución del ingreso y la seguridad internacional son algunos de los factores claves que definen la coyuntura de un país.

De la misma manera el profesor Vietor nos habla sobre la competencia de los países para desarrollarse, proceso que es uno de los resultados de la globalización. Por ello, el libro estudia como los gobiernos ayudan a que los países compitan. La competencia a la cual se refiere el autor trata sobre la lucha entre los países por una mayor participación en el mercado de la economía mundial, el cual en la actualidad asciende a un aproximado de \$44 trillones de dólares.

El autor señala que, a pesar de la importancia del conocimiento de la economía mundial, existe una falta de comprensión sobre el rol del gobierno en la misma: no está claro aún el importante vínculo que existe entre ambos mecanismos. Vietor sostiene que el desenvolvimiento de la economía es una función de la política gubernamental de cada Estado. Para desarrollar estos temas el libro ofrece al lector un marco analítico tripartito en el cual divide los argumentos en: el análisis de las estrategias gubernamentales, la trayectoria de los diferentes países y el poder de determinar una proyección del futuro gracias al análisis realizado.

En el primer capítulo se trata exclusivamente el análisis de las estrategias y la organización estructural de las naciones Estado y como estas encajan en el contexto sociopolítico. Asimismo, examina como afectan la actuación de la economía. Según el autor existen cuatro elementos claves para el desarrollo exitoso de los países: la estrategia nacional, la estructura económica, el desarrollo de recursos y el uso eficiente de estos. Finalmente indica que las estrategias gubernamentales, sean implícitas o explícitas, incluyen componentes tanto micro como macroeconómicos.

Sucesivamente, el libro está organizado de acuerdo a las trayectorias de desarrollo que el autor encuentra útiles para el estudio de la economía global. Según Vietor para poder examinar una trayectoria y un escenario en primer lugar es preciso conocer sobre su competencia, luego evaluar la expansión internacional de las oportunidades, considerar los riesgos y beneficios de las inversiones extranjeras y finalmente anticipar las consecuencias de las fluctuaciones del cambio monetario. Con este marco pasa a analizar las trayectorias de diferentes países tomados en representación de una determinada región.

La región asiática, cuya trayectoria es considerada la más importante en la actualidad, es la primera en ser analizada. Asia cuenta con casi la mitad de la población mundial y ha sido protagonista de un impresionante desarrollo económico. En esta región se observan las estrategias dependientes de altos ahorros e inversiones, la inflación controlada y la participación activa del gobierno en el planeamiento y la implementación de las estrategias de desarrollo. El libro examina en los capítulos del 2 al 5 las estrategias de Japón, Singapur, China y la India. En estos países se puede apreciar las extraordinarias estrategias de crecimiento en exportación y liberalización en sistemas previamente cerrados.

En la segunda parte del libro el autor explora aquellas trayectorias de desarrollo que implicaron profundos ajustes estructurales de las instituciones y que han sido menos exitosas que aquellas asiáticas. Se considera como modelo de análisis Latinoamérica utilizando como ejemplo el caso

específico de México y la recuperación de la crisis de la deuda externa en la región. Vietor muestra como la recuperación motivó una liberalización tanto política como económica. Asimismo, explica el rol del Fondo Monetario Internacional tanto en guiar como en presionar a los gobiernos latinoamericanos para que estos llevaran acabo los cambios estructurales necesarios. Por otro lado, vienen ilustrados también los problemas persistentes en la región con respecto a la pobreza, la educación, el mercado laboral y la distribución salarial.

Del capítulo siete al nueve, Vietor plantea el renacimiento de Sudáfrica, el resurgimiento de Arabia Saudita y el fracaso de la liberalización en Rusia. En el caso de Sudáfrica se explica que desde el cambio en 1994, después de los horrores del apartheid, y a pesar de que aún está en proceso la reconstrucción de las instituciones sociales, ya es posible empezar a ver un verdadero progreso. Con respecto a Arabia Saudita vienen tratados el resurgimiento del Medio Oriente y la riqueza del petróleo y finalmente, con respecto al caso de Rusia, el libro analiza su trayectoria a partir de la caída de la unión Soviética y como, en el nuevo escenario, la liberalización política y económica ha fracasado. El autor menciona también la proyección de Rusia en el siglo XXI.

En el capítulo diez el autor examina el proceso de integración de los Estados europeos hacia la conformación de la Unión Europea. Utilizando a Italia como caso de estudio, indica como aún hay ciertos problemas en cuanto al crecimiento, la productividad, el déficit, el envejecimiento poblacional y sobre todo con respecto a la competitividad económica que la Unión Europea debe afrontar.

En la tercera parte del libro se tocan los temas de déficit, deuda y estancamiento económico en el mundo desarrollado de Europa, Japón y los Estados Unidos. En el caso de Japón, después de 14 años de bajo rendimiento, el autor concluye que el problema recae sobre la dificultad que existe en reformar y modernizar las instituciones. Este problema está llevando al país hacia su recuperación o su colapso. Asimismo, el libro trata sobre los problemas de déficit y deuda que encaran los Estados Unidos que, sin embargo, son enmascarados por un continuo crecimiento económico debido a su dominio político y económico y a su población joven y empresarial.

En las conclusiones, Vietor otorga unas observaciones para hacer que la política gubernamental sea más efectiva. Gracias a ellas es posible examinar los eventuales escenarios para cada una de las trayectorias presentadas en el libro y se puede esperar y especular sobre el futuro próximo de ciertos países. Igualmente, entre estas observaciones finales se encuentra la tesis principal del libro: con la integración global de mercados la

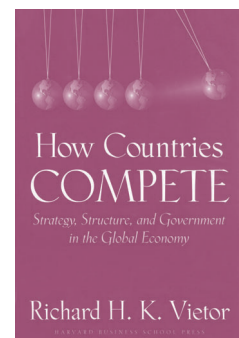
competencia entre naciones se ha convertido en ubicua y el rol del gobierno en dicha competencia es clave. A lo largo del libro el autor destaca que los gobiernos no sólo conducen políticas fiscales y monetarias sino que también crean las instituciones que facilitan el crecimiento de los países.

Como el mismo autor señala, el libro está escrito con la intención de informar claramente a todos aquellos que podrán, al conocer bien los vínculos entre el rol del gobierno y la competencia de los países, causar un efecto en los resultados positivos de sus propios ambientes políticos. *How Countries Compete*, logra su objetivo al ser un libro claro que gracias a la utilización de ejemplos prácticos, gráficos y tablas resulta muy fácil de visualizar los temas complejos que en él subyacen.

Notas

- 1 Richard H. K Vietor (2006). *How Countries compete: Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*. Harvard Business School Press, Boston Massachusetts.
- 2 Richard H. K Vietor es el Senador John Heinz profesor en Harvard Graduate School of Business, Tiene un doctorado otorgado por la Universidad de Pittsburg y es autor de libros como *Business, Managment and the Natural Enviroment* (1996) y *Globalization and Growth: Case Studies in National Economic Strategy* (2004). Asimismo, dentro de su impresionante experiencia profesional, forma parte de la junta de *Busines History Review*, es asesor de las juntas de IESE en España, IPADE en México e INALDE en Colombia y es consejero de diversas corporaciones y del Primer Ministro de Malasia.

Vietor, Richard H.K; Harvard Business School Press,
Estados Unidos, 2007, 306 pp.



THE SILENCE OF THE RATIONAL CENTER

WHY AMERICAN FOREIGN POLICY IS FAILING

Omar Ortega Ortega

Alumno de segundo año de la Academia Diplomática del Perú. Es licenciado en Administración de Empresas por la Universidad de Lima.



Para que los Estados Unidos de Norteamérica se embarque en una Guerra, o inclusive para hacer uso de fuerza militar en los exteriores de su territorio, es imprescindible que previamente estos actos sean aprobados por su poder legislativo. En estas coyunturas el debate a favor y en contra de dichas acciones toma mucho en cuenta la opinión del público americano pues este tipo de movilizaciones comprometen fuertemente costos financieros como humanos, y este país no podría emprender cruzada alguna si es que no cuenta con el apoyo manifiesto de la mayoría. Entonces, si de acuerdo a los resultados de las encuestas realizadas en los Estados Unidos de Norteamérica a partir del 2004 los estadounidenses en su mayoría no apoyan la guerra, ¿Por qué se encuentra actualmente librando dos acciones militares fuera de su territorio: Iraq y Afganistán? Es precisamente esta pregunta la que trata de resolver el libro *The Silence of the Rational Centre: Why American Foreign Policy is Failing* a lo largo de sus diez capítulos escritos por el investigador asociado del Centro de Estudios Internacionales de Cambridge, doctor Stefan Halper, y por el ex investigador asociado del Instituto CATO, Jonathan Clarke.

Estos dos autores denuncian en su libro que la política exterior de los Estados Unidos de Norteamérica ha sido siempre moldeada desde el principio por dos elementos que mutuamente se refuerzan. En primer lugar está la inusual susceptibilidad que tienen los estadounidenses para con lo que ellos llaman las *Big Idea* tales como “Destino Manifiesto”, “Eje del Mal”, o “Libertad en Marcha”. Estas frases intentan resolver en pocas palabras un largo y complejo debate mediante la reducción de la confrontación de ideas y la búsqueda del alineamiento de pareceres para con una pegajosa frase. Esto no ha hecho sino, en sus peores momentos, desviar desastrosamente al público norteamericano y a los hacedores de política.

El segundo elemento que dan los autores es la necesidad, ahora más que nunca, de tener al alcance de la mano, las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, cuanta noticia compactada sea posible, y si incluye una frase que parezca un eslogan aún mejor. Debido a que los medios de comunicación masivos trabajan con formatos muy cortos, en los cuales no hay espacio para la reflexión, la política exterior ha tenido que adaptarse para ser entendido por las mayorías. Esto produce como efecto, de acuerdo a los autores, que una frase pegajosa termine siendo la política exterior en sí y no un medio para hacer entender dicha política.

El libro presenta una secuencia lógica para demostrar la hipótesis de los autores acerca de los dos pilares sobre los cuales se hace la política exterior estadounidense. En primer lugar, Halper y Clarke explican el concepto de una *Big Idea*, así como la manera por la cual éstas han servido de molde para homogenizar el pensamiento norteamericano, dando forma a ésta nación. Desde el inicio, las *Big Idea* han capturado el discurso político y llevado a los expertos politólogos a perder protagonismo en estas discusiones, reduciendo los debates, sobresimplificando asuntos muy complejos, y reemplazando un gran análisis por invocaciones sentimentalistas. Al final de todos los debates estas *Big Idea* terminan poniendo falsos escenarios dicotómicos que maniquean la realidad, llevando a los estadounidenses a respuestas sin procesar por ellos mismos.

Según los autores, ejemplos claros de cuando una *Big Idea* lleva al desastre se puede encontrar perfectamente a través del curso de la historia norteamericana, destacando los siguientes tres: “La cruzada anticomunista”, “Vietnam”, e “Iraq”. En cada uno de estos casos el público americano fue embelesado por eslóganes pegajosos que no les permitió analizar mejor con los hechos y no con meras percepciones, cual era la real situación en cada uno de esos tres casos.

Pero estas *Big Idea* no están solas pues su principal fuente de propagación y catalización viene a ser los medios de comunicación masiva que se encuentran en todo momento bombardeando las mentes de los estadounidenses con noticias alineadas a la causa de la *Big Idea*, de acuerdo a los autores. Ahondando un poco más en su explicación, ambos coinciden en que esto ocurre principalmente debido a que estos medios de comunicación normalmente se fundan como empresas, y como tales, en la parte de negocio –aunque a veces también en la parte editorial– necesitan siempre responder a sus accionistas. Entonces, altos niveles de rating son requeridos y ahí es donde el análisis y la noticia se vuelven más bien entretenimiento con la finalidad de captar la mayor cantidad de audiencia. Claro está que es mucho más cómodo captar a estas audiencias con mensajes pegajosos y fáciles de digerir como lo son estas *Big Idea*. Así pues se crea

un formato único de noticias o supuesto análisis de las mismas en no más de 30 o 45 segundos por lo que ese espacio debe ser cuidadosamente llenado con proposiciones que sean sencillamente asimiladas por su audiencia. Aquellos supuestos expertos que mejor vendan su idea en ese tiempo, entonces serán vueltos a llamar, y los que prefieren salirse de dicho formato normalmente pierden fama y por lo tanto, ante la masa, credibilidad.

De ese modo, ambos elementos que dan forma a la política exterior americana empiezan a interactuar entre sí, retroalimentándose y dándose entre ellos la legitimidad necesaria para continuar con la toma de importantes decisiones como lo son la movilización de tropas, o el encontrarse en un “Estado de guerra”.

Sin embargo, nada de esto es nuevo, pues tal como lo propone su hipótesis, desde siempre la política exterior ha sido influida así: por los medios y por las grandes ideas. Entonces, para ellos no hay motivo por el cual escandalizarse, excepto por la ineficaz labor que han venido desarrollando los llamados a hacer que la razón no se pierda en el show mediático: *The Rational Center*. El llamado Centro Racional está integrado por los profesionales de carrera, académicos, analistas y otros trabajando en el gobierno, o en universidades, o en los denominados *think tanks*. Las mentes brillantes que se suponen componen dicho Centro Racional normalmente deberían criticar este tipo de posturas monocromáticas, y sin embargo, no se les escuchó: es como si se hubiesen mantenido en silencio, y de ahí el por qué del título del libro.

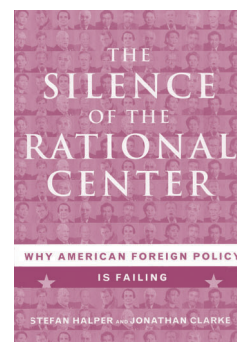
Esta obra dedica parte de sus páginas a esquematizar los momentos en que efectivamente la política exterior fue influida por el Centro Racional y no tanto por los medios o las frases pegajosas, como ocurrió en la destacablemente exitosa relación diplomática entre EE.UU. y China en los setentas. El resto del libro señala las ocasiones en las que el Centro Racional se ha comportado oportunistamente, lo cual ha creado a su vez recientes disfunciones diplomáticas, que pueden resultar en catastróficos resultados para la política exterior norteamericana.

Sin embargo, todo esto no se trata sólo de un contrariedad de académicos sino que representa un gran problema para los que toman decisiones cruciales en política exterior pues por un lado decisiones que requieren complejas estrategias son mucho más difíciles de explicar a una audiencia poco preparada, o lo que es peor, mucho más difíciles de aceptar por estas, y por otro lado, estos *decision makers* terminan sucumbiendo ante la facilidad del maniqueísmo de las *Big Idea*.

En conclusión, como señaló Michiko Kikutani con respecto a este libro, los tiempos de crisis, de acuerdo con el Dr. Clarke y el Dr. Halper, tienden a hacer que los estadounidenses sean más susceptibles al encandilamiento de las *Big Idea*, así como el reducido pensamiento que viene acompañado de ellas. En estos casos, el ponderado y experto consejo de lo que ellos llaman Centro Racional es ignorado, mientras que eslóganes emocionales son amplificados a cada momento en las noticias por cable e internet, que premian debates a muerte que van de un lado al otro de la pantalla, pero en formatos para un *talk-show*, más no para un modelo de creación de política exterior. El análisis reflexivo es completamente sacado para un lado, y críticos del partido o facción en el poder son usualmente acusados de ser poco patrióticos o desleales.

En conclusión, este libro de trescientas doce páginas busca aportar con una respuesta diversa a las que actualmente se dan al por qué Estados Unidos mantiene su política de uso de la fuerza en Iraq y Afganistán. Al final, el libro refuerza la idea de que existe la necesidad de que el diplomático de carrera debe ser un experto en política exterior, examinando opciones políticas válidas, y no dejándose llevar por el fácil camino de ser una celebridad de los medios.

STEFAN HALPER and JONATHAN CLARKE, Basicbooks, Estados Unidos, 2007, 312 pp.



El riesgo-país. Un enfoque latinoamericano

Natalia Fernanda Salazar Balderrama

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Privada Boliviana. Alumna becaria de segundo año de la Academia Diplomática del Perú.



Constantemente, el riesgo-país ha sido simplificado al tipo de problemas que enfrentan inversionistas, acreedores y exportadores; sin embargo, concierne a todas las inversiones realizadas en un contexto específico, inclusive afecta también a los residentes del país mismo, empresas, bancos, ahorristas e inversionistas. Hoy la integración global de los mercados hace que nadie, aunque así lo quiera, pueda escapar al riesgo-país.

Los académicos de finanzas modernas en Latinoamérica, al igual que muchos países en desarrollo, se apoyan en una variedad de textos escritos por destacados autores cuyo enfoque es el de las economías desarrolladas, pero a lo largo del tiempo muchos de estos conceptos han sido ajustados y complementados para una realidad tan impredecible y volátil como la latinoamericana.

En Latinoamérica, salvo algunas excepciones, el riesgo-país ha disminuido notablemente, esto a causa del resultado de la comprensión mundial de los márgenes de riesgo-país y de las notables mejoras en las políticas fiscales, financieras y económicas en la mayoría de los países de la región.

Pero, ¿qué es el riesgo-país?, ¿cómo se mide el riesgo-país?, ¿qué no es riesgo-país?, ¿dónde se encuentran información de fuentes públicas y privadas sobre el riesgo-país?, ¿cómo decidir si una oportunidad de inversión en otro país es atractiva o no?, ¿Cómo se debe ponderar el riesgo-país en los negocios? ¿Qué tipo de riesgo es el de los títulos emitidos por el gobierno?, son algunas de las interrogantes que responden Michel Henry Bouchet, Aleida Sarmiento y José Lumbreras a través de conceptos ejemplificados con casos reales en la región Latinoamericana, demostrando que el riesgo-país resulta ser un análisis complejo y amplio que se convierte en una herramienta única y útil a la hora de planificar una inversión.

El riesgo-país. Un enfoque latinoamericano

El objetivo principal de la obra es brindar conceptos, herramientas y análisis de casos que ilustren acerca del significado de la evaluación del riesgo-país para la toma de decisiones de inversión. Sus objetivos específicos son presentar los componentes principales del riesgo-país en general y de América Latina, en particular, y ofrecer una sistematización de las principales fuentes de información necesarias para analizar el riesgo-país.

De manera clara, precisa, concisa y utilizando cuatro preguntas básicas: ¿qué?, ¿cómo? ¿por qué? y ¿para quién?, se irá descubriendo, en la lectura de esta obra, el universo que entraña el análisis del riesgo-país y la importancia de este para el futuro desarrollo de Latinoamérica.

Michel Henry Bouchet, Aleida Sarmiento y José Lumbreras. ESAN, Perú, 2007, 316 pp.





Foto: Inauguración año lectivo 2009

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

*Relación de eventos y cursos institucionales
realizados en la
Academia Diplomática del Perú*

Realización de eventos

- ◆ El 12 marzo se llevó a cabo el homenaje al ex director de esta casa de estudios, embajador Juan José Calle y Calle.
- ◆ El 12 de junio tuvo lugar la inauguración del año lectivo 2009 de la Academia Diplomática, con la clase magistral a cargo del ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaunde.

Realización de cursos

- ◆ Se llevó a cabo el curso de “Política Exterior del Perú”, dirigido a los Oficiales del XXII Curso Básico de la Escuela de Operaciones Sicológicas del Ejército del 1 al 5 de junio del 2009.

Participación de alumnos en eventos

- ◆ El 15 de abril se llevó a cabo el conversatorio académico “El Perú y los nuevos retos de la cooperación internacional para el desarrollo”.
- ◆ El 25 de mayo se realizó la charla sobre la “Ética en la función pública”.
- ◆ Del 28 al 30 de mayo se llevó a cabo la 15ta versión del CADE Universitario 2009, organizado por IPAE, participaron los alumnos Samuel Enrique Ashcallay Samaniego y Miguel Anibal Fuentes Cervantes.
- ◆ Se realizó el seminario internacional “Contenido y aplicación de la política migratoria de la Unión Europea”, co-organizado por la Delegación de la Comisión Europea en el Perú y el Ministerio de Relaciones Exteriores, los días 23 y 24 de junio.

Procedimiento para enviar colaboraciones a la revista *Política Internacional*

Política Internacional es una publicación de la Academia Diplomática del Perú que tiene por objeto contribuir al análisis y debate de todos los temas vinculados con la política exterior del Perú y las relaciones internacionales en general.

1. Naturaleza de los trabajos propuestos

Deberán referirse a cuestiones vinculadas con la política exterior del Perú o con las relaciones internacionales en general, siempre y cuando aborden temas de interés para nuestro país. Los ensayos deberán ser el resultado de investigaciones originales, avances de investigación o fruto de la experiencia profesional en el tema por tratar.

Los trabajos propuestos serán sometidos a consideración del Consejo Editorial de la revista *Política Internacional*, el que seleccionará los artículos que van a publicarse. El veredicto del Consejo Editorial es inapelable.

2. Características de los trabajos

Los trabajos deberán sujetarse a las siguientes normas:

- a) Los trabajos enviados a la revista *Política Internacional* deberán ser inéditos. Los autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a consideración de otras publicaciones.
- b) Estarán presentados en forma de artículo.
- c) Podrán ser publicados en español o en inglés.
- d) Deberán tener una extensión de 5000 y 7000 palabras.
- e) Las colaboraciones de reseñas bibliográficas deberán referirse a libros de reciente publicación y tendrán una extensión de 300 y 500 palabras. De igual manera se aceptarán contribuciones de 300 y 500 palabras que estén referidas a reseñas de páginas web.
- f) Se escribirán con mayúsculas y minúsculas.
- g) Si se presentan cuadros estadísticos o gráficos, éstos deberán intercalarse en el texto siguiendo el orden de la paginación.

h) La titulación del ensayo se regirá por el siguiente orden: títulos principales con números romanos (I, II, III, IV, V...); títulos secundarios con números arábigos (1, 2, 3, 4, 5...) y subtítulos con letras mayúsculas (A, B, C, D, E...).

i) La primera vez que se utilice una sigla (abreviación formada por la primera letra de cada palabra) o un acrónimo (abreviación formada por una o más sílabas de cada palabra), debe proporcionarse su equivalencia completa, por más conocida que sea la institución; posteriormente sólo se utilizará la abreviación.

Ejemplo: "La Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostuvieron varias conversaciones con objeto de financiar un seminario. Cofide y el BID anunciaron que esta reunión se inaugurará el..."

j) Las notas y las referencias bibliográficas o hemerográficas, debidamente redactadas y numeradas, se agruparán al final del trabajo. Deberán contener la información básica:

- En el caso de libros: nombre del autor o editor, título de la obra (en cursiva), casa editora, ciudad y año de publicación.

Ejemplo: Inés Fernández, *Globalización y relaciones internacionales*, Centro de Investigación y Estudios Políticos, Lima, 1990.

- En el caso de artículos incluidos en libros, se pondrá, además de los datos mencionados, el nombre del artículo (entre comillas) y el del editor.

Ejemplo: Luis Abarca, "Derecho diplomático", en Eugenio Díaz (editor), *Avances y tendencias en diplomacia y derecho*, Centro Internacional de Derecho, Buenos Aires, 1977.

- En el caso de artículos publicados en diarios o revistas, se indicarán, además de los datos mencionados, el número de la publicación, la fecha, la sección del periódico y el número de página.

Ejemplos: Francisco Guerra García, "El gobierno de Lima", en *Socialismo y Participación*, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, n.º 75, setiembre-diciembre de 1996, pp. 7-8.

Rossana Echeandía: "El Protocolo de Río como único equipaje", *El Comercio*, 14 de abril de 1997, A-8.

k) En el caso de reseñas, las colaboraciones deberán referirse a libros de reciente publicación que resulten de interés para el análisis de la política exterior del Perú y de las relaciones internacionales en general. Analizarán y evaluarán el libro reseñado e incluirán una descripción de su contenido. La extensión deberá ser de 300 a 500 palabras. La reseña deberá incluir al comienzo los datos del libro comentado, como en el siguiente ejemplo:

Juan Carlos Moneta, *Las reglas del juego. América Latina: globalización y regionalización*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1995, 209 pp.

El nombre del autor de la reseña se anotará al final de ella.

3. Identificación de los trabajos

Cada colaboración deberá estar precedida por una hoja de presentación que contenga:

- a) El título del trabajo.
- b) Un breve resumen de contenido, de 60 a 80 palabras (excepto para las reseñas).
Los artículos incluirán introducción, desarrollo y conclusión si se trata de revisiones de temas.
- c) Se remitirá un resumen del currículum vitae del autor –resumido en un párrafo– o autores, con una concisa referencia académica o profesional que permita al lector informarse sobre su competencia en el tema abordado.
- d) Dirección, así como números telefónicos, de fax y de correo electrónico, que permitan localizar al autor o autores con el fin de aclarar eventuales dudas.
- e) Una foto del autor tamaño carnet.
- f) Una foto para ilustrar el artículo.

4. Envío de colaboraciones

Los trabajos que se sometan a consideración de la revista deberán ser entregados impresos y grabados en un disquete, utilizando de preferencia el procesador de textos Word for Windows. El trabajo impreso y el disquete deberán ser dirigidos a:

Revista Política Internacional
Academia Diplomática del Perú
Av. Faustino Sánchez Carrión 335, (ex Pershing), San Isidro
Dirección electrónica: postmaster@adp.edu.pe
Lima, Perú

O a través de cualquier representación diplomática o consular del Perú en el exterior.

5. Publicación y envío de ejemplares a los colaboradores

Los editores se reservan el derecho de hacer los cambios que consideren pertinentes para la publicación de las colaboraciones. Se realizarán consultas sólo en caso de que se estime necesario.

Los autores recibirán tres ejemplares del número de la revista *Política Internacional* en que sea publicada su colaboración.

